

ПРИНЦИПИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

PRINCIPLES OF RULEMAKING: GENERAL CHARACTERISTIC

Дашковська О.Р.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії держави і права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті обґрунтовано, що принципи виступають необхідною умовою ефективної нормотворчої діяльності, певним орієнтиром для всіх його учасників, на їх основі створюються своєчасно необхідні, якісно діючі і стабільно функціонуючі нормативні акти. Визначено основні принципи нормотворчості, серед яких виділено принципи об'єктивності, демократизму, законності, професіоналізму, науковості, системності. Констатовано необхідність залучення до громадського моніторингу чинного законодавства вчених, фахівців тощо.

Ключові слова: нормотворчість, принципи нормотворчості, об'єктивність, демократизм, законність, професіоналізм, науковість, системність.

Автор обосновывает, что принципы выступают необходимым условием эффективной нормотворческой деятельности, определенным ориентиром для всех его участников, на их основе создаются своевременно необходимые, качественно действующие и стабильно функционирующие нормативные акты. В статье рассмотрены основные принципы нормотворчества, среди которых выделены принципы объективности, демократизма, законности, профессионализма, научности, системности. Констатирована необходимость привлечения к общественному мониторингу действующего законодательства ученых, специалистов.

Ключевые слова: нормотворчество, принципы нормотворчества, объективность, демократизм, законность, профессионализм, научность, системность.

The author proves that principles are necessary condition for an effective standard-setting, appropriate, quality-acting and stable operating regulations. The article describes basic principles of rule-making, among which there are principles of objectivity, democracy, rule of law, professionalism, scientific, systematic. It is stated need to bring to public monitoring of current legislation of scientists, experts.

Key words: rule-making, rule-making principles, objectivity, democracy, rule of law, professionalism, scientific, systematic.

Актуальність теми. Нормотворчість є одним із найскладніших напрямків правової діяльності, який вимагає всебічної та детальної регламентації з метою досягнення оптимальних результатів правового регулювання суспільних відносин. Правова основа нормотворчої роботи повинна бути гнучкою, щоб не обмежувати ініціативу та надавати їй розумний простір. Отже, бажані однаковість і оптимальність даного процесу можуть бути досягнуті за рахунок належного методичного забезпечення.

В основу будь-якої людської діяльності повинна бути закладена ідея. Нормотворчість – не виняток, і для того, щоб її результат був предметним, цілеспрямованим та результативним, суб'єкти нормотворчої діяльності використовують певні принципи.

Обов'язкові вимоги нормотворчості є основними засадами, керівними ідеями, вихідними положеннями, на яких будується нормотворчий процес. Принципи виступають необхідною умовою ефективної нормотворчої діяльності, є певним орієнтиром для всіх його учасників, на їх основі створюються своєчасно необхідні, якісно діючі і стабільно функціонуючі нормативні акти.

Визнані засади нормотворчості мають об'єктивний характер, вони відображають справжню реальність, пов'язану з прийняттям, скасуванням або заміною правових норм. У той же час вони суб'єктивні,

оскільки обумовлені практичною діяльністю і на рівні правової політики набувають форми офіційних державно-правових ідей, отримують загальне визнання та стають ефективним регулятором лише тоді, коли отримують достатнє юридичне закріплення. Тому цілком виправдано, що в документах, які регламентують відносини нормотворчості, є спеціальні статті, що визначають принципи організації цього процесу. Вони поширюють свій вплив як на початковому етапі в порядку виявлення потреби у правовій реакції на зміни в житті, так і на завершальній стадії, коли відбувається видання нормативного акта.

Крім цього, важливо підкреслити, що принципи нормотворчості не існують самі по собі, а перебувають у тісній взаємодії один із одним. Тому існує узгоджена система принципів, яку можна конкретизувати, спираючись на потреби розвитку суспільства і закономірності нормотворчого процесу, що підтверджені на практиці, тому метою статті є дослідження принципів нормотворчості з використанням методології системного підходу, визначення їх впливу на результативність нормотворчості.

Питання принципів нормотворчості неодноразово досліджувались у вітчизняній та зарубіжній літературі, про що свідчать наукові праці таких українських вчених, як Ю. Глущенко, А. Олійник, В. Плавич, А. Ришелюк, О. Скакун, І. Терлецька, М. Фігель, О. Чаплук, Р. Ященко та інших.

Виклад основного матеріалу. У юридичній науці висловлюються різноманітні погляди на систему принципів нормотворчості, серед яких розглядаються різні підходи вчених:

а) наукова обґрунтованість, демократизм, законність, гласність, професіоналізм, оперативність, диференціація нормотворчої компетенції, компаративність [1, с. 187];

б) законність, науковість, демократизм, системність і узгодженість, наступність, професіоналізм, чітка диференціація нормотворчих повноважень, планування, своєчасність, використання правового досвіду, зв'язок із практикою, гуманізм, технічна досконалість [2, с. 83–86];

в) гуманізм, єдність інтересів особистості і суспільства, демократизм, гласність, законність, науковість і професіоналізм, зв'язок із практикою, планування, оперативність, поєднання динамізму і стабільності [3, с. 380–381].

В юридичній науці існують й більш розгорнуті системи принципів нормотворчості, зокрема, пропонується виділяти загальні принципи, так звані системоутворюючі вимоги і спеціальні установки, властиві окремим видам нормотворчості, які мають допоміжний, організаційний характер [4, с. 18].

До системоутворюючих принципів нормотворчості в цьому зв'язку належать такі: верховенство права, соціальна орієнтація, демократизм, законність, наукова обґрунтованість, оптимальність, системність, ієрархічність. Видається, що не всі керівні засади із запропонованих є принципами нормотворчої діяльності у власному розумінні цього слова. Навряд чи до основоположних принципів слід відносити техніко-юридичні вимоги, якими наділені уповноважені суб'єкти нормотворчості. Нормотворча діяльність – це, насамперед, процес створення правових норм, тому основні ідеї повинні поширюватися на всі етапи і не обмежуватися окремим аспектом цієї діяльності.

Отже, визначаючи види принципів нормотворчості, доцільно виходити з позиції, що їх систему створюють: верховенство права, об'єктивність, демократизм, законність, професіоналізм, науковість, системність.

Право виступає найважливішою гарантією свободи і рівності громадян у суспільстві. За допомогою принципу верховенства права забезпечуються невід'ємні права людини і громадянина на свободу, рівність, справедливість, повагу до її честі та гідності. Отже, нормотворча діяльність повинна здійснюватися з неухильним дотриманням цієї умови, а метою нормотворчого процесу повинно бути забезпечення та захист невід'ємних прав громадян.

Пріоритет прав людини передбачає визнання її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. 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 останнє є однією з найважливіших і невід'ємних властивостей буття [5, с. 31].

Об'єктивність як принцип нормотворчості означає, що дана діяльність розглядається, як реальний факт соціальної дійсності і правового життя людства. Законне рішення як результат нормотворчості – це не тільки продукт умовиводів уповноважених суб'єктів, а природна реакція на певні потреби держави, суспільства, особистості, які породжені сучасною практикою.

У своїх прагненнях суб'єкти нормотворчої діяльності повинні, в першу чергу, керуватися об'єктивними законами і тенденціями розвитку людського буття. При цьому важливо не замикатися на окремих правових явищах, а підходити до процесу формування права з більш широких позицій, враховувати всі фактори, пов'язані з ним. Мета нормотворчої діяльності повинна погоджуватися з основними людськими цінностями і вимогами природної справедливості, свободи, рівності, гуманізму тощо.

Демократизм нормотворчості передбачає, в першу чергу, конструктивну і різноманітну співпрацю державних органів із громадянським суспільством у питаннях створення норм права. Активна участь громадян в управлінні державою – це не патетика, а вимога Конституції України. У цьому зв'язку до громадського моніторингу чинного законодавства важливо залучати вчених, фахівців, різні об'єднання та соціальні групи громадян для того, щоб вони допомогли виявленню правових прогалин, встановленню правотворчих помилок, розробці проектів певних нормативних правових актів [6, с. 250].

З іншого боку, прийняті рішення повинні відповідати соціальним очікуванням, відповідати потребам суспільної практики і спиратися у своїй реалізації на підтримку широких верств населення. В обов'язковому порядку бути зрозумілими і підтримуватися персоналом організацій, якщо мова йде про відомчі акти. І це буде реальним тоді, коли нормотворчі рішення стануть відображати соціальні інтереси і встановлювати справедливий баланс ціннісних орієнтацій переважної більшості членів суспільства [7, с. 84].

Велике значення має інформаційний взаємообмін та взаємовплив між суб'єктами нормотворчої діяльності, представниками державних структур та населенням. Мова йде, насамперед, про етап підготовки проектів нормативно-правових актів, особливо тих, які безпосередньо регулюють права і законні інтереси громадян та їх об'єднань [8].

Гласним і відкритим має бути процес обговорення. У цьому зв'язку заслуговує на увагу практика розміщення проектів нормотворчих рішень, вироблених органами виконавчої влади, на своїх офіційних сайтах у мережі Інтернет. Дана практика обов'язкова для всіх проектів, які стосуються прав і свобод людини і громадянина [9, с. 160].

Законність – наступний універсальний принцип, що охоплює всі сфери правового життя, у тому числі і сферу нормотворчості. Вимога неухильного і точного виконання законів і заснованих на них підзаконних актів усіма учасниками суспільних відносин – це суть принципу законності, яка в рівній мірі

стосується як процесу розробки правових актів, так їх форми і змісту [10, с. 112]. Суб'єкти нормотворчої діяльності у своїх діях не повинні виходити за межі окресленої для них компетенції, вони зобов'язані чітко слідувати своїм повноваженням, які визначені законодавством. Гарантією забезпечення даного принципу виступає гласність щодо проведення підготовчих робіт, відкритість та доступність інформації про прийняті правові акти [11, с. 21].

Професіоналізм як принцип нормотворчої діяльності означає, що проекти правових актів повинні готуватися фахівцями найвищої кваліфікації, які мають відповідну вищу освіту, практичні знання, навички та вміння. Ігнорування зазначених вимог призводить до прийняття норм, які не відповідають реальним потребам суспільства, прийняті з грубими відхиленнями від правил юридичної техніки [12, с. 66]. На жаль, нормотворча практика рясніє такими недосконалими «творіннями».

Тому сьогодні актуальним завданням є формування штату та резерву фахівців, здатних організувати і проводити висококваліфіковану нормотворчу діяльність. Вони повинні знати прийоми і способи нормотворчості. Для цього необхідна фахова підготовка, яка повинна планомірно здійснюватися в освітніх установах, на курсах підвищення кваліфікації керівних працівників, у системі поточної професійної підготовки співробітників державних органів, які є суб'єктами нормотворчої діяльності.

Принцип науковості припускає, що методи, засоби, форми і зміст нормотворчої діяльності повинні спиратися на висновки та рекомендації науки, бути перевірені на практиці [13, с. 22]. У цьому зв'язку заслуговує на увагу питання про розробку фундаментальної теорії нормотворчості, яка б містила чіткі і обґрунтовані відповіді на багато питань методології та технології нормотворчої діяльності.

У даний час нормотворча проблематика активно залучена в процес наукового осмислення. З'явилася низка наукових досліджень, проведено чимало цікавих наукових симпозиумів, конференцій, семінарів. Разом із тим говорити про те, що в даний час сформувалася повноцінна теорія нормотворчості, на жаль, не доводиться.

Показником наукового підходу до організації нормотворчої діяльності є професійне використання на практиці можливостей правового моніторингу. Спираючись на нього, можна визначити цілі та механізми необхідного правового регулювання. Моніторинг правозастосування на сьогодні є одним із

найефективніших інструментів спостереження за станом і розвитком соціально-правових процесів, оцінки якості прийнятих правових рішень.

Показником науковості нормотворчої діяльності є активне використання сучасних інформаційних технологій, методів моделювання, прогнозування та соціально-правових експериментів. Стає все більш очевидним, що прорив на цьому напрямку пов'язаний зі створенням нових правових механізмів, які діють на основі сучасних інформаційних технологій. Якісною відмінністю цих механізмів повинна стати автоматизація процесів збору, накопичення та обробки правової інформації, проведення, хоча б частково, автоматизованого аналізу правових норм, стандартизація та уніфікація правових рішень.

Науковий підхід – це ще й ретельний розрахунок варіантів досягнення поставлених цілей. З максимально можливої кількості способів правового впливу обирається той, який створений в життєвих умовах суспільства і є найбільш оптимальним [14, с. 88]. При виборі варіанту враховується все різноманіття правоутворюючих чинників – економічні, соціальні, освітні, морально-психологічні та інші об'єктивні моменти утилітарного буття.

Системність нормотворчості полягає в тому, що процес створення норм права – це єдине ціле. Іншими словами, на жодному з етапів нормотворчості необхідно унеможливити виникнення помилок, тому що через циклічність руху юридичної норми очевидний ризик порушення порядку її застосування, що, в свою чергу, може спричинити перекручення її змісту відносно законних прав та інтересів громадян. Тому при плануванні та здійсненні нормотворчих операцій повинні враховуватися можливі наслідки. Незадовільна робота на одній ділянці може призвести до незадовільних результатів в цілому, наприклад, неправильне визначення мети може призвести до результату, який не відповідає соціальним очікуванням. Те ж саме може статися, якщо неправильно обрана, наприклад, форма нормативного правового акта. З позицій системності нормативний акт повинен органічно інтегруватися в сучасне правове поле, і в цьому зв'язку слід враховувати чинне законодавство, узгоджуватися з його положеннями.

Висновки. Практичне слідування в ході нормотворчості зазначеним принципам – це невелика, але гарантія якості прийнятих правових рішень. А особливість нормативних правових актів, поряд із належним правозастосуванням, як відомо, є гарантією якості суспільного буття як в цілому, так і в різних його галузях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права: Навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою) / Л.А. Луць. – К.: Атіка, 2007. – 412 с.
2. Кельман М.С. Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами) : підручник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2002. – 353 с.
3. Крестовська Н.М. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести: підручник / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвеева. – Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.», Одес. держ. ун-т внутр. справ. – Київ: Юрінком Інтер, 2015. – 583 с.
4. Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю.Е. Сысоев. – М., 2006. – 166 с.
5. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна / М.І. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 30–63.
6. Ященко Р.Ю. Система принципів правотворчої діяльності та їх законодавче забезпечення / Р.Ю. Ященко / Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 44. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – С. 249–258.

7. Плавич В.П. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності / В.П. Плавич, С.В. Плавич / Альманах права. Свобода, рівність та гідність особи в правовій теорії та юридичній практиці. – Випуск 4. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. – С. 83–87.

8. Терлецька І.С. Принципи законопроектів у системі загальноправових принципів, як головний фактор ефективності вітчизняної законотворчості. – [Електронний ресурс] // Теорія та історія держави і права. – 2010. – № 3. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2010_3/p3_5.htm.

9. Шаган В.О. Принципи нормотворчості органів місцевого самоврядування / В.О. Шаган // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 159–163.

10. Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія / Л.М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.

11. Совгіря О.В. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності уряду: визначення змісту та співвідношення понять / О.В. Совгіря // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 19–26.

12. Глущенко Ю.М. Принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій / Ю.М. Глущенко // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 66–67.

13. Фігель М.В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації / М.В. Фігель // Наукові записки. – Т. 53. – Юридичні науки. – К. : Вид. дім «Києво-Могилян. акад.». – 2006. – С. 21–24.

14. Чаплук О.І. Загальні та спеціальні принципи національної правотворчості: поняття, значення та види / О.І. Чаплук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 87–93.

УДК 94 061.23(477)«192»

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ БІЛЬШОВИЦЬКИМ РЕЖИМОМ АНТИРЕЛІГІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В 1920-ті рр.

POLITICAL-LEGAL BASES OF REALIZATION OF ANTI-RELIGIOUS POLITICS THE BOLSHEVIST MODE ARE IN UKRAINE IN 1920-th

Доценко В.О.,

доктор історичних наук,

професор кафедри теорії права та держави

Національного університету державної податкової служби України

Сердюк В.О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії права та держави

Національного університету державної податкової служби України

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів, періодичної та монографічної літератури відображено розвиток радянського законодавства, що здійснювало правове регулювання діяльності релігійних громад і общин різних релігійних конфесій в Українській СРР упродовж 1920-х рр. Установлено, що політика компартійних органів у зазначений період була направлена на обмеження прав і свобод віруючих та здійснення серед них антирелігійної пропаганди.

Ключові слова: декрет, постанова, релігійна громада, слобода совісті й віросповідання.

В статье на основании анализа нормативно-правовых актов, периодической и монографической литературы отобразено развитие советского законодательства, что осуществляло правовое регулирование деятельности религиозных общин и громад разных религиозных конфессий в Украинской ССР на протяжении 1920-х гг. Установлено, что политика компартийных органов в данный период была направлена на ограничение прав и свобод верующих и осуществление среди них антирелигиозной пропаганды.

Ключевые слова: декрет, постановление, религиозная громада, свобода совести и вероисповедания.

In the article on the basis of analysis of normatively-legal acts, periodic and monographic literature development of soviet legislation that carried out the legal adjusting of activity of religious communities and communities of different religious confessions in USSR during 1920th is represented. It is set that politics of communist party organs in a marked period was sent to limitation of rights and freedoms of believers and realization among them of anti-religious propaganda.

Key words: decree, resolution, religious society, suburb of conscience and religion.

Актуальність теми. Р. Пайпс звинувачує своїх попередників – всесвітньо відомих західних учених Шейлу Фіцпатрік, Леонардо Шапіро, Вільяма Чемберліна та ін. – в абсолютному ігноруванні теми релігії й церкви під час дослідження радянської політики. Між тим, як він справедливо підкреслює, населення Радянського

Союзу, що складалося в основному із селян, у релігійній сфері жило за канонами середньовіччя. Агресивний атеїзм більшовиків ранив народну душу незрівнянно болочіше, ніж придушення політичної незгоди або запровадження цензури. Р. Пайпс робить висновок, який не зустрінеш ні в радянській, ні в пострадянській