

УДК 340.134 + 340.11

Дзюбенко О. Л.

ІДЕЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В КОНТЕКСТІ ВІДОМЧОГО НОРМОТВОРЕННЯ

У статті аналізуються підходи до розуміння принципу верховенства права, який розглядається як основний принцип правової держави, та його роль у процесі відомчого нормотворення.

Ідея верховенства права привертає увагу багатьох науковців, які працювали у напрямі праворозуміння, досліджували поняття права. Зокрема, слід зазначити імена таких відомих українських вчених, як А. М. Колодій, М. І. Козюбра, А. Заєць, В. Гайворонський, С. Головатий, праці яких присвячувалися з'ясуванню сутності, змісту, гарантіям реалізації верховенства права. Сьогодні принципу верховенства права присвячено значну кількість публікацій, проводяться конференції, круглі столи тощо. Це пояснюється, як підвищенням наукового інтересу до цієї проблеми, так і потребами реального втілення основних правових цінностей, зокрема, ідеї верховенства права.

На жаль, у сучасному правознавстві склалися неоднозначне розуміння щодо принципу верховенства права, яке іноді ототожнюється з законом. Проте ідеологія широкого праворозуміння дає змогу сприймати право як багатогранне явище, яке має різноманітні форми зовнішнього прояву. Недостатньо уваги приділяється питанням реалізації принципу верховенства права в окремих сферах політичного, економічного життя суспільства, у галузях державного управління, зокрема, у галузі відомчої нормотворчості.

Це пояснюється тим, що саме через нормотворчість право знаходить свій зовнішній вираз,

стає доступним та зрозумілим для суспільства, набуває певної форми та змісту. Проблемою нормотворчості займалися такі науковці, як Д. А. Керимов, С. А. Комаров, П. М. Рабінович, Ю. А. Тихомиров. Вони переважно давали визначення поняттю нормотворчості, встановлювали ознаки, принципи, функції, стадії (етапи), але не розглядали у своїх роботах ідею верховенства права, як принцип, який має враховуватися під час створення нормативного акту суб'єктом нормотворення.

Враховуючи наявність теоретичних доробків юристів, які працювали над проблемою верховенства права, а також особливості розвитку та функціонування сучасної української держави, постає необхідність додаткового дослідження сутності принципу верховенства права, а також умов і способів його реалізації у сфері підготовки та прийняття відомчих нормативних актів.

Заслуговує на увагу і питання принципів нормотворчого процесу, їх співвідношення з принципами правової держави. У сучасній науковій літературі нормотворчість визначається як діяльність спеціально уповноважених суб'єктів з підготовки, прийняття, зміни чи скасування і введення в дію норм права, що мають підзаконний характер. До списку тих суб'єктів не можна включати Верховну Раду, оскільки цей суб'єкт уповноважений приймати закони, а така діяль-

ність, на думку авторів, носить характер законотворючої.

Важко не погодитись з Д. А. Керимовим, який характеризує нормотворчість, як органічну єдність трьох основних компонентів: пізнання, діяльності та результату, кожен з яких передбачає відносно самостійний цикл, за яким слідує кожен наступний аналогічний цикл, утворюючи при цьому цілісну систему даного процесу [3, с. 24]. Ю. А. Тихомиров виділяє декілька елементів правотворчості. По-перше, це пізнання, вивчення та аналіз процесів, які потребують або допускають правову регламентацію, по-друге, визначення органу, або іншого суб'єкту, який уповноважений приймати той або інший правовий акт, по-третє, вибір форми передбаченого акту, по-четверте, підготовка, прийняття чи зміна його в рамках відповідних процедур [8, с. 157].

У сучасній цивілізованій державі нормотворчість повинна базуватися на багатьох принципах, основних ідеях, які передбачають найбільш характерні риси та ознаки цієї діяльності [6, с. 237]. До таких принципів можна віднести:

– принцип законності – принцип, який передбачає чітку ієрархію правових актів, процедуру прийняття акту, його зміст, а також діяльність суб'єктів нормотворення лише в межах своєї компетенції, на основі закону і в повній відповідності з ним [6, с. 238];

– принцип науковості – означає використання прийомів і засобів наукового аналізу, використання досягнень науки та слідування об'єктивним критеріям оцінки [8, с. 162], а також врахування соціологічних даних, прогнозу наслідків дії прийнятих норм права [1, с. 69];

– принцип гласності – означає відкритість та «прозорість» нормотворчого процесу, який знаходить свій прояв у вільній та діловій дискусії проектів нормативних актів;

– принцип демократизму – виражається в обов'язковості вияву і вираження в нормах права волі та інтересу народу [1, с. 69], участь представників суспільства у безпосередньому або опосередкованому формуванні права [1, с. 41];

– принцип своєчасності – передбачає правильний вибір часу підготовки та прийняття нормативного акту, а також своєчасне врахування необхідності регулювання існуючих суспільних відносин;

– принцип професіоналізму – передбачає компетентність, юридичну та загальну грамотність у підготовці та прийнятті нормативних актів [1, с. 69]. Нехтування цим принципом тягне за собою негативні наслідки, які знаходять свій про-

яв у «неякісних», суперечливих, а іноді і неправових нормативних актах;

– принцип планування – означає чіткий розподіл нормотворчої роботи за часом, предметом, етапами, дає можливість створити умови для підготовки нормативних актів високої якості;

– принцип диференціації нормотворчої компетенції – означає правильне і точне визначення повноважень суб'єктів нормотворення, з урахуванням ієрархії та системності права [1, с. 69].

Такі принципи нормотворчості перебувають у прямій взаємодії з ідеями, на яких базується концепція правової держави. Це означає, що всі процеси нормотворення мають узгоджуватися з ідеями свободи, рівності, справедливості, забезпечувати ідеали права, а отже, його верховенство в організації суспільного життя.

Говорячи про сутність правової держави, варто наголосити, що принцип верховенства права стосується, переважно, динамічної її сторони. Це означає, що цей принцип відбивається в різних сферах діяльності органів державної влади, зокрема, у такому напрямі, як відомча нормотворчість. Даний принцип закріплений у ст. 8 Конституції України і означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв, тощо) [7, с. 62].

На жаль, сьогодні не всі суб'єкти нормотворення однаково глибоко розуміють сутність цього принципу, який передбачає панування права в усіх сферах людського життя: в політичній, економічній, духовній, культурній та ін. Отже, вся сукупність суспільних відносин, що регулюється правом, повинна будуватися на тих засадах, які виходять із концепції верховенства права.

Принцип верховенства права, як вихідна ідея і базовий постулат правової держави, характеризується низкою ідей, які також мають принципове значення або виступають в якості умов його реалізації: пріоритету прав людини, відповідності закону праву (панування правових законів), правової визначеності та обмеження державної влади правом. Розглянемо детальніше кожен з цих умов.

Зокрема, умова пріоритету прав людини передбачає визнання прав людини вищою соціальною цінністю [3, с. 176].

Людина є критерієм людського прогресу, мірилом історичних досягнень суспільства і держави, а роль права у цьому вбачається у забезпеченні самовизначення особи, її розвитку і соціалізації, зв'язку з іншими людьми, із суспільством в цілому [5, с. 127]. М. Козюбра вважає,

що людина живе в правовому середовищі і, внаслідок низки природних, соціально-економічних, політичних та інших причин, не може існувати без права, оскільки право є однією з найважливіших і невід'ємних властивостей буття людини [4, с. 28].

Право виступає як гарантія соціальної свободи людей у суспільстві, їхньої рівності і свободи від народження; в свою чергу, принцип верховенства права забезпечує невід'ємні права людини і громадянина на свободу, рівність, пошану і недоторканність.

На цій основі, суб'єкт нормотворення повинен чітко і неухильно дотримуватись даної умови, керуватися нею у своїй діяльності, а метою процесу відомчого нормотворення має бути забезпечення та захист невід'ємних прав громадян.

Умова відповідності закону праву (панування правових законів) передбачає дотримання конституційної вимоги про правовий характер законів, які видаються, що означає відображення в законі невід'ємних (передбачених Конституцією) прав людини в «повному обсязі», а також пряму чинність такого закону. Звуження або обмеження прав людини у законі або нормативному акті тягнуть за собою його неправовий та неконституційний характер і підлягають розгляду Конституційним Судом, з метою встановлення їх відповідності Конституції України.

Відомчі нормативні акти мають чітко відповідати обсягам та змістові прав людини, закріплених у Конституції, не обмежуючи та не звужуючи їх. Суб'єкт нормотворення повинен враховувати та керуватися даною умовою, щоб нормативний акт був правовим. Звуження прав людини суб'єктом нормотворення свідчить про незнання в повному обсязі цих прав або про їх ігнорування та означає заперечення права та фактора його верховенства у нормотворчій діяльності.

Правова визначеність – умова, яка дає змогу громадянам передбачати наслідки своїх дій, які впливають з їх чіткого закріплення у текстах відомчих нормативних актів. Дотримання суб'єктом нормотворення чітких правил щодо його форми та змісту служить гарантією його реалізації. Недотримання вимог щодо форми та змісту правових актів призводить до визнання їх неконституційними, неправовими, а отже, недійсними.

Умова обмеження державної влади правом означає, що свобода у суспільстві можлива лише за умов, коли державна влада буде обмежуватися правом та перебувати під його контролем, а також взаємодіяти з громадським суспільством у межах, визначених правом.

Принцип верховенства права у правовій дер-

жаві передбачає існування цілої низки факторів життєдіяльності соціуму, а саме: щодо порядку створення, існування і функціонування державних органів і громадських організацій, соціальних спільнот, порядку взаємовідносин між різнорідними соціальними суб'єктами. Враховуючи це, можна зробити висновок, що принцип верховенства права є базовим, найбільш значущим та вихідним, завдяки чому модифікується у різних сферах функціонування держави, зокрема, у сфері нормотворення.

У розумінні цього принципу варто звернути увагу на той факт, що не держава утворює право, а, навпаки, право є основою організації і життєдіяльності держави в особі її органів і посадових осіб, інших організацій. Відповідно до ідеї верховенства права певною мірою змінюється сама філософія права і прав людини, від позитивізму до ідеологізму, від нормативізму до загальних прав людини. Загальна декларація прав людини, міжнародні пакти з цього питання затверджують абсолютну цінність людської особистості, її пріоритет щодо держави, природний, невід'ємний характер прав і свобод людини. Виходячи з цього, вітчизняній юридичній науці і практиці слід по-новому підійти до зовнішнього виразу права [5, с. 134].

Принцип верховенства права має визнаватися базисним у сфері правової діяльності держави і розглядатися у його широкому сенсі. А. Заєць розглядає право не просто як сукупність норм, встановлених державою, а як сукупність правил належного, правил поведінки, корпусу правил, які легітимовані суспільством, базуються на історично досягнутому рівні соціальної етики. Автор вважає, що таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення з законом [2, с. 3].

На нашу думку, говорячи про принцип верховенства права, слід розуміти право як соціальне явище, яке існує об'єктивно, незалежно від волі суб'єктів права. Під час творення нормативних актів суб'єкт нормотворення лише втілює це право в правову норму, що має свою зовнішню форму та вираз і набуває значення, як система загальнообов'язкових формально визначених правил поведінки, які встановлені та санкціоновані державою, є універсальним регулятором суспільних відносин та забезпечуються можливістю застосування державного примусу [9, с. 64].

Виходячи з широкого розуміння права, окремі представники юридичної науки, зокрема Д. А. Керимов, вважають, що під правом необхідно розуміти не тільки сукупність норм, але і відображення суб'єктом пізнання об'єктивної реальності, результатом якого є нормативний акт.

Право і нормотворчість не збігаються, вони не тотожні один одному. Нормотворчість лише один, хоча і дуже важливий прояв права. Якщо право об'єктивно коріниться в самих суспільних відносинах, наділених «правовою природою», то нормотворчість — один з суб'єктивних проявів цієї об'єктивності.

Пізнаючи право в його об'єктивності, суб'єкт нормотворення покликаний творити нормативні правові акти, адекватні цій реальності. Іншими словами, суб'єкт нормотворення повинен перекладати об'єктивність права в суб'єктивну форму його нормотворчого виразу, але необхідно зазначити, що кожен суб'єкт нормотворчості розглядає об'єктивне право зі свого власного розуміння, отже, говорити про об'єктивність сприйняття права буде не зовсім коректним, оскільки цей процес носить суб'єктивний характер. У цьому сенсі нормативно-правовий акт є продуктом пізнання права суб'єктом нормотворення, яке, як і будь-яка форма пізнання, є суб'єктивним сприйняттям об'єктивного світу [3, с. 14–15].

У сучасній Україні принцип верховенства права ще не набув того авторитету та значення, які б мали бути у розвинутій демократичній державі. Суб'єкти права не сприймають його як основоположний, базисний, необхідний. Ігнорування принципу верховенства права виявляються зовні у фактах хаосу та безладдя. Актуалізацію та впровадження принципу верховенства права в усі сфери людського життя слід починати з підготовки високоякісних нормативно-правових актів, загальної систематизації законодавства. Особливо це стосується сфери відомчої нормотворчості, де останнім часом спостері-

гається тенденція активізації. Отже, шлях до розбудови правової держави починається з досконалого, несуперечливого законодавства. Тільки тоді можна буде говорити про панування данного принципу в усіх сферах життя громадян, про усвідомлення ними даного принципу, про засади існування та функціонування правової держави.

На підставі зазначеного вище можна зробити такі висновки:

1. Нормотворення є однією зі сфер, в якій проявляється принцип верховенства права, тому кожен суб'єкт нормотворення на кожній стадії нормотворчого процесу повинен керуватися не лише принципами нормотворчості, які, безумовно, є обов'язковими, а й враховувати основоположний конституційний принцип правової держави — принцип верховенства права.

2. Нормотворча діяльність передбачає використання праці фахово підготовлених суб'єктів, які мають певний досвід діяльності у правовій сфері, організаційно-управлінські навички та грамотно застосовують правила юридичної техніки. На жаль, в Україні немає такої інституції, яка б готувала фахівців даного напрямку, оскільки відомча нормотворчість знаходиться у компетенції міністрів, які, в першу чергу, є політичними особами, а не юристами, тому у їх діяльності домінує політична воля.

3. Техніка нормотворення повинна враховувати необхідність втілення основних умов забезпечення принципу верховенства права, зокрема: пріоритет прав людини, відповідність закону праву (панування правових законів), правову визначеність, обмеження державної влади правом.

1. *Бабаєв В. К.* Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие / *Бабаєв В. К., Баранов В. М., Толстик В. А.* — М.: Юристъ, 1998.— 251 с.
2. *Засць А.* Принцип верховенства права (теоретико-методологічне обґрунтування) // Вісник Академії правових наук України.— 1998.— № 1.— С. 3.
3. *Керимов Д. А.* Культура и техника законотворчества.— М.: Юрид. лит., 1991.— 160 с.
4. *Козюбра М.* Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України.— 2000.— № 4.— С. 24.
5. *Колодій А. М.* Принципи права України: Монографія.— К.: Юрінком Інтер, 1998.— 208 с.
6. *Комаров С. А.* Общая теория государства и права: Учебник.— 3-е изд., переработанное и дополненное.— М.: Юрайт, 1997.— 416 с.
7. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. *Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко.*— К.: Концерн «Видавничий Дім “Ін Юре”», 2003.— 1232 с.
8. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т. / Под ред. проф. *М. Н. Марченко.*— Т. 2. Теория права.— М.: Зерцало, 1998.— 640 с.
9. *Олійник А. Ю.* Теорія держави та права: Навч. посіб. / *А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарєв, О. Л. Слюсаренко.*— К.: Юрінком Інтер, 2001.— 176 с.

О. Dzyubenko

THE LAW DOMINATION IN LEGAL WRITING

In article is analysed the ways for understanding the law domination principle, which examines as a main principle of law government and its role in legal writing.