

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ

Магновський І. Й.

У статті в загальнотеоретичному аспекті висвітлено особливості вдосконалення нормативно-правових актів України з огляду сучасності. Констатовано, що на сьогодні існує вотребувана часом нагальна потреба в новітніх підходах належного вдосконалення нормативно-правових актів України, їх продуктивній дієвості, оскільки національна правова система України переживає період адаптації до стандартів міжнародного права та права Європейського Союзу. З'ясовано змістовну сутність правоудосконалювальної діяльності щодо нормативно-правових актів України як складової правотворчості. Виявлено та виокремлено низку недоліків формального та змістовного характеру у нормативно-правових актах України, які регламентують правотворчі процедури задля пошуку дієвих засобів їх попередження та усунення. Зосереджено увагу на поняттях якості та ефективності нормативно-правових актів, що ними позначаються певні рівні їх відповідності потребам правового регулювання суспільних відносин та є визначальним показником належної досконалості законодавства. Запропоновано можливі варіанти вдосконалення існуючого нині інструментарію нормопроектної техніки, зокрема, системи загальних вимог до змісту нормативно-правових актів, принципів права, формально-логічних вимог до нормативно-правових актів, правових дефініцій, правових конструкцій, правових презумпцій, фікцій, аксіом, правничої мови тощо.

Ключові слова: правова система України, нормативно-правовий акт, законодавчий процес, закон, правотворчість.

В статье в общетеоретическом аспекте освещены особенности совершенствования нормативно-правовых актов Украины, учитывая современность. Констатировано, что на сегодняшний день существует востребованная временем насущная необходимость в новых подходах надлежащего совершенствования нормативно-правовых актов Украины, их продуктивной действенности, поскольку национальная правовая система Украины переживает период адаптации к стандартам международного права и права Европейского Союза. Выяснено содержательную сущность правоусовершенствованной деятельности относительно нормативно-правовых актов Украины как составляющей правотворчества. Выявлены и выделены ряд недостатков формального и содержательного характера в нормативно-правовых актах Украины, регламентирующих правотворческие процедуры для поиска действенных средств их предупреждения и устранения. Сосредоточено внимание на понятиях качества и эффективности нормативно-правовых актов, которыми обозначаются определенные уровни их соответствия потребностям правового регулирования общественных отношений и являются определяющим показателем надлежащего совершенства законодательства. Предложены возможные варианты совершенствования существующего ныне инструментария нормопроектной техники, в част-

ности, системы общих требований к содержанию нормативно-правовых актов, принципов права, формально-логических требований нормативно-правовых актов, правовых дефиниций, правовых конструкций, правовых презумпций, фикций, аксиом, юридического языка и тому подобное.

Ключевые слова: правовая система Украины, нормативно-правовой акт, законодательный процесс, закон, правотворчество.

In the article in general theoretical aspect of the peculiarities improve the regulatory legal acts of Ukraine in view of the present. Stated that at present there is sometimes claimed urgent need for new approaches appropriate to improve the regulatory legal acts of Ukraine, their productive efficiency, as the national legal system of Ukraine is experiencing a period of adaptation to the standards of international law and European Union law. It was found meaningful essence of legal improvements on normative legal acts of Ukraine as part of lawmaking. Discovered and singled out several shortcomings of formal and substantive nature of normative legal acts of Ukraine regulating law-making procedure for finding effective means of prevention and elimination. Stipulates that all major lawmaking errors related to violation of rules of law (legislative) technology. It says the need to introduce a set of measures that promote the prevention of conflicts of all kinds, including formation of a unified conceptual thinking based on recognition of the rule of law and based on it the rule of the Constitution and the law and overcome legal nihilism. The emphasis on the concepts of quality and effectiveness of legal acts that they have designated certain level of compliance needs legal regulation of social relations and is defining excellence indicator of good legislation. Proposed the possible options for improving existing current tools Lawmaking technology, namely the system of general requirements for the content of regulations, principles of law, formal-logical requirements of regulations, legal definitions, legal structures, legal presumptions, fictions, axioms legal languages and more. By adopting the law, the legislative branch of state power must take into account the realities of the state, many factors of social life, both internal socio-economic, political, spiritual and moral, as well as external.

Keywords: legal system of Ukraine, legal act, the legislative process, law, law-making.

Національна правова система України особливо на сучасному етапі її розвитку, за складних суспільно-політичних і соціально-економічних обставин, загострює необхідність забезпечити досконалість її джерельної бази. У даній системі серед джерел права за значущістю для правового регулювання суспільних відносин ключове місце посідає нормативно-правовий акт. Ведучи мову про основні напрями вдосконалення права у нашій державі, то це має здійснюватись насамперед шляхом формування досконалих нормативно-правових актів, яких в останні роки значно створюється та змінюється, однак кількісні досягнення не завжди супроводжуються якісними показниками.

У зв'язку з цим існує витребувана часом нагальна потреба в новітніх підходах належного вдосконалення нормативно-правових актів України, їх ефективності та продуктивній дієвості, що породжує актуальність та необхідність вирішення даної проблематики.

Означеній проблемі у тій чи іншій мірі присвятили свої доробки такі науковці, як вітчизняні, так і ближнього зарубіжжя: С.С. Алексєєв, Г.І. Дутка, М.О. Заніна, М.І. Козюбра, В.М. Косович, Л.А. Луць, М.І. Матузов, О.М. Мельник, О.В. Міцкевич, В.С. Нерсисянц, Ю.М. Оборотов, Н.М. Оніщенко, А.С. Піголкін, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, Ю.О. Тіхоміров, Г.О. Швачка та ряд інших, напрацювання котрих містить корисний за обсягом фактичний матеріал та спонукає до подальших досліджень шляхів підвищення рівня якості чинних і створення таких нормативно-правових актів, які відповідають вимогам сьогодення.

Тому метою та завданням даної статті є висвітлення у загальнотеоретичному аспекті особливостей вдосконалення нормативно-правових актів України на сучасному етапі її державотворення.

У теперішній час національна правова система України переживає період адаптації до стандартів міжнародного права та права Європейського Союзу.

Нині основні дослідження можливостей удосконалення законодавчого процесу в Україні, що є визначальним різновидом процесів творення нормативно-правових актів держави, проводяться фахівцями Інституту законодавства Верховної Ради України. Так О.Л. Копиленко й О.В. Богачова, розглядаючи стан і шляхи вдосконалення законодавчого процесу в Україні, зазначають, що практичним утіленням ідеї законодавчої політики в галузі законотворчості має стати обов'язкова підготовка науково обґрунтованих концепцій законів [1, с. 8]. При цьому, як констатує та ж О.В. Богачова, однією із проблем законодавчого процесу є те, що лише близько чверті поданих проектів стають законами, тоді як інші створюють надмірне навантаження на відповідні структурні підрозділи Верховної Ради України [2, с. 22].

І.Й. Снігур вказує на такі типові помилки у розробці законопроектів: спроби у проектах охопити різномірні суспільні відносини (за умов домінування у системі права та законодавства України галузевого принципу); недотримання правил структурування проекту; підміна юридичних понять; використання одних і тих же положень у кількох проектах у дещо різних формулюваннях [3, с. 150-151]. Фахівці констатують також наявність у законодавчих актах фактів порушення мовних правил, логічних правил, правил викладу юридичних норм у статтях нормативно-правових актів, відсутність чіткого визначення предмета закону, невідповідність назви структурної одиниці законодавчого акта її змісту, некоректне формулювання положень, дублювання законодавчого матеріалу тощо [4, с. 13-20].

М.О. Заніна виділяє такі причини колізій норм права, як недостатнє врахування під час конструювання норм права соціальних і юридичних закономірностей, дефекти зумовлені структурою системи права і законодавства, їх функціонуванням, невизначеність правових норм, недоліки в систематизації законодавства, недотримання правил внесення поправок у нормативно-правові акти, матеріальна та фінансова незабезпеченість реалізації нормативно-правових актів, нерациональне розташування правових норм в інститутах і галузях права [5, с. 254-259].

Наведений перелік правотворчих помилок дає під-

стави підтримати думку А. М. Мазуренко про те, що всі основні види правотворчих помилок пов'язані з порушенням правил юридичної (законодавчої) техніки [6, с. 485].

У свою чергу П.С. Пацурківський розглядає перехід від елементаристського до системного типу праворозуміння як найважливішу теоретико-методологічну передумову попередження правотворчих помилок [7, с. 130-139]. А.В. Дюков та Т.Ю. Іщенко пропонують використовувати як спосіб виявлення і фіксації правотворчих помилок інформаційні технології [8, с. 427-432]. О.В. Богачова вказує на необхідність розробки науково-практичних рекомендацій щодо додержання стандартів законодавчої техніки та запровадження й постійне поповнення Реєстру законотворчих помилок [2, с. 27].

Широту питання удосконалення нормативно-правових актів України ілюструє думка М. О. Теплюка про те, що, ухвалюючи закон, законодавча влада повинна враховувати реальні умови країни, чимало чинників суспільного життя, рівень правової культури населення тощо. Для реалізації закону потрібні економічні, соціальні, політичні, духовно-моральні передумови [9, с. 433].

Невіддільною складовою характеристики нормативно-правових актів є з'ясування особливостей їх системи, що є одним із факторів удосконалення тих же нормативно-правових актів. Уточнення існуючих підходів до системи нормативно-правових актів України є об'єктивно необхідним, оскільки, як зазначає М.О. Теплюк, здійснення законодавчої діяльності в Україні ускладнюється відсутністю нормативного визначення системи законів України, предметного та змістовного розмежування конституційних і звичайних законів, законів і підзаконних актів [9, с. 438]. При цьому доцільно підтримати позицію О. В. Богачової, яка вважає, що безсистемність законодавства України має бути подолана, для чого необхідно вести роботу, орієнтовану на наукове обґрунтування загальних засад класифікації законодавства та прийняти загальнодержавний Класифікатор нормативно-правових актів України [2].

Науковці звертають увагу на таку негативну рису українського права, як невідповідність якості нормативно-правових актів їх кількості. Неналежний якісний рівень законодавства, його складність, неузгодженість обмежує його доступність, створює додаткові труднощі застосування [2, с. 1]. Із існуючих у теорії права положень, що можуть охоплювати позитивні якості нормативно-правових актів, найбільш вдалим є запропоновані П.М. Рабіновичем такі властивості права, як цінність, економічність, ефективність [10, с. 202].

Вивчаючи ефективність норм законодавства, С.О. Жинкін зауважує на таких її аспектах: духовному, телеологічному, утилітарному, ціннісному, конфліктному, діяльнісному, психологічному, антропологічному [11, с. 61-62]. Він вважає, що ефективність, значущість, психологічне визнання права зумовлюється комплексом факторів власне юридичного, психологічного, культурного, економічного й іншого характеру [11, с. 29].

Н.М. Оніщенко вважає, що якість закону - це сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси та вирізняє два компоненти якості законодавства - соціальний, пов'язаний зі змістом права і юридичний, пов'язаний із його формою. Від якості законодавства, визначеності, точності й однозначності правових норм залежить ефективність його застосування [12].

М.Г. Кравченко зазначає, що якісний закон відповідає таким ознакам: а) які є спільними для всіх норматив-

но-правових актів, зокрема для законів (нормативність, загальнообов'язковість, формальна визначеність тощо); б) юридичного закону, які властиві й іншим нормативно-правовим актам, проте щодо закону мають певну специфіку (особливий статус суб'єктів, які приймають закон, особлива процедура прийняття, скасування і внесення змін тощо); в) якою закон відрізняється від інших нормативно-правових актів (вища юридична сила). Комплексна природа якості закону також передбачає дотримання певних вимог, які є передумовами реалізації його приписів: 1) щодо змісту приписів закону, які виявляються в необхідності адекватного відображення й узгодження в законі прав, свобод та інтересів різних суб'єктів права; 2) адекватного розподілу прав та обов'язків між суб'єктами права; 3) своєчасність закону та відповідність його рівню розвитку суспільних відносин; 4) оптимальність рішення, яке покладено в основу нормативно-правового регулювання; 5) ресурсне забезпечення закону; 6) правильно сформульовані мета і завдання закону; 7) правильний вибір методу нормативно-правового регулювання; 8) гарантованість правових можливостей суб'єктів права; дотримання вимог законодавчої техніки під час створення закону тощо [13].

На думку Є.В. Сирих, закон належної якості необхідно розуміти як закон, що володіє усією сукупністю властивостей, притаманних йому як джерелу права, а також має оптимальну інтенсивність прояву властивостей (критерії) нормативності, повноти, конкретності, системності, юридичної правильності ненормативних елементів закону, простоти, точності, ясності, економічності, логічної правильності, соціальної обумовленості й адекватності способу правового регулювання соціальної дійсності [14].

Окремі дослідники, вивчаючи проблему якості закону у практиці суду, зазначають, що у одній із справ суд установлює: "правова норма не вважається "законом", якщо вона не сформульована достатньо чітко для того, щоб громадянин міг регулювати власну поведінку; громадянин повинен мати змогу, користуючись, у разі потреби, відповідною допомогою, передбачити (у розумних межах і за певних обставин), які наслідки може мати конкретний вчинок". Суд також визнає, що вихідним чинником оцінки якості закону як ключового інструмента регулювання суспільних відносин є принцип юридичної визначеності [15, с. 181-187].

Як бачимо, правотворчим помилкам сприяє низка суб'єктивних і об'єктивних чинників, властивих праву нашої перехідної держави. До об'єктивних можна віднести радикальне оновлення законодавства України у короткі терміни, необхідність поєднання існуючих правових традицій та правової свідомості із принципами європейського та загалом міжнародного права, складність правотворчого процесу, проведення правової реформи на тлі економічної і політичної нестабільності тощо. Суб'єктивними причинами виступають такі: юридична некваліфікованість законодавців, домінування корпоративних та індивідуальних інтересів над загальнодержавними, помилки в оцінці суспільних відносин, які потребують правового регулювання і в засобах такого регулювання тощо. Оцінюючи помилкову правотворчу діяльність, В.М. Карташов звертає увагу на таку її суттєву ознаку, як протиправність. Протиправність полягає у тому, що вона порушує не тільки норми і принципи права, а й інші юридичні приписи, які містяться у нормативно-правових актах, актах офіційного юридичного тлумачення [16, с. 125-127].

У літературі пропонується низка заходів, які запобігатимуть виникненню прогалин у праві - від зміни існуючої практики законотворчості на стадії підготовки проекту закону до належного автоматичного обліку чинних нормативно-правових актів [17, с. 13].

На галузевому рівні Т.О. Коваленко до способів подолання юридичних колізій, зокрема, у земельному праві України відносить: а) формально-юридичні: 1) застосування загальноновизнаних принципів права, конституційних принципів і принципів земельного права; офіційне тлумачення норм земельного права Конституційним Судом України; застосування колізійних норм; б) доктринальні: 1) застосування правоположень; 2) доктринальне тлумачення норм земельного права; в) прецедентні: застосування судових і квазісудових прецедентів [18, с. 455].

С.В. Поленіна пропонує як доволі ефективний спосіб виявлення правотворчих помилок метод факторного аналізу, розуміючи під фактором причину, котра стимулює силу якогось процесу, що визначає його характер і окремі риси [19, с. 68].

С.П. Погребняк вказує на необхідність запровадження комплексу заходів, що сприяють попередженню всіх видів колізій, зокрема: формування єдиного концептуального праворозуміння на засадах визнання принципу верховенства права і базованих на ньому принципів верховенства Конституції і закону; подолання правового нігілізму; посилення ролі науки у законодавчому процесі; суворе дотримання правил законодавчої техніки; інформатизація законодавчого процесу [20, с. 12].

Неможливо залишити поза увагою і такі важливі складові нормотворчої техніки як правові презумпції, фікції, аксіоми, сутнісні характеристики котрих виявляються у їх класифікаціях. Аналізуючи помилки у створенні нормативно-правових приписів із правовими презумпціями, М. П. Проніна визначає перелік вимог до них: це власне юридичні (нормативність, загальнообов'язковість, повнота регулювання і конкретність), мовні (простота, лаконічність, точність, зрозумілість викладу, визначеність), логічні (насамперед недопущення суперечностей) і соціологічні (соціальна обґрунтованість) вимоги [21, с. 421-425]. Указані вимоги стосуються й інших засобів нормотворчої техніки, що носять узагальнений характер. Відтак до спеціальних вимог (специфічні саме для правових презумпцій, фікцій та аксіом, з огляду на їх змістові ознаки та властивості) належать: до правової презумпції - відображення взаємопов'язаних і повторюваних правових явищ імовірнісного характеру; до правових фікцій - відображення хибних (недостовірних) юридично значущих фактів; до правових аксіом - відображення загальноновизнаних правових положень.

Окрім того, нормативні акти потребують особливої уваги з точки зору їх викладу, адже славнозвісний професіоналізм законодавчої мови є необхідним для точності, чіткості та стислості вказівок закону, які виключають будь-яку можливість його свавільного тлумачення. В іншому разі закладений у них зміст не зможе правильно сприйняти не тільки звичайний громадянин, але і юрист [22, с. 417].

Таким чином, серед основних засобів удосконалення чинних нормативно-правових актів України та попередження недоліків новостворюваних є: нормопроектна техніка; соціально-змістовна спрямованість норм права та засоби її забезпечення; принципів права; формально-логічні вимоги; правові дефініції, правові конструкції; правові

презумпції, фікції, аксіоми; функціональна мова тощо.

Література

1. Копиленко О.Л. Законодавчий процес: стан і шляхи вдосконалення / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - К., 2010. - № 1. - С. 5-12.

2. Богачова О.В. Теоретико-правові засади та практика законотворення: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / О. В. Богачова; Ін-т законодавства Верх. Ради України. - К., 2013. - 39 с.

3. Снігур І.Й. Типові помилки розробників законопроектів / І.Й. Снігур // Держава і право. - 2009. - Вип. 46. - С. 150-155.

4. Законодавчий процес і парламентська законодавча процедура в Україні (проблеми якості, рекомендації щодо вдосконалення в контексті європейської практики): монографія / О.В. Скрипник, М.О. Теплюк, О.І. Ющик. - К.: Атіка-Н, 2010. - 92 с.

5. Занина М.А. Дефекты современного законодательства: причины и пути их преодоления / М. А. Занина // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: сборник научных статей / отв. ред. В. М. Сырых, М. А. Занина. М.: Российская академия правосудия, 2010. - С. 254-262.

6. Мазуренко А.П. К вопросу о юридической ответственности за правотворческие ошибки / А.П. Мазуренко // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Международного научно-практического круглого стола (29-30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. - М.: Проспект, 2009. - С. 485-487.

7. Пацуркивский П.С. Переход от элементарного к системному типу правопонимания - важнейшая теоретико-методологическая предпосылка предотвращения правотворческих ошибок (на примере финансового права) / П.С. Пацуркивский // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Международного научно-практического круглого стола (29-30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. - М.: Проспект, 2009. - С. 130-139.

8. Дюков А.В. Использование информационных технологий в качестве способа обнаружения и фиксации правотворческих ошибок / А.В. Дюков, Т.Ю. Ищенко // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Международного научно-практического круглого стола (29-30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. - М.: Проспект, 2009. - С. 427-432.

9. Теплюк М.О. Теоретико-правові основи введення закону в дію: монографія / М. О. Теплюк. - К.: Парламентське видавництво, 2013. - 480 с.

10. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. - Вид. 10-е, доп. / П. М. Рабінович. - Львів: Край, 2008. - 224 с.

11. Жинкин С.А. Психологические проблемы эффективности права / С.А. Жинкин. СПб.: Юридический центр Пресс; Санкт-Петербург, 2009. - 373 с.

12. Оніщенко Н.М. Гармонізація правової системи України: основні напрями та тенденції / Н. Оніщенко // Юридична газета - 2006. - 28 верес. - № 18/78. - Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/article/383/>. - Назва з екрану.

13. Кравченко М. Г. Основні ознаки та вимоги до якіс-

ного закону / М. Г. Кравченко // Адміністративне право і процес. - 2014. - № 8. - С. 4-17.

14. Сырых, Е.В. Общие критерии качества закона [Текст]: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сырых Елена Владимировна. - М., 2001. - 221 с.

15. Зайцев Ю. Проблема якості закону у практиці Європейського суду з прав людини / Ю. Зайцев // Міжнародний форум з практики Європейського суду з прав людини (30.11.-02.12. 2012 рр.). - С. 181-187.

16. Карташов В. Н. Ошибочная правотворческая деятельность (дискуссионные вопросы понимания) / В.Н. Карташов // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Международного научно-практического круглого стола (29-30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И.М. Мацкевича. - М.: Проспект, 2009. - С. 125-127.

17. Тарнопольська О.М. Удосконалення правотворчого процесу як засіб запобігання прогалин у законодавстві / О.М. Тарнопольська // Вісник Академії адвокатури України. - 2009. - № 2 (15). - С. 11-14.

18. Коваленко Т. О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні: монографія / Т. О. Коваленко. - К.: Київський університет; Юрінком Інтер, 2013. - 632 с.

19. Поленина С.В. Правотворческие ошибки в свете факторного анализа законодательства / С.В. Поленина // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Международного научно-практического круглого стола (29-30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. - М.: Проспект, 2009. - С. 67-74.

20. Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.П. Погребняк. - Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2001. - 19 с.

21. Пронина М.П. Правотворческие ошибки при создании презумпций в российском праве / М. Н. Пронина // Техника современного правотворчества: состояние, проблемы, модернизация. Юридическая техника: ежегодник. - № 6. - Нижний Новгород, 2012. - С. 421-425.

22. Горбачева Е.В. Влияние правотворческих ошибок на понимание юридического текста / Е.В. Горбачева // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах. Материалы Международного научно-практического круглого стола (29-30 мая 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. - М.: Проспект, 2009. - С. 416-426.

*Магновський І. Й.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових
та гуманітарних дисциплін
Івано-Франківського юридичного
інституту Національного університету
"Одеська юридична академія"
Надійшла до редакції: 25.11.2016*