

РЕФОРМА ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ТА НОРМОТВОРЧІЙ ПРОЦЕС: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Ленгер Я.І.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородського національного університету»;*

Бисага Ю.Ю.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородського національного університету»*

Автор зосереджує свою увагу на особливостях здійснення правової реформи. Розглядаються окремі аспекти реформування правової системи України. З'ясовано зв'язок реформи правової системи та нормотворчого процесу.

Ключові слова: правова реформа, нормотворчість, правова система.

Автор сосредотачивает свое внимание на особенностях осуществления правовой реформы. Рассматриваются отдельные аспекты реформирования правовой системы Украины. Выявлено связь реформы правовой системы и нормотворческого процесса.

Ключевые слова: правовая реформа, нормотворчество, правовая система.

The author focuses on the specifics of the implementation of legal reform. We consider some aspects of the reform of the legal system of Ukraine. The thesis reform the legal system and the legislative process.

Keywords: legal reform, rule-making, the legal system.

В умовах реформування в Україні суспільних відносин, зміни економічного та політичного устрою, оновлення духовної сфери дедалі більше інтенсифікуються правові зрушення в житті країни. Особливо важлива роль у розв'язанні завдань гармонізації суспільства належить правовій системі. Саме вона покликана здійснювати активний вплив на характер змін у суспільстві, сприяти гуманізації держави і права, вдосконаленню законодавчого процесу, піднесенню ефективності правового регулювання, формуванню високої суспільної та індивідуальної правосвідомості.

Розвиток України як демократичної, соціальної, правової держави, в якій визнається і діє принцип верховенства права, вимагає дальшого здійснення правової реформи, важливою складовою якої є адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Ефективність процесу адаптації визначається серед іншого і якістю нормативно-правового регулювання - його послідовністю, несуперечливістю, раціональністю і, нарешті, доступністю приписів для користувача.

Деякі аспекти досліджуваного питання були предметом наукового аналізу таких вітчизняних та зарубіжних вчених як С.Алексєєв, І.Биля, С.Бобровник,

Н.Железняк, В.Ковальський, Н.Онищенко, М.Орзіх, Н.Пронюк, В.Селіванов, О.Скакун, Ю.Тихомиров, М.Хаустова, Ю.Шемшученко, та ін.

Автор ставить собі за мету у даній статті розглянути такий важливий елемент формування правової системи як нормотворчий процес, визначити його особливості та основні стадії проведення.

Більш як за шістьнадцять років незалежності в Україні прийнято величезну кількість нормативно-правових актів, з них тільки законів понад три тисячі, понад чотири тисячі нормативних указів Президента України. Їх прийняття нерідко відбувалось стихійно, здійснювалось без чітко визначеної концепції розвитку національної правової системи, обґрунтованої методології нормотворення. Внаслідок цього утворився складний законодавчий лабіринт, що характеризується відсутністю системності та чіткості, наявністю великої кількості правових норм, досить часто суперечливих. Все це не дозволяє повною мірою забезпечити утвердження прав і свобод людини, ефективно правове регулювання суспільних відносин. На підставі цього можемо стверджувати, що розв'язання цих проблем неможливо без чіткого налагодженого механізму нормотворення. А отже, неабияке значення має серйозне вдосконалення практики

підготовки проектів нормативно-правових актів [1].

Правове регулювання суспільних відносин налічує не одне століття, проте сьогодні у світі важко знайти дві країни з однаковими правовими системами. Очевидно, це пов'язано з особливостями процесу нормотворення, у якому концентровано виявляються властиві кожній державі економічні, політичні, національні та інші умови її існування.

Історія виникнення законів подає безліч прикладів досконалого правового регулювання суспільних відносин. Ще Аристотель наголошував, що державність не потрібно підганяти під вигадані закони [2]. А. Монтеск'є підкреслював, що громадські закони повинні перебувати у такому тісному співвідношенні з властивостями народу, для якого вони встановлені, що тільки у поодиноких випадках закони одного народу можуть бути придатними для іншого [3]. У правотворчій сфері українська історія має свої правові джерела, значення яких поза межами історичного часу. Відомо, що київський князь Ярослав Мудрий з невизначених, суперечливих звичаїв шляхом поєднання їх із життєво важливими створив звід законів „Руська Правда” і цим надав могутнього поштовху соціально-економічному розвитку Київської Русі. Статті Богдана Хмельницького, перша в Європі Конституція Пилипа Орлика (1710 р.), Універсали та Конституція УНР (1917–1918 рр.), конституції, кодекси, звід законів УРСР та інші акти – вітчизняне надбання, наша спадщина.

Кожна держава встановлює у суспільних відносинах певний порядок, який за допомогою виданих нею нормативно-правових актів забезпечується, охороняється і захищається. Розглядаючи право, як „... норми наказові, що виходять від зовнішнього авторитету і спрямовані на розмежування інтересів людського суспільства”, український правознавець, доктор державного права з 1908 року, академік ВУАН з 1930 року М. Палієнко (1869-1937 рр.) вважав, що „... право завжди буде недосконалим, як будь-яка справа людська” [4].

Необхідно зазначити, що до проголошення незалежності більшість суспільних відносин регулювалася союзним законодавством. Відповідно стають зрозуміли обсяг і складність завдань у створенні та розвитку української нормативно-правової системи. В Україні нині створена власна правова база, яка становить десятки тисяч нормативно-правових актів. При цьому досить впливовим виявився той фактор, що вітчизняні нормотворці не мали необхідного досвіду творення законодавства, потрібного для перехідного періоду, для створення політичної, економічної, соціальної і правової системи, орієнтованої на ринкові відносини [5].

Право, як будь-яке соціальне явище, має свою функцію. Народжене суспільними відносинами, тобто певними соціальними зв'язками, які за своєю природою хаотичні, право природно виступає певним чинником стабільності. Звідси з очевидністю випливає той факт, що для нормального функціонування суспільства необхідний регулятор, який підтримував би певний порядок в розрізних суспільних відносинах і забезпечував їх взаємозв'язок і взаємодію. Таким регулятором, на наш погляд, є право. Виконуючи функцію стабілізації суспільних відносин, воно в той же час виступає зв'язуючою ланкою між державою та суспільством, дозволяючи їм взаємодіяти один з одним.

Повертаючись до проблеми соціальної обумовленості правових явищ, учені вводять в науковий обіг поняття "аналіз чинника". При цьому наголошується, що соціальна ефективність реалізації права залежить від повноти та точності виявлення, зміни і обліку чинників, що відображають потребу в правовій регламентації. Це вказує на важливий взаємозв'язок, на суспільну обумовленість правових норм, первинність економіч-

них й інших суспільних відносин у порівнянні з правовими нормами.

С.Імре вважає, "що суспільство в певний момент свого розвитку з неминучістю приходиться до необхідності за допомогою загального правила внести порядок і стійкість в суспільні відносини, які повторюються. Тут виникає питання, чи всі відносини можуть бути врегульовані державою через право? Правова діяльність держави в зв'язку з цим може бути названа трансформуючою діяльністю: економічні й інші суспільні відносини вона перетворить в правові відносини, які потім фіксуються в правових нормах." [6]

На думку деяких авторів, сфера правового регулювання - цей той соціальний простір, який зазнає впливу права:

- сфера можливого (потенційно) регулювання;
- сфера необхідного регулювання;
- сфера законодавчого регулювання;
- сфера правореалізуючого регулювання.

Межі державного впливу можуть бути розглянуті з двох сторін: його можливості та його необхідності. Верхня межа правового регулювання суспільних відносин є межею можливого. Відносини, що знаходяться за нею, знаходяться поза межею досяжності державної влади, і регулюються іншими, не правовими нормами (природні чинники, закономірності суспільного розвитку, рівень економіки і т.д.).

Нижня межа (необхідність втручання) визначається важливістю для держави тих або інших суспільних відносин. Ця межа є найхиткішою. Існує безліч суспільних відносин, ефективність яких підтримується шляхом саморегуляції, за допомогою взаємодії норм моралі, звичаїв й інших не правових регуляторів. Слід мати на увазі, що порушення державою меж правового регулювання приводить, врешті-решт, до порушення еквівалентного характеру відносин, рівності їх учасників.

Говорячи про нормотворчу діяльність держави, слід звернути увагу на те, що вона є частиною процесу нормоутворення. Існує, перш за все, переклад об'єктивних законів суспільного розвитку на мову рішень, що втягнулася у відповідну юридичну форму. "Звичайно норма реальної поведінки, що склалася в житті, передусім правовим розпорядженням. В законі часто закріплюється те, пише В.Н.Кудрявцев, - що вже виправдало себе на практиці, сформувалося як оптимальна форма поведінки" [7]<?> вважає А.Нашиц [8]. Нормотворчість - основна, початкова ланка механізму правового регулювання. Воно починається тоді, коли необхідність нововведень вже назріла, їх напрям вже визначений суспільним розвитком. На цьому етапі в процес нормоутворення вступають компетентні державні органи. Будь-який процес, у тому числі, і нормотворчий, протікає в певних формах і може бути поділений на стадії (етапи).

Становлення правової системи - це тривалий процес, який відбувається поступово, тобто через створення окремих нормативних актів. Нормативний акт - це завершальний і безпосередній результат нормотворчої діяльності. Відповідно, нормотворчий процес є порядок послідовних операцій, в результаті яких в правову систему вливається новий елемент.

Логічним є висновок про те, що в процес нормотворчості не слід включати організаційні дії, що сприяють безпосередній правовій роботі над нормативним актом. Зокрема, до нормотворчості не належить діяльність щодо обліку, аналізу та узагальненню пропозицій про вдосконалення законодавства, організаційні заходи щодо вдосконалення роботи правотворчих органів і т.д. Власне нормотворчість з точки зору процедури - це діяльність з підготовки, обговорення, затвердження та опублікування нормативних актів, що здійснюється компетентними органами.

Як будь-яка процесуальна діяльність нормотворчість є офіційним порядком здійснення юридично значимих дій. Відповідно виникає ряд взаємозв'язаних взаємостосунків, наприклад, правовідносини з приводу підготовки та ухвалення нормативного акту, тобто відповідні права і обов'язки. Це обов'язок підготувати й обговорити законопроект, право внести його на розгляд нормотворчого органу, право цього органу розглянути проект і винести по ньому ухвалу і т.д. Правовідносини, що виникли, носять як державно-правовий (законодавча ініціатива, ухвалення закону і т.д.), так і адміністративно-правовий характер (дача доручення підлеглому органу підготувати проект).

Як будь-яка процесуальна діяльність, нормотворчість виникає лише за наявності певного юридичного факту. Підставою виникнення нормотворчого процесу є ухвалення офіційного рішення про підготовку проекту нормативного акту.

В якій би формі це рішення не виражалося, воно є юридичним актом, який створює права та обов'язки. Необхідно відокремити дії, що передують нормотворчій діяльності, від процесуального початку цієї діяльності, оскільки друковані матеріали, вислови політичних діячів і науковців, пропозиції державних і суспільних організацій про вдосконалення законодавства ще не свідчать про початок нормотворчого процесу, тобто процесуальні відносини не виникають. Подібні пропозиції є соціально-політичними передумовами та підставами нормотворчої діяльності.

Саме з моменту ухвалення офіційного рішення про підготовку проекту нормативного акту виникає певне правовідношення, і з цієї миті всі дії по створенню нормативного акту якісно відрізняються від дій, що вчинилися раніше і є не процесом нормотворчості, а є лише

його передумовами.

Таким чином, серед малодосліджених положень процесу реформування правової системи під час трансформаційних процесів перехідного періоду розвитку України значної актуальності набула проблема нормотворчості. Значення нормотворчості полягає в тому, щоб вибрати саме той варіант регулювання, юридичної регламентації, який би в найбільш повній мірі відповідав інтересам країни та сприяв би прогресу суспільства та розвитку правової системи. В зв'язку з чим воно повинно будуватись на раціональних та ефективних принципах, які б не залишались абстрактно-теоретичними розробками, а позитивним чином впливали на практику створення юридичних нормативних документів, знижували вірогідність появи неефективних правових норм.

Наявність великої кількості змін у нещодавно прийнятих законах та недостатня кількість процесуальних норм зумовлюють нестабільність національного законодавства, а диспропорції у співвідношенні між законами та підзаконними актами на користь останніх ускладнюють процеси правореалізації. Найкращий спосіб підготовки нормативно-правового масиву полягає в роботі над ним на двох стадіях, а саме, на стадіях розроблення концепції та формулювання текстів проектів актів на основі обраної концепції. Для поліпшення якості підготовки проектів найефективнішим підходом, безперечно, є визнання того, що розроблення концепції становить фундаментальну передумову підготовки проектів нормативних актів. Тим самим забезпечується застосування процедур та прийомів, завдяки яким є більше можливостей привнести виважені відповіді на головні питання, особливо, коли йдеться про впровадження складних та важких реформ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Докторова Ж.П. Вимоги до проектів нормативно-правових актів: порівняльний аналіз України та ЄС / Ж.П. Докторова // Збірник тез лекцій з питань нормопроєктування. – К., 2005. – С. 5.
2. Аристотель. Політика. – М., 1865. – С. 54
3. Корецький В.М. Монтеск'є / Корецький В.М.. – К., 1955. – С. 89
4. Палиєнко М.И. Предмет и задачи энциклопедии права и идея права. Академічна юридична думка / Укладачі: І.Б. Усенко, Т.І. Бондарук; За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Ін Юре, 1998. – С. 259.
5. Касьяненко Л.М. Особливості законодавчого процесу в Україні / Л.М. Касьяненко // Юридичний вісник України. – 2002. - № 7. – С. 22-24.
6. Сабо І. Основы теории права / И.Сабо. - М.:Прогресс. - 1974. - С.97.
7. Кудрявцев В.Н. Правомерное поведение: норма и патология / В.Н. Кудрявцев. - М.: Наука, 1982. - С.287.
8. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника / А.Нашиц. - М.: Прогресс, 1974. - С.256.