

УДК 340.132.6(477)

БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

М. Стрипко

*Київський університет імені Бориса Грінченка
вул. Тимошенка, 13-Б, 04053 Київ, Україна*

Проаналізовано сучасний стан нормотворчої діяльності в Україні, на підставі чого обґрунтовано ключову роль інститутів громадянського суспільства у створенні якісного законодавства, що відповідає вимогам правової держави. Сформульовано базові принципи взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади при здійсненні нормотворчої діяльності. Розкрито зміст цих принципів. Виокремлено наявні проблемні питання, вирішення яких сприятиме підвищенню якості вітчизняного законодавства.

Ключові слова: нормотворча діяльність, нормотворчість, нормативно-правовий акт, законодавчий акт, інститути громадянського суспільства, принципи, юридична техніка.

Необхідною та невід’ємною умовою побудови правової держави, громадянського суспільства, утвердження європейських демократичних цінностей в Україні є створення якісного вітчизняного законодавства, що імplementоване до правових норм та стандартів країн Європейського Союзу. Це може бути досягнуто не лише через дотримання логічної структури нормотворчої діяльності, а й шляхом реальної, а не декларативної участі інститутів громадянського суспільства в процесі створення нормативно-правових актів України, передусім, через їх взаємодію у цьому процесі з органами державної влади.

На наше переконання необхідність участі інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) у нормотворчості зумовлене такими обставинами, зокрема:

1. У багатьох випадках ІГС краще, ніж суб’єкти нормотворчості (органи державної влади) володіють інформацією щодо проблем, які потребують нормативно-правового регулювання.

2. ІГС мають можливість пропонувати альтернативний проект того чи іншого нормативно-правового акта, підготовлений без залучення коштів державного бюджету.

3. ІГС України об’єктивно простіше, ніж органам державної влади, налагоджувати взаємодію з ІГС іноземних держав. Як наслідок, вітчизняні недержавні організації мають можливість прискіпливого аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання суміжних з Україною проблем.

4. Аналіз практики нормотворчості свідчить про те, що головний розробник проекту нормативно-правового акта, зазвичай, діє відповідно до заздалегідь затвердженого конкретним міністерством (відомством) плану нормопроектних робіт. З огляду на це, дії суб’єкта нормотворення є надто формалізованими, через що, коли відпадає необхідність у нормативному врегулюванні тієї чи іншої проблеми, владна установа далеко не завжди відмовиться від прийняття нормативно-правового акта. Адаже не виконання конкретного пункту плану нормопроектних робіт може мати наслідком накладення на відповідального працівника дисциплінарного стягнення.

Такий стан справ, безумовно, негативно позначається на вітчизняному законодавстві. Створення реальних, а не формальних умов участі ІГС у нормотворчому процесі органів державної влади України мінімізує таку практику.

Враховуючи вищезазначені обставини, а також євроінтеграційний вектор зовнішньої політики нашої держави можна цілком логічно прогнозувати поглиблення найближчим часом співпраці ІГС та органів державної влади України у процесі створення нормативно-правових актів.

Дослідженню питань нормотворчої діяльності присвячені праці низки вчених. Зокрема, серед фахівців, які займаються удосконаленням правового регулювання нормотворчості, вважаємо за доцільне виділити Г. Новицького, В. Омельчука, М. Стрельбицького, О. Шмоткіна. Питання стадій нормотворчого процесу системно аналізували у своїх працях О. Шамсутдінов, Ж. Докторова, М. Шумило, Н. Плахотнюк. Аспекти юридичної техніки комплексно розкриті І. Билею, Ю. Бойком, М. Пановим, М. Вороновим та іншими вченими.

Водночас можемо констатувати, що роль ІГС у нормотворчому процесі розкривають вітчизняні вчені здебільшого фрагментарно.

Це дає підстави сформулювати мету статті, яка полягає у розробці базових принципів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади під час здійснення нормотворчої діяльності, розкритті змісту цих принципів та внесенні пропозицій щодо вдосконалення нормотворчої діяльності в Україні в контексті участі ІГС.

Отже, беззаперечним є той факт, що принципи у загальнонауковому розумінні є базовими основоположними началами здійснення певного виду діяльності. Відповідно, принципами взаємодії ІГС та органів державної влади під час здійснення нормотворчої діяльності, на наше переконання, є ті основоположні начала, які у своїй сукупності:

1. Забезпечують повноцінну участь неурядових структур у процесі підготовки проектів нормативно-правових актів, що зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян.

2. Визначають нормативно не закріплені правила взаємодії неурядових структур та органів влади у нормотворчому процесі, передусім, в умовах відсутності чинного Закону України «Про нормативно-правові акти».

3. Мінімізують випадки прийняття кулуарних та не підкріплених адекватним відображенням нормативно-правових потреб актів.

На нашу думку, першочерговим принципом взаємодії ІГС та органів державної влади під час здійснення нормотворчої діяльності є принцип *законності*.

Він означає наявність правових підстав участі неурядових структур у нормотворчому процесі. На сьогодні у нашій державі відсутні юридичні перешкоди для участі ІГС в окремих стадіях нормотворчості: формування концепції проекту нормативно-правового акта та підготовки самого проекту. Більш того, суттєвий вплив на нормотворчість органів державної влади ІГС можуть чинити шляхом спілкування з представниками влади через офіційні інтернет-портали міністерств (відомств).

Певні обмеження участі громадськості у нормотворчому процесі повинні стосуватися передусім підзаконної нормотворчості та питань, які стосуються державної таємниці, що цілком відповідає вимогам та інтересам правової держави.

Водночас вважаємо за доцільне законодавчо закріпити у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» норму, яка би гарантувала ІГС можли-

вість участі у процесі прийняття правових актів, що торкаються прав, свобод і законних інтересів громадян. Зокрема, це може стосуватися впровадження у проект згаданого Закону імперативної норми, що зобов'язуватиме головного розробника нормативно-правового акта розглядати всі альтернативні проекти документа.

Крім того, доцільно розглянути питання щодо законодавчого закріплення норми, яка зобов'язуватиме головного розробника нормативно-правового акта на етапі погодження проекту цього документа готувати офіційну письмову аргументацію щодо причин не врахування тієї чи іншої пропозиції, наданої ІГС. Це дещо ускладнить процедуру прийняття нормативно-правового акта, проте матиме позитивні наслідки, в першу чергу, для самого органу державної влади, оскільки позбавить ІГС підстав необґрунтовано критикувати закон після набуття ним юридичної сили.

Принцип *гуманізму*. Насамперед зазначимо, що суть цього принципу у нормотворчій діяльності полягає у тому, що нормативно-правові акти мають формулювати і захищати загальнолюдські цінності, природні права людини; її інтереси мають бути у центрі нормотворчої діяльності [1, с. 38]. Економічна доцільність прийняття того чи іншого проекту нормативного документа жодним чином не може виправдати збитків навколишньому природному середовищу, життю, здоров'ю, честі та гідності людини тощо. Цей принцип у нормотворчій діяльності ґрунтується на ст. 3 Конституції України, яка встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність [2].

Під час проектування цього принципу на взаємодію державних органів з ІГС у нормотворчій діяльності, виділимо ту особливість, що зазначені суб'єкти в жодному разі не повинні співпрацювати у підготовці тих проектів, які суперечать загальнолюдським цінностям.

Зазначимо, що всупереч принципу гуманізму в нашій державі мали місце випадки створення маргінальних «кишенькових» недержавних організацій здебільшого на кошти фінансово-промислових груп, що намагалися обстоювати у законах, передусім, інтереси крупного бізнесу. Особливо це стосується періоду роботи Верховної Ради України третього скликання, коли час від часу приймалися так звані лобістські «закони-одноденки», наприклад, щодо звільнення на короткостроковий період від митних платежів певних суб'єктів підприємницької діяльності. Внаслідок цього державний бюджет недоотримував колосальні кошти, через що в країні відбувалися масові затримки соціальних виплат та зубожіння населення.

У цьому зв'язку потрібно вести мову і про принцип *правової автономності* у взаємодії органів державної влади та ІГС, що передбачає недопустимість неправомірного тиску на нормотворчих суб'єктів у будь-якій формі з боку інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій, недержавних ЗМІ тощо.

Тобто під час здійснення нормотворчої діяльності будь-який суб'єкт має діяти автономно та незалежно, в рамках власної компетенції та відповідно до засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, визначених Верховною Радою України. Адже незважаючи на весь позитивний вплив ІГС, юридичну та моральну відповідальність за якість законодавства несе, передусім, орган державної влади, який санкціонував набрання нормативно-правовим актом юридичної сили.

Взаємодія ІГС та органів державної влади при здійсненні нормотворчої діяльності повинна відбуватися на плановій основі, тобто на підставі принципу *планування*.

Цей принцип дає змогу уникнути прийняття спонтанних та поспішних нормативно-правових актів. Як цілком слушно зазначає Р. Фадєєв, «поспішність у прийнятті законів нерідко призводила до того, що закони не містили механізмів реалізації і засобів відповідальності за їх невиконання» [3, с. 4].

Безумовно, забезпечити плановий характер прийняття низки нормативно-правових актів неможливо передусім через високу динаміку суспільно-політичної ситуації у світі та Україні зокрема. Водночас необхідно забезпечити плановий характер прийняття, передусім, кодифікованих актів та нормативних документів, що визначають правовий статус певного органу державної влади.

Механізм реалізації даного принципу полягає у такому: в основі вітчизняної нормотворчості всіх рівнів – і законодавчого, і підзаконного (відомчого) має бути план нормопроектних робіт на певний період. Схожі плани в обов'язковому порядку повинні оприлюднюватися, внаслідок чого громадськість отримує додаткову можливість долучитися до процесу нормотворчості.

Принцип *наукової обґрунтованості*. Він передбачає необхідність вивчення ІГС та суб'єктом нормотворення об'єктивних потреб суспільства під час роботи над проектом кожного нормативно-правового акта, практики застосування чинного законодавства, фахової наукової літератури. Нормативно-правові акти повинні прийматися тільки тоді, коли вони об'єктивно зумовлені суспільними відносинами, вони повинні найбільш повно регулювати ті відносини, необхідність регулювання яких зумовлена потребами [4, с. 169].

Більше того, актуальність принципу наукової обґрунтованості значно зростає в умовах прогалин у правовому регулюванні тієї чи іншої проблемної ситуації. У таких випадках саме звернення до наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених дає змогу обрати оптимальний варіант вирішення проблеми.

У цьому зв'язку доцільно привести приклад з прийняттям у квітні 2012 р. нового Кримінального процесуального кодексу України, на чому наполягали як європейські, так і переважна більшість вітчизняних ІГС. Первинний аналіз зазначеного документу свідчить, що його норми, значною мірою, запозичені з подібних правових актів країн Західної Європи, які й стали головним критерієм під час розробки. Хоча, на наше переконання, головним критерієм все ж таки мали стати результати наукових досліджень вітчизняних вчених.

Наприклад, ст. 97 нового Кримінального процесуального кодексу України надає суду право визнавати допустимим доказом свідчення з чужих слів незалежно від можливості допитати особу, яка надала первинні пояснення, у виняткових випадках, якщо такі показання є допустимим доказом згідно з іншими правилами допустимості останніх [5]. Фактично на практиці ця норма легалізовує чулки, які за своєю суттю можуть бути показаннями з чужих слів, через що перевірити їх достовірність більш ніж проблематично. Відповідно, зростає імовірність притягнення особи до юридичної відповідальності на підставі чуток. Тісний зв'язок практичного досвіду законодавця з теоретичними напрацюваннями вітчизняних вчених унеможливили б прийняття таких норм.

Особливої актуальності сьогодні набуває принцип *професіоналізму*, що передбачає залучення до розробки нових нормотворчих рішень кваліфікованих спеціалістів, які мають відповідну підготовку, достатній досвід роботи та обсяг знань [6].

На переконання автора, під час організації нормотворчого процесу, на відміну від багатьох інших видів діяльності, навіть значний управлінський досвід

керівника не зможе компенсувати нестачу юридичних знань в питаннях підготовки проектів нормативно-правових актів. Подібний стан справ неминуче позначається на якості нормативних документів.

Також зазначимо, що далеко не кожній неурядовій структурі вдається підібрати колектив професіоналів, який зацікавлений у просуванні демократичних стандартів через нормотворчість. Мають місце випадки, коли у недержавних організаціях працюють люди, які розраховують на особисте збагачення шляхом отримання грантів, через що їх вплив на нормотворчу діяльність у нашій державі є не більш ніж формальний.

І це, на нашу думку, є однією з причин того, що ще на етапі підготовки окремих ключових для українського суспільства законодавчих актів низка ІГС не зайняли принципової позиції з окремих положень нормативно-правових актів.

Насамперед, вищезазначене стосується Закону України «Про вибори народних депутатів України», який був прийнятий 17 листопада 2011 р. [7]. Так, на сьогодні очевидним є той факт, що зазначений Закон не дає належним чином вирішити проблемні питання, пов'язані з критеріями утворення виборчих округів; обмеженням можливості заміни членів комісій іншими особами від суб'єктів подання кандидатур до складу комісій; регулюванням передвиборної агітації; підвищенням рівня прозорості фінансування виборчої кампанії; підставами для визнання голосування та результатів виборів недійсними та ін.

Більше того, звертає увагу синхронність голосування за Закон України «Про вибори народних депутатів України» 366 народних депутатів України, що представляють як провладні, так і опозиційні політичні сили. У цьому зв'язку виникає цілком логічне питання: наскільки професійною була позиція ІГС під час аналізу норм цього закону на етапі розробки та що завадило їм вчасно привернути увагу громадськості щодо недоцільності прийняття документа у такому вигляді. Тим більше, що на сьогодні не залишилося жодної політичної партії, представленої у парламенті, яка б не співпрацювала з ІГС та на яку ті самі інститути не могли б впливати.

Не менш актуальною вбачається ситуація із Законом України «Про захист персональних даних», прийнятим 1 червня 2010 р. [8]. Лише 2012 р. низка неурядових структур, зокрема, «Новий Громадянин» та «Артикль 19» надали суспільного резонансу недолікам зазначеного законодавчого акта, через які на практиці доступ громадян до публічної інформації обмежується посиленням на конфіденційність персональних даних; діють надмірні адміністративні вимоги до обробки персональних даних; перелік підстав для правомірної обробки таких даних обмежений тощо.

На наше переконання, запобігти появі суперечливих норм цього закону на етапі розробки проекту було значно простіше, ніж домагатися внесення змін після того, як минуло два роки з моменту набрання ним чинності.

Взаємодія ІГС та органів державної влади при здійсненні нормотворчої діяльності неможлива без чіткого дотримання принципу *дотримання вимог юридичної техніки*. Саме юридична техніка є тим необхідним засобом, який забезпечує логічну структуру, цілісність юридичного акта, послідовність та грамотність викладу в ньому правових норм [9]. Навіть часткове ігнорування цього принципу може призвести до зайвого спрощення правової мови нормативно-правового акта, її вульгаризації, стати перешкодою правильного словесного вираження деяких тонкощів правової регламентації.

Як позитивний приклад дії цього принципу в сучасних умовах доцільно навести проаналізований вище Закон України «Про захист персональних даних». Зокрема, у серпні 2012 р. низка вітчизняних громадських діячів, серед яких

І. Бекешкіна, А. Бущенко, Р. Головенко, С. Заліщук, Д. Котляр, О. Павліченко, Т. Петрів, А. Пінчук, Р. Романов, О. Сушко, В. Таран, О. Хмара, Л. Шевченко, Т. Шевченко, надіслали на адресу Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти звернення щодо доцільності внесення змін до згаданого закону. В документі автори не просто декларують необхідність перегляду окремих норм законодавчого акта, а пропонують власну редакцію суперечливих положень, підготовлену на основі чіткого дотримання вимог юридичної техніки.

Отже, на нашу думку, врахування у практичній діяльності сформульованих у статті базових принципів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади при здійсненні нормотворчої діяльності, пропозицій щодо внесення змін до ключових нормативно-правових-актів нашої держави, матиме позитивний вплив на чинне вітчизняне законодавство та сприятиме його вдосконаленню.

Список використаної літератури

1. *Бессарабов В. Г.* Цели, задачи и принципы правотворческой деятельности прокуратуры РФ / В. Г. Бессарабов, Е. Ю. Хуторецкая // *Право и политика.* – 2003. – № 11. – С. 30–39.
2. Конституція України : чинне законодавство станом на 26 жовтня 2012 р. : (Відповідає офіц. текстові) – К. : Алерта, 2012. – 104 с.
3. *Надеев Р. К.* Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной думы / Р. К. Надеев. – М. : Издание Гос. Думы, 1997. – 75 с.
4. *Дячук С. І.* Юридична природа виконання наказу: Кримінально-правова оцінка діяння особи, що віддала чи виконала протиправний наказ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / С. І. Дячук ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2000. – 17 с.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 100.
6. *Мурашин А. Г.* Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия / А. Г. Мурашин // *Государство и право.* – 2001. – № 2. – С. 88.
7. Про вибори народних депутатів України : Закон України // *Відомості Верховної Ради України.* – 2012. – № 10–11. – С. 73.
8. Про захист персональних даних : Закон України // *Голос України.* – 2010. – № 172.
9. *Стрипко М.* Окремі аспекти юридичної техніки підготовки проектів нормативних правових актів / М. Стрипко // *актуальні питання державотворення в Україні очима молодих вчених : збірник праць міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів Київського національного університету ім. Тараса Шевченка (19–20 квітня 2007 року).* – К. : Промінь, 2007. – 324 с.

БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

М. Стрипко

*Київський університет імені Бориса Грінченка
ул. Тимошенко, 13-Б, 04053 Київ, Україна*

В статье осуществлен анализ современного состояния нормотворческой деятельности в Украине, на основании чего обосновано ключевую роль институтов гражданского

общества в создании качественного законодательства, которое отвечает требованиям правового государства. Сформулированы базовые принципы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти при осуществлении нормотворческой деятельности. Раскрывается сущность этих принципов. Выделены существующие проблемные вопросы, решение которых будет содействовать повышению качества отечественного законодательства.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, нормотворчество, нормативно-правовой акт, законодательный акт, институты гражданского общества, принципы, юридическая техника.

**BASIC PRINCIPLES OF CORRELATION BETWEEN
THE INSTITUTES OF CIVIL SOCIETY AND BODIES
OF STATE POWER IN RULE-MAKING ACTIVITY**

M. Strypko

*Borys Grinchenko University of Kyiv
Tymoshenko Str., 13-B, UA – 04053 Kyiv, Ukraine*

The article deals with the analysis of the current state of rule-making activity in Ukraine; on this basis the key role of the institutes of civil society in the establishment of perfect legislation, that should be in line with the requirements of a legal state is substantiated. Basic principles of correlation between the institutes of civil society and the bodies of state power in rule-making activity are defined. The content of these principles is revealed. Issues, that should be resolved with regard to the improvement of domestic legislation are singled out.

Key words: rule-making activity, rule-making, normative-legal act, legislative act, institutes of civil society, principles, legal technique.

*Стаття: надійшла до редакції 20.03.2013
прийнята до друку 29.04.2013*