ПІДГОТОВКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУТЦІЇ УКРАЇНИ

М.Е. Кришталь

Україна, м. Запоріжжя, Головне управління юстиції у Запорізькій області

Утвердження України як демократичної, соціальної, правової держави вимагає неухильного дотримання законодавства та його правильного застосування.

Важливим правовим механізмом забезпечення реалізації положень Конституції при прийнятті нормативно-правових актів міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади є їх державна реєстрація в Міністерстві юстиції України та його територіальних органах.

При аналізі конституційності нормативно-правового акта необхідно виходити з основних принципів Конституції: визнання людини найвищою соціальною цінністю, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. При проведенні юридичної експертизи нормативно-правового акта встановлюється, наскільки цей акт торкається основних прав, свобод і законних інтересів громадян і чи допускається втручання через прийнятий акт у свободи, що охороняються правом. Така перевірка на конституційність дає змогу не допустити усунення, звуження або обмеження прав, свобод і законних інтересів громадян.

Робота з правовими приписами – процес надзвичайно складний, вимагає великого запасу різнобічних знань, життєвого досвіду, серйозних спостережень за явищами суспільного буття, їх ретельного аналізу, вивчення та неупередженої, об’єктивної оцінки, що дозволяє дійти певних висновків стосовно шляхів нормативного врегулювання суспільних відносин. Тому правотворчість, як і всяка творчість, передбачає у творців не лише загальну культуру, а й вимагає певних спеціальних знань, навичок оволодіння мистецтвом формування і формулювання нормативних актів.

Нормативно-регулятивний характер правових приписів зумовлює досить високий рівень відображення в них об’єктивної реальності.

Нормотворчий процес характеризується структурованістю, поетапністю та закономірною послідовністю. Це спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб’єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативно-правових актів, прийнятті нормативних актів та введення їх у дію.

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

Прийняття рішення про підготовку відповідного проекту нормативно-правового акта є початком правотворчого процесу, являє собою його першу самостійну стадію.

З прийняттям такого рішення виникає зобов'язання відповідних органів підготувати початковий текст проекту, визначається тема майбутнього акта та його загальна спрямованість.

Підготовка проекту нормативно-правового акта часто супроводжується утворенням спеціальної робочої нормопроектної групи.

Робоча група створюється з метою підготовки якісного змісту проекту, а також з метою координації зусиль органів виконавчої влади та інших органів під час розробки проекту. Робоча група може бути утворена двома способами.

По-перше, така робоча група може бути утворена на виконання вищестоящого органу. З метою забезпечення розроблення проектів нормативних актів можуть бути утворені *постійні або тимчасові робочі групи.*

По-друге, робоча група може бути утворена за власною ініціативою органом, на який покладено обов'язок підготовити проект нормативно-правового акта.

Склад такої робочої групи затверджується відповідним управлінським рішенням (наказом, розпорядженням, тощо). До складу робочих органів включаються представники місцевих органів виконавчої влади, представники громадських організацій, науковці та інші зацікавлені органи та особи.

Склад таких робочих груп, коло представників, які входять до них, визначається змістом та сферою дії нормативно-правового акта, який планується розробити. Звичайно, до складу робочої нормопроектної групи включаються представники всіх органів, яких безпосередньо стосується розробка проекту.

Також у діючій практиці розроблення нормативно-правових актів велике значення має залучення науковців та громадськості до розроблення та обговорення проектів нормативних актів, адже вчені-юристи працюють в комісіях з підготовки проектів, беруть участь в їх обговоренні в пресі, на наукових конференціях, нарадах, тощо.

На робочу групу покладаються функції головного розробника. А саме, робоча група:

- аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання та причини, які обумовлюють необхідність підготовки проекту нормативно-правового акта;

- готує проект;

- перевіряє у разі потреби проект на відповідність міжнародним зобов'язанням України та основним положенням законодавства ЄС;

- у разі розроблення проекту регуляторного акта проводить аналіз його регуляторного впливу та надсилає Держпідприємництву відповідну довідку;

- надсилає копії проекту зацікавленим органам для узгодження, у разі отримання зауважень до проекту опрацьовує їх на вносить необхідні поправки;

- вживає вичерпних заходів для усунення можливих розбіжностей щодо проекту. З цією метою організовує та проводить детальне обговорення варіантів рішень із спірних позицій та оцінок за участю керівників зацікавлених органів, які мають зауваження.

Взагалі найкращий спосіб підготовки проекту нормативно-правового акта, особливо акта, що регулює найбільш важливі суспільні відносини, полягає в роботі над ним *на двох стадіях:*

- розроблення концепції акта;
- формулювання тексту проекту акта на основі обраної концепції.

Правова концепція – (лат. - сукупність, система) – провідна ідея, точка зору на те або інше явище, важливий засіб розвитку як юридичної науки, так і науково обґрунтованого державно-правового будівництва, що схвалюється в установленому порядку та є основою відповідних нормативно-правових актів, заходів, тощо.

Вона, *по-перше*, має чітко відбивати основну ідею майбутнього нормативного акта, його задум, шляхи, методи, засоби та механізми організаційно-нормативного розв'язання певної суспільної проблеми (спосіб і характер правового регулювання).

По-друге, містити основні засадні положення проекту в цілому та його складових частин.

По-третє, визначати структуру проекту, розміщення матеріалу по розділах і главах.

По-четверте, визначати також шляхи подальшої роботи по його змістовній підготовці і техніко-юридичному оформленню. У зміст концепції проекту включаються такі параметри, як його загальний зміст, основні ідеї, характеристика і загальний план.

У залежності від наукової обґрунтованості концепції визначаються терміни прийняття акта, перевіряється його якість і ефективність.

У концепції нормативного акта вказується також і віднесення його до відповідного ієрархічного рівня правової системи, що є особливо важливим на даному етапі її формування.

Для поліпшення якості підготовки проектів найефективніший підхід полягає, безперечно, у визнанні того, що розроблення концепції є фундаментальною передумовою підготовки проектів нормативних актів.

Тим самим забезпечується застосування процедур та прийомів, завдяки яким є більше можливостей залучити виважені відповіді на головні питання, особливо, коли йдеться про впровадження складного регулювання певних правовідносин.

Таке визнання ролі розроблення концепції є необхідним, зокрема, при бажанні здійснити більш системні дослідження ролі проекту акта, ніж дослідження, які здійснюються на даний час. Йдеться про вивчення функції майбутнього нормативно-правового акта, перевірку передбачуваних наслідків дії цього акта. *Яких ресурсів потребуватиме впровадження норм, що розглядаються? Якими будуть наслідки для інших нормативно-правових актів, чинних або тих, що готуються? Чи вплив на суспільство буде таким, як бажано? Яким є ризик зворотних ефектів, тобто небажаних і шкідливих наслідків?*

Проект концепції відповідного нормативно-правового акта – це самостійний документ, який містить всебічне обґрунтування вибору оптимального варіанта розв’язання проблем та визначає засади розроблення нормативно-правової бази реалізації держаної політики.

Розроблення концепції передбачається відповідними планами нормотворчої діяльності суб’єктів нормотворення, а також ініціативою керівників органів виконавчої влади, які мають статус суб’єктів нормотворення.

Концепція повинна мати шість розділів.

У першому розділі концепції «Проблема» дається формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та дається пояснення, чому це питання є пріоритетним для вирішення.

У другому розділі «Суттєві фактори» викладаються статистичні, аналітичні, інші дані, які мають бути прийняті до уваги під час прийняття рішення.

У розділі «Альтернативи» дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення питання, що розглядається. Аналіз та порівняння таких варіантів проводиться за такими критеріями:

- ефективність втілення відповідної цілі та вплив варіанта пропонованого рішення на інші важливі напрями;

- суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта, такі як, фінансово-економічні (включаючи вартість запровадження нових положень), правові, соціальні тощо.

У четвертому розділі «Узгодження» чітко визначаються будь-які протилежні точки зору та розбіжності в позиціях заінтересованих органів виконавчої влади, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення.

У розділі «Оптимальний варіант» рекомендується прийняття суб'єктом нормотворення оптимального рішення, дається перелік аргументів на його користь.

В останньому, шостому, розділі концепції надається вичерпний перелік заходів, які мають бути здійснені для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, заходів тощо).

Підготовка тексту проекту нормативно-правового акта – це спеціалізована юридична діяльність, яка вимагає спеціальних знань і відповідної практики.

Підготовка тексту проекту вимагає систематичного і часто дуже прискіпливого використання специфічних навичок проведення аналізу та редагування проекту.

Головним завданням робочої групи при підготовці тексту є перенесення концепції проекту в площину єдиної системи нормативних правил.

Нормотворча діяльність передбачає чітке уявлення робочої групи про правову норму, її структуру та види. Таке уявлення дозволяє доцільно розташувати матеріал проекту у логічній послідовності його нормативно-правового змісту.

Одним із способів внутрішньої організації, а також зовнішнього прояву правових норм, який засвідчує ї загальнообов'язковість, є нормативно-правовий акт.

Нормативно-правовий акт – це письмовий документ компетентного органу, в якому закріплено забезпечуване ним формально обов'язкове правило поведінки загального характеру.

За юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на *закони та підзаконні нормативно-правові акти.*

Закон – це нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної влади або самого народу, який регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю й інтереси більшості населення і має вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів.

Підзаконні нормативно-правові акти – це нормативні акти компетентних органів, що видаються на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання.

Підготовка тексту проекту нормативно-правового акта як окрема стадія нормотворчого процесу включає *три самостійні стадії*:

- попередні роботи, що передують складанню тексту проекту;
- формулювання тексту початкового варіанта проекту;
- попереднє обговорення, доопрацювання та узгодження проекту.

Згадані вище стадії не завжди чітко розмежовуються, особливо під час підготовки проектів невеликих розмірів, які вносять часткові зміни та доповнення до нормативно-правового акта. Але взагалі, відповідні стадії мають місце під час роботи над будь-яким проектом нормативно-правового акта. Тому важливо не випускати з уваги необхідність їх послідовного здійснення, чим досягається висока якість актів, підвищується юридична культура нормотворчості.

Звичайно вони починаються із *затвердження плану і графіка роботи над проектом*. Потім здійснюється *добір матеріалів*, необхідних для розробки проекту, та ознайомлення з ними. Коло цих матеріалів у кожному окремому випадку залежить від змісту питань, яким повинен бути присвячений проект. До цих матеріалів відноситься законодавство та матеріали щодо існуючої практики вирішення відповідних питань.

Важливим матеріалом для підготовки тексту проекту є *відомості про закордонне законодавство та практику його застосування, про досвід регулювання відповідних питань у закордонних країнах*. Нарешті, необхідне *ознайомлення з науковою літературою,* а також із практикою підготовки відповідних проектів в інших органах.

Ретельне вивчення таких матеріалів дозволяє уникнути скоростиглих, непродуманих рішень, допомагає установити дійсну потребу в підготовці нового акта, перевірити ті положення, які планується прийняти, а також передбачити наслідки, що виникнуть після прийняття спроектованих норм.

Найважливішою передумовою високої юридичної культури правотворчого процесу є ретельне врахування діючого законодавства, що дозволяє уникнути повторень нормативних приписів у різних актах, неузгодженості і суперечностей.

Проекти нормативно-правових актів повинні також обговорюватися за участю органів та організацій, який проект безпосередньо стосується. Пропозиції та зауваження стосовно проекту, висловлені під час обговорення, узагальнюються, і відповідно до них проект остаточно доопрацьовується й редагується.

Необхідним етапом подальшої розробки проекту є узгодження його з усіма зацікавленими органами.

Органи, яким проект поданий для узгодження, як правило, складають спеціальний висновок по ньому. Він містить загальну оцінку проекту, а також оцінку окремих його положень. Також важлива оцінка структури акта, чіткості викладу нормативних положень, мови і стилю проекту. Зацікавлений орган опрацьовує положення проекту з питань, що належать до його компетенції та у разі відсутності зауважень погоджує його і повертає головному розробникові – робочій групі. У разі наявності зауважень та пропозицій зацікавлений орган за підписом керівника повідомляє про них головного розробника – робочу групу з чітким формулюванням відповідних положень.

Керівник зацікавленого органу зобов'язаний взяти особисту участь у врегулюванні спірних питань, якщо головний розробник визнає за необхідне проведення узгоджувальної процедури.

Проект акта повинен бути розглянутий і завізований зацікавленими органами у термін, визначений головним розробником – робочою групою. Невисловлення зацікавленими органами та організаціями позицій щодо проекту акта у визначений термін вважається рівнозначним його узгодженню.

Проект акта не потребує повторного узгодження із зацікавленими органами, якщо х письмові зауваження повністю враховано головним розробником – робочою групою в остаточній редакції проекту.

Наступна стадія передбачає офіційне закріплення волі в нормах права. Правовідносини по виробленню первісного тексту проекту на цьому етапі вичерпуються, замість них виникають нові правовідносини, зв'язані з необхідністю розглянути в офіційному порядку проект і прийняти по ньому визначене рішення.

Процес створення правових норм починається з виникнення об'єктивних суспільних закономірностей, що вимагають правового регулювання, проходить через інститути суспільства, реалізується у тому числі й виконавчою владою у властивих їй формах. Але процес створення правових норм не може бути довільним,суб'єктивним, він базується на прийнятих і закріплених конституційно і нормативно правилах, що держава зобов'язана дотримуватися. Воно зв'язана власною правовою системою, і ця залежність закріплена в Основному законі держави. Відступаючи від принципу законності або створюючи правові норми, нездатні прижитися в суспільстві, що

суперечать одна одній і суспільній системі в цілому, державна влада послаблює свій авторитет, знижує ступінь суспільної довіри до себе.

Література:

1. Боголюбов С.А., Казьмин И.Ф., Локшина М.Д., та інші. Юридична література. М., 1990.
2. Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-практическое и учебное пособие. М., 1998. С. 1-2.
3. Наказ Міністерства юстиції України від 06.12.2002 року № 105/5 «Про рекомендації з питань державної реєстрації нормативно-правових актів.
4. Рибалкік А. Принципи нормотворчої діяльності // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. - № 3 (8). – С. 71.