

Плахтий Ю. В. Проблема соотношения правовой природы конфедерации и федерации.

Рассмотрена проблема соотношения понятий “конфедерация” и “федерация”. Обоснованно особенную правовую природу конфедерации по сравнению с федерацией. Проведен сравнительный анализ этих двух понятий. Предоставлено четкое разграничение между конфедерацией и федерацией.

Ключевые слова: конфедерация, федерация, государственный строй, межгосударственные объединения, правовая основа.

Plakhty Y. V. Problem of correlation of legal nature between confederation and federation.

The article focuses on problem of correlation between “confederation” and “federation”. Grounded the special legal nature of confederation as compared to a federation. A comparative analysis is conducted these two concepts. The clear differentiating is given between confederation and federation.

Keywords: confederation, federation, political system, intergovernmental associations, legal framework.

Ризун Н. В.

**Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова**

РОЛЬ ПРОВЕДЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ МІНІСТЕРСТВОМ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ В НОРМОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

Розглядається роль висновку Міністерства юстиції за результатами правової експертизи нормативно-правових актів щодо відповідності Конституції та законам України, вимогам нормопроектувальної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: “правовий акт”, “нормотворчість”, “правотворчість”, “нормативно-правовий акт”, “законодавча техніка”, “правове регулювання”, “законодавство”, “Регламент”, “законодавча ініціатива”, “правова експертиза”.

На сьогодні, у сучасній юридичній літературі найбільше приділяється уваги такій важливій та у той же час складній діяльності як нормотворчість.

І на це є об’єктивні підстави, а саме об’єктивне розуміння правової норми в тексті нормативно-правового акта, що відбувається в результаті нормотворчої (законотворчої) діяльності та передбачає створення належного теоретичного підґрунтя відповідного процесу та вирішення проблеми єдиними науковими підходами проблемних питань нормотворення.

На нинішньому етапі розвитку українського суспільства вивчення проблематики реалізації правових актів стає дедалі актуальнішим, адже саме вони є інструментом політики держави, функцій органів влади, виявом самої сутності права [1].

Отже, в чому полягає роль Міністерства юстиції України у здійсненні правової експертизи проектів нормативно-правових актів?

На розв’язання даної проблеми, на які спирається автор, присвячується означена стаття та метою якої є розкриття питань організації та діяльності органів державної влади у контексті можливості використання відповідного досвіду в процесі удосконалення законодавства. Поняття “правовий акт” належить до найпоширеніших у юридичній науці, правотворчості, у службових та інших документах, навчальному процесі тощо. У повсякденні громадяни мають справи з величезною кількістю правових

актів – складовою правового життя. Що являють собою найважливіші засоби задоволення потреб суб'єкта та його інтересів.

Незважаючи на те, що правові акти мають досить розгалужену класифікацію (нормативні, правозастосовні, інтерпретаційні, договірні...), вони все-таки виступають найпоширенішою формою юридичних документів, які встановлюють правові режими діяльності різних суб'єктів. Їхня мета -формуванню вже існуючому юридичній діяльності, позначати її етапи, інформувати про ймовірні логічні юридичні рішення. Отже, робота з правовими актами має бути системною, впорядкованою та ритмічною, що досягається завдяки суворому дотриманню таких цілей: як створити правовий акт, як його знайти, як зрозуміти, як застосувати, як захистити правовий акт.

В юридичній практиці немає єдиних поглядів щодо визначення поняття правотворчості. На думку, О. Ф. Скакун нормотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм. Правотворчість виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів.

Головне призначення правотворчості – встановлення нових правових норм. Зміна і скасування застарілих правових норм сприяє затвердженню нових і, відтак, вони входять до його складу як допоміжні прояви правотворчості.

Правотворчість – один з важливих напрямків функціонування громадянського суспільства і держави, одна з правових форм (“оболонок”) їх діяльності, її слід відрізнити від правотворення.

Правотворення – всі форми і засоби виникнення, розвитку та зміни права, у тому числі і правотворчість.

Правотворчість – поняття вужче, ніж правотворення, вона – частина правоутворення, його самостійна і вирішальна стадія (вищий рівень). Ініціативу, пропозицію про необхідність прийняття того чи іншого закону не можна вважати правотворчістю, хоча з ініціативи може початися правотворчість. Обговорення проекту конституції населенням – це не правотворчість, але може призвести до неї.

Правотворчість починається тоді, коли прийнято державне рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта, скажімо, закону. Головною відмінністю правотворчості від правотворення є те, що творчість права здійснюється державними органами або з їх санкції, дозволу.

Правотворчість – це насамперед форма владної-вольової діяльності держави, формального нормативного закріплення міри свободи і справедливості, яка включає дослідження, узагальнення і систематизацію типових конкретних правовідносин, котрі виникають у громадянському суспільстві, і спрямована на створення нормативно-правового акта [2].

На сучасному етапі, як згадується в юридичній літературі, можливий розгляд категорії “правотворчість” в іншому аспекті – у системі всіх категорій і понять теорії права, що дозволить: по-перше, показати роль особистості в цих процесах; по-друге, виступити інтегративною основою методології пізнання; по-третє, подивитися, яким чином відбувається перехід від абстрактного до конкретного; по-четверте, показати поглиблений зміст самої категорії; по-п'яте, виконуючи інтегративну роль у правовій науці, модель “правотворчості” зможе втілити у собі єдність теоретичного й емпіричного рівнів, системно-структурного й історично-генетичного рівнів, системно-структурного й історично-генетичного підходів.

У зв'язку з цим, категорія “правотворчості” може зайняти таке місце в теоретико - правовому масиві, що відображало б не стільки її домінуючий характер над іншими поняттями і категоріями, скільки дозволяло б найцілісніше, багатоаспектно показати всю теоретичну конструкцію існування права як соціального феномена [3].

В свою чергу, нормативно-правовий акт – офіційний акт-волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Або інакше: акт правотворчості, який містить юридичні норми. Отже, нормативно-правовий акт становить рішення правотворчого органу, спрямоване на встановлення, зміну або скасування дії норм права.

Нормативно-правовий акт виконує дві рівнозначні функції: функцію юридичного джерела права і функцію форми права, тобто виступає як спосіб існування і вираження норм права [2].

Звернімося ще до однієї точки зору, яка була висловлена професором с. Алексеевим [4]. На його думку, “правовий акт – це зовнішнє вираження волі (держави й окремих осіб), спрямоване на досягнення юридичного факту”. З цього погляду, правовий акт має вольовий характер, спрямований на досягнення юридичного факту.

В Україні з 1992 року запроваджена державна реєстрація нормативно-правових актів, а з 1996 року засновано Єдиний державний реєстр нормативних актів. Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 року № 376.

Держатель Реєстру – Мін'юст, який розробляє організаційні та методологічні принципи ведення Реєстру, приймає рішення про включення нормативно-правових актів до Реєстру, здійснює їх опрацювання, ідентифікацію, класифікацію, відповідає за автентичність та контрольний стан еталонних текстів, забезпечує внесення нормативно-правових актів до еталонного фонду і його збереження та здійснює контроль за наданням інформації з Реєстру [5].

Одночасно, слід зазначити, що якщо законодавча функція притаманна лише парламенту, як єдиному представницькому органу держави, та впливає з самої природи законодавчої влади, то функція нормотворчості, у широкому розумінні, належить як законодавчій (у межах законотворчої діяльності), так і виконавчій владі (у межах підготовки та прийняття підзаконних нормативно-правових актів та законопроектної діяльності).

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

Підставою виникнення нормотворчого процесу є наявність юридичного факту, а саме ухвалення офіційного рішення про підготовку проекту нормативного акта.

На сьогодні, така функція, як розроблення проектів законів, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради України, крім проектів, щодо яких законами України та актами Президента України встановлено інший порядок розроблення, покладена на Міністерство юстиції України як головного розробника.

Наявність величезної кількості змін у щойно прийнятих законах та недостатня кількість процесуальних норм свідчить про нестабільність національного законодавства, а відсутність балансу у співвідношенні між законами і підзаконними актами на користь останніх ускладнюють процеси правореалізації. У зв'язку з цим, стає очевидним, що

майже за 19 років незалежності нашої держави наше законодавство досконалим не стало.

Враховуючи викладене, показник законопроектів, якими пропонується внесення змін, свідчать про те, що у більшості законів відсутні показники гнучкості, прозорості та універсальності, а насамперед відсутня результативність, яка властива закону яка є нормативним регулятором суспільних відносин.

Особливу роль нормотворчості відіграє процес підготовки нормативно-правових актів, що має передбачати їх перспективність та реалізацію. А тому нормативний документ повинні розробляти професійні юристи із залученням науковців та фахівців. Адже недооцінка правил законодавчої техніки чи спрощення можуть призвести до правозастосовних помилок.

Проте, розробка проекту нормативно-правового акта не тільки вимагає досконалого володіння теорією, а й вміння орієнтуватись в усьому правовому масиві з його недоліками та прогалинами, вміння змодельовати правові наслідки застосування майбутнього закону як окремо, так і в поєднанні з діючими нормативними актами в цій сфері.

Щоб створити універсальний правовий документ, який би органічно поєднувався з усією системою діючих правових норм, передбачити в ньому дієвий механізм його реалізації, необхідні стратегічне моделювання його впливу на певні суспільні відносини, можливо, формулювання декількох варіантів розв'язання проблеми та їх порівняння, використання досягнень вітчизняної та зарубіжної практики та науки.

Таким чином, на нашу думку, нормативно-правовий акт, безумовно, повинні розробляти професійні юристи із залученням науковців та фахівців, а фахівці, які займаються практикою постійно повинні підвищувати та удосконалювати свої знання та кваліфікацію.

У зв'язку з цим, досить ефективним засобом підвищення якості нормотворчої діяльності як процесу та, відповідно, його кінцевого результату - нормативно-правового акта є створення нормопроектних робочих груп.

Так, відповідно до вимог § 44 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 для здійснення підготовки проекту акта Кабінету Міністрів головний розробник може утворити робочу групу.

З особливо важливих та складних питань загальнодержавного значення за пропозицією центрального органу виконавчої влади робочу групу може утворити Кабінет Міністрів України.

У разі утворення робочої групи визначається відповідальний орган виконавчої влади, який забезпечує підготовку та внесення проекту акта до

Кабінету Міністрів з дотриманням вимог, встановлених цим Регламентом для головного розробника [8].

Натомість саме законодавча техніка (рівень її розвитку) як невід'ємна частина законотворення значною мірою здатна забезпечити належну якість і ефективність всього законодавчого масиву, що, безумовно, має сприяти адекватному впливу законодавства на політичні, економічні та соціальні відносини у державі. Адже відповідний рівень законодавчої техніки, що є надійним гарантом вдосконалення законодавства, сприяє утвердженню в державі принципу верховенства закону.

У той же час, недооцінка правил законодавчої техніки або їх ігнорування чи спрощення можуть призвести до численних законодавчих та правозастосовних помилок [6].

На жаль, на нинішньому етапі розвитку нашої країни в законодавстві України не існує універсального нормативного документа, єдиних методичних рекомендацій або встановлення єдиних правил оформлення проектів нормативно-правових актів, а це було б вагомим спрощенням та значним вкладом не тільки у процес розробки, а також у подальшу реалізацію проектів нормативно-правових актів.

Спробою розв'язання такої проблеми, можна вважати проект Закону України "Про нормативно-правові акти", реєстраційний номер 1343-1 від 21.01.2008 р., внесений народним депутатом України О. В. Лавриновичем, підготовлений для розгляду Верховною Радою України у другому читанні.

Проект Закону передбачає предмети правового регулювання, що визначають загальні засади нормотворення, систему, види, ієрархію нормативно-правових актів, вимоги до нормопроектувальної техніки для суб'єктів нормотворення.

Проте, вказаний проект повернуто суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Як впливає з висновку Головного науково-експертного управління, запропонований законопроектом спосіб урегулювання ряду правових інститутів викладено без урахування конституційної моделі організації влади в Україні.

При цьому, Комітет з питань правової політики Верховної Ради України 01.09.2008 року повторно розглянув на своєму засіданні проект Закону про нормативно-правові акти (реєстр. № 1343 від 14.01.2008 р.), внесений народним депутатом України Р. М. Зваричем, та альтернативний законопроект (реєстр. № 1343-1 від 21.01.2008 р.), внесений народним депутатом України О. В. Лавриновичем.

Аналіз та оцінка обох законопроектів свідчать, що вони близькі за змістом, кожен з них містить як певні переваги, так і вади. В основному законопроекті (реєстр. № 1343) більш вдало, за висновком Комітету, визначено терміни, види та форми нормативно-правових актів, сформульовано положення щодо структури закону і підзаконного нормативно-правового акта. В альтернативному законопроекті (реєстр. № 1343-1) заслуговують на увагу, зокрема, положення щодо правонаступництва в правотворчості, юридичної сили міжнародних договорів, позначення складових частин тексту нормативно-правового акта, нормотворчої пропозиції, деякі інші.

Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України запропонувало за наслідками розгляду законопроектів у першому читанні повернути їх суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання [7].

Станом на сьогодні, Головне науково-експертне управління розглянуло пропозиції Президента України до Закону України "Про нормативно-правові акти" від 18 листопада 2009 року № 1729-VI. Зазначений Закон є новою редакцією однойменного Закону від 1 жовтня 2008 року № 615-УІ, прийнятою парламентом за результатами його повторного розгляду із частковим врахуванням пропозицій Президента України. На жаль, у тексті Закону відтворюється переважна більшість концептуальних недоліків, які мали місце у його попередньому варіанті і на яких глава держави вже наголошував у своїх пропозиціях від 28 жовтня 2008 року [8].

Варто звернути особливу увагу на вимоги Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950.

Так, на сьогодні згідно з вимогами § 55-57 зазначеного Регламенту для проведення правової експертизи проект акта Кабінету Міністрів (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань або про затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп) головний розробник подає

Мін'юсту для проведення правової експертизи разом з пояснювальною запискою, матеріалами погодження (листами із зауваженнями і пропозиціями) та довідками про відповідність проекту асдиз соттипаііаіге та довідкою щодо належності проекту до сфери правового регулювання Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Проект акта Кабінету Міністрів, який головний розробник подає Мін'юсту для проведення правової експертизи, повинен бути обов'язково погоджений з керівником юридичної служби відповідного органу.

Мін'юст під час проведення правової експертизи перевіряє проект акта Кабінету Міністрів на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – на його відповідність асдиз соттипаііаіге.

1. За результатами правової експертизи проекту акта Кабінету Міністрів Мін'юст оформляє висновок за встановленою ним формою, який

підписує Міністр або один з його заступників відповідно до розподілу обов'язків.

2. Мін'юст надсилає висновок головному розробникові в узгоджений з ним строк.

3. Висновок Мін'юсту в частині, що стосується експертизи на відповідність проекту акта Кабінету Міністрів асдиз соттипаііаіге, повинен МІСТИТИ:

1) інформацію про:

– належність проекту до пріоритетних сфер, визначених Законом України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, та джерела асquis communautaire, які використовувалися головним розробником під час підготовки проекту;

– відповідність проекту положенням джерел асquis communautaire, які використовувалися головним розробником під час його підготовки, із зазначенням неврахованих положень названих джерел;

– порядок врегулювання в асquis communautaire відносин, які передбачається врегулювати в проекті;

2) оцінку повноти врахування головним розробником джерел асquis communautaire;

3) обґрунтування необхідності прийняття акта та строку його дії, подане головним розробником (у разі, коли проект повністю або частково не відповідає асquis communautaire);

4) резюме з питання відповідності проекту асquis communautaire;

5) пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту (у разі необхідності)

[8].

Що стосується наслідків за результатами правової експертизи проектів нормативно-правових актів, на сьогодні, відповідно до вимог § 58 Регламенту, у разі коли за висновком Мін'юсту проект акта Кабінету Міністрів не відповідає Конституції та законам України, указам Президента

України і постановам Верховної Ради, рішення щодо такого проекту акта приймається на засіданні Кабінету Міністрів.

Проте, на момент прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України”, згідно з вимогами § 64 цього Регламенту, за наслідками невідповідності законодавству, у разі коли за висновком Мін’юсту проект акта Кабінету Міністрів не відповідає Конституції та законам України, указам Президента України і постановам Верховної Ради, внесення його до Кабінету Міністрів не допускалось. „

Отже, проведений вище аналіз, дає змогу констатувати, що роль висновку Міністерства юстиції за результатами правової експертизи нормативно-правових актів щодо відповідності Конституції та законам України, вимогам нормопроектувальної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України дещо знижено.

Використані джерела:

1. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Учебно-практическое и справочное пособие. Правовые акты. – М., 1999. – С. 12.
2. Скаун О. Ф. Теория держави і права : підручник / пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – С. 172.
3. Брызгалов А. И. О некоторых теоретико-методологических проблемах юридической науки на современном этапе // Государство и право. – № 4. – 2004. – С. 22.
4. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права : курс лекций. – Свердловск, 1996. – С. 7.
5. Акт // Юридична енциклопедія; в 6-х т. – К. : “Видавництво Українська енциклопедія”, 2002. – Т. 4. – С. 192.
6. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки : методичні рекомендації. – 3 видання : виправлене і доповнене / Головне юридичне управління апарату Верховної Ради України. – Київ, 2006.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>
9. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950.

Ригун Н. В. Роль правової експертизи Міністерством юстиції України в нормотворчеському процесі.

В статті розглядається роль висновку Міністерства юстиції України в результаті правової експертизи нормативно-правових актів на відповідність Конституції та законам України, вимогам нормопроектної техніки проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Верховного Совету України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

Ключевые слова: “правовой акт”, “нормотворчество”, “правотворчество”, “нормативно-правовой акт”, “законодательная техника”, “правовое регулирование”, “законодательство”, “Регламент”, “законодательная инициатива”, “правовая экспертиза”.

Rygun N. V. The role of legal review by the Ministry of Justice of Ukraine in the legislative process.

The role of the Ministry of Justice report on the results of legal examination regulations for conformity with the Constitution and laws of Ukraine, normoproektivalnoyi technology requirements of draft laws and other relevant legislation to be submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine President of Ukraine Cabinet of Ministers of Ukraine.

Keywords: “legal act”, “normotvorchist”, “pravotvorchist”, “normatively legal act”, “legislation”, “Schedule”, “initiation of bills (laws)”.