

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОВПЛИВУ ПРАВОТВОРЧОГО ТА ПРАВОЗАСТОСОВЧОГО ПРОЦЕСІВ

У статті йдеться про деякі проблеми неврегульованості нормотворчого процесу в Україні та про пов'язані з цим проблеми реалізації правових норм.

Вибір теми статті зумовлений багатьма факторами становлення сучасної правової системи України. З визнанням вітчизняною правовою доктриною та закріпленням основним установчим законом держави — Конституцією — принципів концепції природного права, головною проблемою стала перебудова і створення законодавства, яке б відповідало цим принципам. Тому що, як відомо, зміна системи права та системи законодавства, навіть корінне їх оновлення не проходить без впливу старої системи на нову. В правотворчому процесі врахування системних властивостей права веде до вимоги розробляти й приймати нормативно-правові акти в комплексі, в системі, які регулювали б суспільні відносини багатосторонньо, ефективно, соціально корисно. Це означає, що при прийнятті закону потрібно простежувати весь ланцюжок його взаємовпливу з іншими законами, вносити відповідні зміни в ці закони або, навпаки, встановивши протиріччя з іншими законами, визнати, що підготовка і прийняття нового закону є справою неможливою або непотрібною [1]. Стара ж система залишила принцип домінування інтересів держави над інтересами особи, забезпечення верховенства закону, а не права.

Реформування всіх сфер суспільного життя, звичайно, вимагає якісного правового забезпечення. І цей процес досить активно здійснюється вітчизняними правотворчими органами. Доказом можуть слугувати такі статистичні дані: у 1991 р. було прийнято 504 постанови Кабінету Міністрів України і 611 розпоряджень, а у 1999-му — відповідно 2408 постанов і 1471 розпорядження. За останні два роки спостерігається тенденція до зменшення кількості актів, прийнятих урядом. Отже, нормотворчий процес тут активно триває, але чи є це підставою для того, щоб говорити про високу якість прийнятих актів? На жаль, «бум» правотворчості та стрімке збільшення масиву правових актів не супроводжуються адекватним розвитком механізму правозастосування [2]. Часто прийняття одних актів, як правило, законів, вимагає прийняття інших, які б регулювали порядок застосування законів. А ці акти не завжди містять чітко розроблений по-

рядок реалізації перших. Це викликає різні проблеми в правозастосовчій діяльності, такі як аналогія права та закону, юридичні колізії. Тому бурхливий та неконтрольований розвиток законодавства є однією з причин прийняття неякісних нормативно-правових актів.

Іншою причиною можна назвати відсутність законодавчого урегулювання нормотворчої діяльності взагалі і законотворчого процесу зокрема. Робота в цьому напрямку, як відомо, ведеться. В Секретаріаті Верховної Ради України вже давно зареєстровані два законопроекти: «Про нормативні правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність в Україні». Напевно, саме межі предмета правового регулювання, визначені в цих проектах, і є основною причиною неприйняття досі жодного з них. Але сьогодні стає вже вкрай необхідним законодавче визначення понять нормативно-правового акта, нормотворчого процесу, загальних вимог до нього й до процесу реалізації нормативно-правових актів та їх тлумачення.

Можливо, слід погодитися з думкою деяких науковців про завчасність законодавчого визначення порядку розробки і прийняття законів та інших нормативних актів. Вони обґрунтовують свою позицію незначною практикою нормотворчої діяльності державних органів України, яка б відповідала світовим та європейським стандартам. А прийняття закону, який би через кілька років виявився неактуальним, є недоцільним. Однак у такому разі неможливим стає і прийняття підзаконного нормативно-правового акта, який би регулював ці питання, тому що ні Кабінет Міністрів України, ні Президент не наділені такими повноваженнями. Тому сьогодні маємо те, що маємо: може скластись враження, що проблеми не існує. Є Регламент Верховної Ради України № 129 від 27 липня 1994 р., який регулює питання законодавчого процесу, є Положення про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України, затверджене Указом Президента України № 346/93 від 20 серпня 1993 р., прийнято інші акти глави держави з питань нормотворчої діяльності. Постанова Кабінету Міністрів України № 915 від 5 черв-

ня 2000 р. «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» регулює питання підготовки актів уряду. Постановою колегії Міністерства юстиції України № 41 від 21 листопада 2000 р. схвалено Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки. Та не існує єдиного акта, який би узагальнив основні принципи розробки, прийняття, набрання чинності, реалізації і тлумачення нормативно-правових актів. Крім того, в такому акті необхідно зазначити, з яких питань нормотворчої діяльності Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади повинні прийняти підзаконні нормативно-правові акти.

Обов'язковим є урегулювання основних вимог приведення законодавства України у відповідність із законодавством Європейського Союзу. І такими вимогами можуть стати, в першу чергу, правила для нормопроектувальників актів органів ЄС, які були прийняті Резолюцією Європейської Ради у червні 1993 р. Відповідно до цих правил при складанні проектів актів мали бути враховані такі моменти:

- чітке, просте, точне формулювання положень актів, уважне застосування термінів, уникнення двозначних понять;
- акти повинні мати єдину структуру;
- преамбула повинна бути застосована лише як
- » засіб, що виправдовує, пояснює положення актів. У преамбулі зазначаються принципи і дух акта;
- положення акта повинні бути послідовно викладені, відповідати положенням інших актів;
- III права та обов'язки осіб, що встановлюються
- '•' актом, мають бути чітко визначеними і зрозумілими;
- в акті повинно бути чітке посилання на дату
- » набрання ним чинності.
- Не заохочувалось:
- використання непотрібних скорочень, зайвої аббревіатури;
- використання жаргонів ЄС (вузькоспеціалізованих термінів, що вживаються в актах
- ! ЄС — 10. Б.);
- вживання довгих речень;
- застосування перехресних посилань;
- " • вживання в текстах актів політичних заяв, які не мають нормативного характеру;
- використання зайвих повторень певних положень, які вже визначені в інших актах;
- використання положень, які не відповідають положенням уже діючих актів, а також тих, які
- ? не можуть бути використані в національному
- ; законодавстві держав-учасниць [3].

За умови закріплення подібних правил у вітчизняному законодавстві якість нормативно-правових актів, безумовно, була б поліпшена.

Хоча Україна ще не підійшла до процесу гармонізації своїх законів із законодавством ЄС, однак вона має зобов'язання у відповідності до ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво між ЄС та Україною розпочати наближення свого законодавства до політичних і законодавчих принципів ЄС.

Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Постановою Кабінету Міністрів України № 1496 від 16 серпня 1999 р., визначає, що Кабінетом Міністрів України встановлюватимуться додаткові вимоги щодо порядку розроблення проектів нормативно-правових актів України з урахуванням основних положень законодавства ЄС. Для забезпечення приблизної адекватності законодавства України і законодавства ЄС у процесі провадження нормотворчої діяльності враховуватимуться основні положення актів законодавства ЄС настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні та соціальні наслідки прийняття відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства ЄС.

Процес підготовки та прийняття нормативно-правових актів є лише першим етапом складного механізму дії правової системи. І від того, наскільки якісним буде його результат, — конкретні правові норми, які набрали чинності, — залежить подальший етап механізму правового регулювання: реалізація правових норм. Саме цей етап являється головним показником ефективності правової системи. При цьому надзвичайно важливого значення набуває правильне розуміння сенсу правової норми, яке досягається шляхом роз'яснення і тлумачення.

На сьогоднішній день величезні об'єми правотворчості і правозастосування призводять до юридичних помилок, неточностей та прогалин, до суб'єктивності та довільної оцінки актів і норм [4]. Тлумачення лише норм Конституції України та законів явно недостатньо. Необхідним є встановлення правил тлумачення підзаконних нормативно-правових актів, а також загальних правил тлумачення, вироблених досвідом діяльності нормопроектувальників та органів і осіб, що здійснюють правозастосовчу діяльність. Для цього бажаним було б прийняття акта про тлумачення правових норм, які діють в інших країнах (Велика Британія, Канада, Польща).

Потрібні відпрацьовані способи застосування правових актів по їх «низхідній» юридичній силі. Тут багато труднощів, і одна з них — невдалий вибір форми акта [5]. А це, в свою чергу, породжує проблему юридичної сили норми права, що реалізується.

І нарешті, надзвичайно важливого значення набуває вивчення питання про ефективність дії нормативно-правового акта. Гадаю, що прийняття правил щодо співвідношення тих матеріально-техніч-

них, організаційних та інших заходів, що передбачаються в процесі підготовки та прийняття акта (так зване фінансово-економічне обґрунтування

закону і т. п.), з тими, які реально були здійснені, стане важливою передумовою для прийняття якісних законів та їх ефективної дії.

1. Венгеров А. Б. Теория государства и права.— М.: Новый юрист, 1998.—С. 445.
2. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие.— М., 1999.— С. 325.

3. <http://europa.eu.int>
4. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие.— М., 1999.— С. 317.
5. Там само.— С. 318.

Birchenko Y.

THE PROBLEMS OF LEGISLATION DRAFTING AND IMPLEMENTATION INFLUENCE

The article goes about some aspects of legislation drafting process settlement and implementation problems connected with it.