

УДК 340.134

## ТЕХНОЛОГІЧНО-ЮРИДИЧНІ НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ

**Косович В. М.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри та філософії права  
юридичного факультету  
Львівського національного університету  
імені І. Франка

**Анотація:** Стаття присвячена дослідженню технологічно-юридичних недоліків нормативно-правових актів України. Ці недоліки зумовлені недотриманням правил правотворчого процесу. Технологічно-юридичні недоліки з метою виявлення доцільно розмежувати на певні види: залежно від їх змістовної складової, стадій нормотворення, форм прояву у нормах, які регламентують нормотворчу діяльність. Найефективніший спосіб їх пошуку – правовий моніторинг. Усунення таких недоліків є передумовою досконалості нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** нормативно-правовий акт, технологічно-юридичні недоліки нормативно-правових актів, види технологічно-юридичних недоліків нормативно-правових актів України.

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию технологически-юридических недостатков нормативно-правовых актов Украины. Эти недостатки предопределены несоблюдением правил правотворческого процесса. Технологически-юридические недостатки с целью выявления целесообразно разграничивать на определенные виды: в зависимости от их содержательной составляющей, стадий нормотворчества, форм проявления в нормах, которые регламентируют нормотворческую деятельность. Наиболее эффективный способ их поиска – правовой мониторинг. Устранение таких недостатков является условием совершенства нормативно-правовых актов.

**Ключевые слова:** нормативно-правовой акт, технологически-юридические недостатки нормативно-правовых актов, виды технологически-юридических недостатков нормативно-правовых актов Украины.

**Annotation:** The article investigates technological and legal deficiencies in the legal acts of Ukraine. These deficiencies are caused by failure to observe the rules of law-making process. The technical and legal shortcomings to identify expedient to distinguish between certain types, depending on their content component stages of rulemaking, manifestations in the norms that regulate the legislative work. The most effective way to find them – legal monitoring. Eliminating these deficiencies is a prerequisite of perfection of legal acts.

**Key words:** normatively-legal act, technologically-legal lacks of normatively-legal acts, types of technologically-legal lacks of normatively-legal acts of Ukraine.

Необхідність створення якісної джерельної бази права сучасної України спонукає до пошуку можливостей створення досконалих правових регуляторів, визначальне місце серед яких належить нормативно-правовим актам. З'ясовуючи критерії якості нормативно-правових актів, важливо знати й властиві їм недоліки. Серед них найменш помітні недоліки, зумовлені помилками та упущеннями у правотворчому процесі (правотворчій процедурі). Необхідність вивчення таких недоліків надає актуальності темі дослідження.

Питання правотворчої процедури (її інколи називають правотворчою технологією) українські науковці найчастіше розглядають у контексті законотворення (див., наприклад, роботи О.І. Ющика, С.В. Бобровник, О.В. Богачової, О.В. Зайчука, О.Л. Копиленка, Н.М. Оніщенко). Правотворча технологія, як правило, розглядається разом із правотворчою технікою. Щодо процедурних недоліків, то, попри зауваження стосовно тих чи інших стадій нормотворення, їх систематизація у літературі практично не здійснюється. Тому вважаємо за необхідне визначити види та форми прояву процедурних (технологічних) недоліків у нормативно-правових актах України.

Якщо виявити техніко-юридичні недоліки у нормативно-правових актах України не надто складно (наприклад, порушення мовних правил очевидне навіть не для правника), то побачити прямий вплив порушень нормотворчої процедури на якість нормативно-правового акта без спеціального

вивчення процесу його створення – навпаки. Крім того, необхідно враховувати галузеві «проблеми» формування певних нормативно-правових актів та особливості їх створення. Так, О. І. Ющик зазначає, що недостатня змістовна визначеність конституційного процесу зумовлює поліваріантність його розвитку, залежно від тих конкретних умов, в яких він буде відбуватися [1, с. 26]. Безпосередньо відображені у нормативно-правовому акті лише такі складові процесу його творення, як чинність і дія. Описано недоліки правотворчої процедури можуть слугувати навіть причиною колізій у законодавстві України. Ознайомлюючись із темпоральними, ієрархічними та змістовними колізіями [2], можна зауважити, що вони зумовлюються і недоліками існуючих правотворчих процедур.

Недоліки нормативно-правових актів, що є результатом недотримання нормотворчої процедури залежно від їх змістовної складової, видається, можна розмежувати на три групи.

Перша – недоліки, зумовлені порушенням юридичних норм, які встановлюють правила нормотворення, наприклад, недотримання вимоги про державну реєстрацію певних категорій нормативно-правових актів. Чимало дискусій спричинила практика відновлення Конституційним Судом України конституційних положень у 2010 р. І. Коліушко зауважує, що незрозумілим залишається, як Конституційний Суд України прийшов до висновку, що у нього є повноваження змінювати Конституцію України шляхом відновлення дії конституційних положень, що втратили чинність або

про автоматичне відновлення дії певних конституційних положень [3, с. 46]. Йдеться по суті про порушення принципу законності. Такі недоліки можуть слугувати причиною визнання нормативно-правових актів нечинними.

Друга – недоліки, що є причиною ігнорування загальновизначених правовою спільнотою правил нормопроекування, наприклад, необхідності планування розробки підзаконних нормативно-правових актів. О. В. Богачова зазначає, що проведене дослідження стану планування законотворення в Україні виявило суттєві недоліки, основними з яких є неузгодженість планування законодавчої та законопідготовчої роботи, що є наслідком нескоординованості діяльності суб'єктів законотворення щодо планування своєї діяльності, відсутності стратегічного прогнозування процесів соціальних змін у державі [4, с. 118]. Результатом цього є недоліки, які проявляються у неузгодженості, неактуальності, безсистемності і т. д. правових документів.

Третя – недоліки, які виникають унаслідок того, що практики не зважають на рекомендації науковців. Наприклад, у нормотворчому процесі дуже обмежено використовуються доктринальні пропозиції стосовно необхідності розробки концепції закону. О. В. Богачова вказує на те, що сьогодні для визначення основ майбутнього закону не завжди застосовується концептуальна форма. Це є однією з причин тривалого неприйняття важливих законів України та швидкої зміни вже прийнятих законів [4, с. 167].

Другу і третю категорію недоліків назвати юридичними, вочевидь, формально не можна. Однак вони мають безпосереднє значення для праворегулятивної якості нормативного документа. Наприклад, чинне законодавство України не передбачає обов'язковості проведення наукових експертиз проектів нормативно-правових актів (що, звичайно, не завадило б їх якості), в той час як Конституційний Суд України активно послуговується оцінками науковців стосовно чинних нормативно-правових актів чи окремих нормативно-правових приписів. Виникає питання, а чи взагалі може йтися про процедурні недоліки, якщо вони не є наслідком прямого порушення нормативно-правових приписів? На нашу думку, може, оскільки загальновизначені доктринальні положення стосовно складових нормотворчого процесу сьогодні слугують джерелом юридичних норм, які регулюють правотворчу діяльність у сучасній державі. Крім того, нагально необхідним стає юридичне закріплення таких норм.

Дослідження науковців та аналіз законодавчих актів ілюструють різний рівень нормативної визначеності процесу творення нормативно-правових актів України. Найбільш повно і ґрунтовно сьогодні регулюється законодавча діяльність. Із зменшенням юридичної сили нормативно-правових актів зменшується кількість юридичних норм, які визначають процедуру їх створення. Це, вочевидь, є однією із причин «промахів» насамперед у процедурі творення підзаконних нормативно-правових актів, що негативно впливає на їх якість. Якщо брати за основу формальний компонент правотворення, то техніко-

юридичні недоліки нормативно-правових актів України доцільно розмежувати залежно від стадій нормотворчого процесу. Аналіз нормативно-правових актів указує, що процедурні недоліки найчастіше пов'язані із упущеннями у плануванні нормотворення, правовому моніторингу, розробці концепцій нормативно-правових актів, експертизі проектів нормативно-правових актів України, їх державній реєстрації, оприлюдненні та набранні ними чинності. Розглянемо їх детальніше.

Досліджуючи правотворчий процес в Україні, фахівці вказують на певну стихійність нормотворення у нашій державі. Сучасний стан планування як конституюючий фактор законотворення характеризується передусім відсутністю системності у плануванні законотворення внаслідок неналежної консолідації зусиль органів державної влади у цій сфері. Ще одна вада законотворчого процесу – відсутність перспективного планування, заснованого на програмно-цільовому підході та прогнозуванні [5, с. 202-203]. Це, без сумніву, негативно впливає на якість існуючої та створюваної нормативно-правової бази. Планування правотворчої діяльності у нашій державі можна оцінити як нормативно невизначене та не визнане юридичною практикою.

Сьогодні наукова спільнота України та ближнього зарубіжжя активно обговорює важливість правового моніторингу для успішної правотворчої роботи. Однак у юридичній практиці нашої держави правовий моніторинг реальне втілення поки що не отримав. Тематика правового моніторингу в Україні є достатньо новою та не апробованою [6, с. 23]. Прикладом цього може бути те, що в проєктованому законодавстві України про нормативно-правові акти така стадія нормотворчого процесу, як правовий моніторинг, не пропонується.

Це є причиною того, що існуючі недоліки нормативно-правових актів України без правозастосувального моніторингу виявляються лише із часом. Непроведення моніторингу чинного законодавства на стадії розробки проекту нового нормативно-правового акта може призвести до його невідповідності чинним законодавчим актам чи відсутності необхідних нормативно-правових приписів про припинення дії останніми. Так, саме ігнорування правового моніторингу правотворчими суб'єктами, на нашу думку, зумовило колізії між нормами Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР «Про Вищу раду юстиції».

У нормотворчій діяльності в Україні дедалі більшого поширення набуває практика створення концепцій майбутніх нормативно-правових актів України. Для прикладу можна згадати концепцію проекту Закону України «Про засади зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди» [7] та концепцію нової редакції Закону України «Про освіту» [8] (які за формою різняться).

Підготовка окремих законів і створення системи законодавства в цілому повинні базуватися на всебічній стратегії соціально-економічного розвитку держави і суспільства ... тобто на державній політиці,

мати під собою наукове підґрунтя, а також усі необхідні дослідження, аналітичну та довідкову інформацію, що мають бути покладені в основу концепції закону [4, с. 167]. Водночас, якщо зважати на прийняті останніми роками в Україні законодавчі акти, навіть кодекси, то концепцій, які б передували їх створенню, не так і багато. Це негативно впливає на якість нормативно-правових актів, оскільки обмежує доступ і можливість сприйняття засадничих положень проєктованих документів правниками та громадськістю. Концепція закону, як відомо, значно простіша і зрозуміліша за ідейним змістом, ніж його проєкт. Її детальне обговорення сприятиме розробці досконалого закону і навпаки. Тому формування системи рекомендацій стосовно правил розробки концепції нормативно-правових актів буде кроком до забезпечення їх якості.

Гарантом досконалості створюваних нормативно-правових актів повинна слугувати експертиза їх проєктів. Належне проведення необхідних експертиз може безпосередньо впливати на якість нормативно-правового акта. Так, сьогодні відбувається гендерне переконструювання українського суспільства. Тому звернення до гендерної експертизи українського законодавства – нагальна потреба часу, можливість пришвидшення його соціальної ходи, забезпечення свободи та розвитку особистості, творення нових форм життєдіяльності, упорядкованості соціальних відносин та функціонування організаційних структур у суспільстві [9, с. 130-131]. Попри це, у чинних правових актах України про такий різновид експертизи сьогодні, на жаль, не йдеться. У декількох правових документах передбачено необхідність проведення правової експертизи спроектованих нормативно-правових актів, однак Т. О. Дідич наголошує на відсутності у наукових джерелах єдиного погляду щодо сутності інституту правової експертизи [10, с. 13], що, вочевидь, впливає на її юридичну регламентацію.

Важливою передумовою досконалості нормативно-правових актів України є їх державна реєстрація, яка супроводжується різними видами експертиз створеного нормативно-правового акта, насамперед правовою, а її непроведення стає причиною недоліків, які можна було б виявити у процесі оцінки проєкту.

Ознайомлення із юридичною практикою засвідчує, що трапляються випадки неподання нормативно-правових актів для державної реєстрації. Так, не подавались на реєстрацію накази Міністерства охорони здоров'я України від 27.10.2003 № 494, від 20.04.2005 № 177, від 25.04.2005 № 192, від 27.09.2005 № 493, від 22.11.2005 № 626, від 23.11.2005 № 631, від 05.04.2006 № 198, що зумовило необхідність їх скасування [11]. Причини «ухилення» від реєстрації різні: від того, що створений правовий документ не є нормативно-правовим актом, завершуючи тим, що він не зачіпає права людини.

Одна із класичних стадій правотворення – оприлюднення нормативно-правових актів і набрання ними чинності. Однак постає питання щодо джерел і порядку оприлюднення нормативно-правових актів. Попри загальновідомість, інколи недоліки нормативно-правових актів пов'язані саме із

питаннями їх чинності (дії) у часі: і стосовно чинності нормативно-правових актів загалом, і щодо її визначення в нормативно-правових актах. М. О. Теплюк звертає увагу на те, що не проводиться чітка межа між чинністю та дією закону, а зміст стадії законотворчого процесу, яку називають введенням у дію закону, зводиться до процедури набрання законом чинності [12, с. 8]. Оцінюючи чинне законодавство України, можна зауважити, що розмежування чинності та дії нормативно-правового акта здійснюється не доволі часто, наприклад, це характерно для Кримінально-процесуального та Податкового кодексів України. Натомість дуже часто, особливо у законах про внесення змін до чинних законодавчих актів, вказується лише момент набрання ними чинності.

Сьогодні також відсутня чітка юридична регламентація того, які приписи повинні міститися у Перехідних положеннях закону, а які – у Прикінцевих. Ознайомившись із різними нормативно-правовими актами, можна констатувати, що є акти, в яких містяться тільки Перехідні чи Прикінцеві положення, а у Кримінальному кодексі України вони подаються спільно.

Ще гірша ситуація із підзаконними нормативно-правовими актами. Навіть в Указах Президента України (див., наприклад, Указ Президента України від 13.01.2006 р. № 2/2006 «Про деякі питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України») вказівка про набрання ними чинності, тим паче їх дію, радше виняток, аніж правило.

Отже, удосконалення нормативно-правових актів України невіддільне від дослідження та формулювання рекомендацій стосовно оприлюднення, чинності та дії нормативно-правових актів України. Багатоаспектним є питання удосконалення процесу формування підзаконних нормативно-правових актів. Воно стає об'єктом дослідження і представників галузевих наук. Наприклад, Ю. М. Глушенко пропонує удосконалити зміст стадій правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій [13, с. 10].

Важливість процедурних правил для формування досконалих нормативно-правових актів ілюструє наявність спеціальних правових актів, які регулюють процес створення підзаконних нормативно-правових актів – регламентів, положень, методичних рекомендацій.

Ознайомлення з цими документами, однак, вказує на наявність у них низки недоліків формального та змістовного характеру. Для ілюстрації таких недоліків розглянемо затверджене Указом Президента України від 15.11.2006 р. № 970/2006 Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України (далі – Положення), затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 Регламент Кабінету Міністрів України (далі – Регламент), затверджені наказом МНС від 10.12.2007 р. № 851 Методичні рекомендації з підготовки та оформлення проєктів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС та дотримання правил нормопроектної техніки (далі – Методичні рекомендації; як приклад

правового акта, що визначає порядок створення актів центральними органами виконавчої влади України).

Формальні недоліки є результатом недостатнього чи неналежного закріплення правил нормотворення під час створення цих актів і виявляються у: відсутності норм, які встановлюють ті чи інші класичні стадії нормотворчого процесу, наприклад у всіх зазначених актах не згадується про правовий моніторинг; відсутності єдності щодо відображення етапів нормотворчої діяльності у різних правових документах. Наприклад, процедура проходження акцій Президента України від їх унесення і до подання на підпис Президенту України, визначена пунктами 5–17 Положення, і процедура підготовки і розгляду актів Кабінету Міністрів України, визначена параграфами 42–67 Регламенту, суттєво відрізняються. Суперечності щодо процедурних правил простежуються і серед правових джерел, які встановлюють правила створення нормативно-правових актів одного рівня, зокрема актів центральних органів виконавчої влади. Промовистим прикладом є правила створення проектів законів, передбачені згаданими Методичними рекомендаціями, з одного боку, та правила підготовки проектів законів, установлені Регламентом Міністерства освіти і науки України (затверджений Наказом Міністерства освіти і науки України № 969 від 12.07.2013 р.), – з іншого; неоднаковому трактуванню правил підготовки підзаконних нормативно-правових актів у різних правових документах<sup>1</sup>. Так, у розділі VII «Підготовка власних нормативно-правових актів МНС» Методичних рекомендацій встановлено, що організація роботи із підготовки нормативно-правових актів сфери компетенції МПС здійснюється відповідно до постанов Кабінету Міністрів України. Натомість, пункт 2.8 «Порядок підготовки та подання на державну реєстрацію, облік нормативно-правових актів» Регламенту Міністерства освіти і науки України передбачає, що порядок підготовки, подання на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України нормативно-правових актів Міністерства здійснюється у встановленому законом порядку. Серйозних змістовних відмінностей у цьому випадку, вочевидь, немає, оскільки йдеться про створення підзаконних нормативно-правових актів відповідно до існуючих законодавчих приписів, однак формальні розбіжності наяву. Наявність формальної неузгодженості може стати причиною різного розуміння та трактування правових норм.

Змістовні недоліки пов'язані із недотриманням доктринальних положень з питань нормотворення та неузгодженістю встановлених цими актами правил із чинними нормативно-правовими приписами. Наведемо приклади. Назва Методичних рекомендацій вказує на те, що вони стосуються і правил підготовки та оформлення проектів нормативно-правових актів Президента України. Натомість, у розділі шостому цього документу йдеться про підготовку указів (частина з яких не можуть бути нормативно-правовими, з уваги на їх зміст, наприклад, про призначення на посади конкретних осіб) і розпоряджень, які у більшості випадків мають індивідуально-правовий характер. Тобто наяву недотримання загальнотеоретичних постулатів про

розмежування правових актів на нормативно-правові та індивідуально-правові.

В основі неузгодженості правил нормотворення – неузгодженість між різними нормативно-правовими приписами. Так, ст. 106 Конституції України встановлює, що Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження. Розмежування питань, щодо регулювання яких видаються укази чи розпорядження, конституційна норма не здійснює. Тому таке розмежування у Положенні (попри його практичну раціональність) видається певним недотриманням ст. 8 Основного Закону, відповідно до якої закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Окрім того, поділ правових актів Президента України суттєво не впливає на їх проходження «щаблями» правотворчого процесу.

Отож, основні технологічно-юридичні недоліки класифікуються залежно від їх змістовної складової, стадій нормотворення і форм прояву у нормах, які регламентують нормотворчу діяльність. Окреслений спектр можливих недоліків нормативно-правових актів України, зумовлених недотриманням правил правотворчої процедури та недостатністю її юридичного регулювання, зобов'язує детально розглянути способи удосконалення нормотворчого процесу (його інституційної та функціональної складових), вивчення яких слугуватиме вагомою передумовою створення якісних нормативно-правових актів України.

#### **ПРИМІТКИ**

1. Звичайно, наявність таких розбіжностей можна обґрунтувати функціональними особливостями органів, які створюють правові документи. Попри це, основні концептуальні складові нормотворення повинні бути спільними.

#### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Ющик О. І. Конституційний процес в Україні: особливості сучасного етапу / О. І. Ющик // *Право України*. – 2012. – № 8. – С. 26.
2. На них звертає увагу С.П. Погребняк (Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. П. Погребняк. – Х., 2001. – С. 8–12.).
3. Коліушко І. Відновлення дії Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. / І. Коліушко, Ю. Кириченко // *Конституційна реформа: збірник матеріалів Центру політико-правових реформ за 2007 – 2013 роки* / за заг. ред. І. Б. Коліушка. – К.: Москаленко О. М., 2013. – С. 46.
4. Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти / О. В. Богачова. – Кам'янець-Подільський: Рута, 2012. – 448 с.
5. Богачова О. В. Нариси із законотворення / О. В. Богачова. – Кам'янець-Подільський: Рута, 2013. – 224 с.
6. Нижник Н. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні / Н. Нижник, І. Гуменюк, О. Муза // *Вісник Національної академії правових наук України*. – 2013. – № 4(75). – С. 23.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2012-p
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: argu.com.ua/novyny/144-koncepcija-novoji-redakciji

9. Мельник Т. М. Гендерна експертиза українського законодавства / Т. М. Мельник // Збірник тез лекцій з питань нормопроекткування. – К., 2005. – С. 130–131.

10. Дідич Т. О. Нормопроекткування: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т. О. Дідич. – К., 2006. – С. 13.

11. План заходів МОЗ за результатами перевірки Міністерством юстиції України стану організації правової роботи та додержання законодавства про державну

реєстрацію нормативно-правових актів, затверджений наказом МОЗ України від 14.08.2006 р. № 562.

12. Теплоюк М. О. Введення закону в дію: теоретико-правові проблеми законодавчого регулювання: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / М. О. Теплоюк. – К., 2014. – С. 8.

13. Глушенко Ю.М. Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій та основні напрямки її удосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. М. Глушенко. – К., 2011. – С. 10.