

УДК 340.1

*Наталія Миколаївна Оніщенко,
заступник директора з наукової роботи
Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України
ORCID: 0000-0002-1671-2139*

НОРМОПРОЄКТУВАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ: СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ В НОВИХ РЕАЛІЯХ

Постановка питання. Одним із цікавих аспектів, на якому варто акцентувати увагу, безумовно, є концептуальні підходи, основоположні принципи та комунікативні практики, що застосовувалися й застосовуються щодо нормопроектувальної діяльності. Вони під різними кутами зору, в різних темпоральних координатах доволі ретельно досліджувалися у вітчизняній і міжнародно-правовій думці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цією проблематикою опікувалися більшість теоретиків права, серед яких – С. Бобровник, Т. Дідич, М. Козюбра, Ю. Оборотов, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришин, П. Рабінович та інші провідні науковці в означеній сфері. Тим не менш, залишилось чимало питань, зокрема із методологічної сфери, що й сьогодні не можуть вважатися такими, що не підлягають дискусії та необхідності вироблення консенсусу серед наукової спільноти.

Метою статті є необхідність акцентування щодо нових наголосів і нових аспектів стосовно нормопроектування та типологічні класифікаційні характеристики. Запропоновано для цього відповідний розгляд, розпочинаючи зі словниково-енциклопедичних форм.

Виклад матеріалу. Відповідно до універсального словника української мови типологія – це класифікація предметів або явищ за спільними ознаками [1, с. 750]. Великий тлумачний словник теж визначає типологію як вид наукової систематизації, класифікації чогось за спільними ознаками [2, с. 602]. Типологія держав – класифікація груп держав за спільними для них ознаками, які визначають характеристику цих груп держав. Типологія правових (юридичних) систем – класифікація правових систем за суспільними для них ознаками, які визначають соціально-сутнісну їх характеристику [3, с. 912].

Після енциклопедичних розвідок хочемо наголосити принаймні на тих класифікаційних акцентах, які не досліджувалися або недостатньо досліджені, або, які, на жаль, залишилися поза увагою представників теоретичної думки.

На нашу думку, такими типологізаційними елементами можуть бути інструментальні або сутнісні ознаки (пов'язані з відповідними сенсами, продиктованими сучасними умовами). До речі, саме такий підхід з урахуванням інструментальних практик і сутнісних характеристик, можливо, став би в пригоді при розгляді проблематики адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Отже, розпочнемо з інструментального підходу.

Так, у Бельгії в Інституті соціального права на вимогу Уряду розробляється нормопроектувальна система під назвою «SOLON» для визначення якості законодавства, яка передбачає матеріальний критерій (зміст нормативно-правових актів) і формальний критерій (структура, спосіб оформлення тощо). Більше того, така ідея не є ноу-хау, адже подібні системи вже застосовуються в Королівстві Нідерландів (LEPA, OBW) в Італійській Республіці (Lexidit, Lexeditior IRI_AI, Arianna, Norma). Існує навіть ціла наука «legimatics», яка вивчає і досліджує можливості комп'ютерної техніки у сфері нормопроектування. Учені Інституту соціального права виділяють такі переваги системи «SOLON»:

- 1) сприяє нормопроектуванню уникнути помилок;
- 2) допомагає створювати законопроекти швидше та у більш високопродуктивний спосіб;
- 3) застосовує керівні принципи при нормопроектуванні, які не дозволяють проектувальникам норм права змінювати послідовність дій;
- 4) відіграє важливу роль, оскільки галузеві експерти часто не мають юридичної освіти.

Свою чергою нормотворчість у Королівстві Нідерландів привертає увагу існуванням і застосуванням алгоритмів створення правових норм, які перетворюють формули в юридичні норми, що значно спрощує й прискорює процес нормотворчості (нормопроектування), але при цьому потребує спеціальних математичних знань та знання інформатики. Цей досвід успішно започаткований у вітчизняних закладах вищої освіти, зокрема досвід Харківського національного університету радіоелектроніки, де до повномасштабного вторгнення активно розроблявся інформаційний (технічний) чинник створення та апробації правових норм.

Свою чергою у Латвії традиційно дві установи відповідальні за удосконалення нормопроектувальної техніки, якості нормотворчості у сфері державного управління – Міністерство юстиції та Державна канцелярія. Відповідні положення щодо порядку розроблення нормативних актів закріплені в кількох документах. Так, першим із них є постанова Кабінету міністрів Латвії «Про правила розробки проектів нормативних актів» від 03.02.2003. Прийняття зазначених Правил, на думку місцевих фахівців, по-перше, забезпечує єдність у застосуванні техніки нормопроектування, а по-друге, закріплює обов'язкові вимоги у сфері нормотворчості. Проте одним із недоліків, на їх думку, є відсутність вказівки на використання належних інструментів нормопроектувальної техніки у випадку існування альтернативних можливостей у нормопроектуванні. Другим документом є Посібник для підготовки нормативних актів. Варто зазначити, що Посібник має значну практичну цінність, адже розкриває теоретичні та практичні аспекти використання її засобів і прийомів, а також вказівки щодо додержання мовних, стилістичних вимог, правил граматики нормативно-правових актів. Водночас, на жаль, Посібник має лише рекомендаційний характер [4].

Окрема увага в цьому контексті може бути присвячена нормопроектувальній діяльності в Канаді, де така діяльність вважається «мистецтвом», а не буденною справою, якою там займається близько 100 осіб.

На нашу думку, до цих правил варто було б додати необхідність залучення як представників правової доктрини, так і представників юридичної практики. Певні спроби щодо цього неодноразово виникали в різних державних інституціях, зокрема в Міністерстві юстиції України. Проте сьогодні назріла нагальна необхідність для створення єдиного Центру планування і вивчення нормопроектувальної діяльності, про що неодноразово йшлося ще до повномасштабного вторгнення РФ в Україну. І що надзвичайно посилює цю необхідність (щодо нормопроектувальної діяльності) сьогодні.

Дещо складніше – з вивченням питання, яке пов'язане з сутнісним змістовим аспектом нормопроектувальної діяльності. Про філософське значення сутнісних характеристик нормопроектувальної діяльності йшлося, зокрема, у дослідженнях Р. К. Бержерона, де виокремлювався ряд правил нормопроектувальної діяльності:

- 1) фіксація ключового філософського положення про взаємовідповідність змісту на форми проекту;
- 2) автор правил нормопроектування пропонує враховувати часовий чинник такої діяльності, вважаючи, що недостатній час може впливати на якість розробки й саму якість нормативно-правового акта;
- 3) Е. К. Бержерон звертає увагу на важливість професійного підходу до такої діяльності (фактор професіоналізації);

4) увага обов'язково повинна зосереджуватися на можливому негативному результаті нормопроекування (фактор негативізації нормопроекування);

5) також констатується, що правила нормопроекування не є і ніколи не будуть абсолютними (фактор деабсолютізації), оскільки не можуть охопити всю сукупність розробки й оформлення нормативних текстів;

6) обов'язково повинні враховуватися телеологічні домінанти нормопроекування (телеологічний фактор) [5, с. 24].

Крім того, слід зауважити, що вивчення досвідних практик різних правових систем не виключає тих завдань, які стають рельєфними щодо вітчизняної спільноти. Зокрема, зосереджується увага іноземних донорів на таких стадіях нормопроекування в Україні, як:

1) створення українського стилю нормотворення, що може запобігти існуючим неузгодженостям у законодавстві, спричиненим роботою різних груп нормотворців і різними джерелами права (зокрема, йдеться про альтернативні нормативні акти, кількість яких стрімко зростає);

2) зменшення потреби в поточних консультаціях з іноземними радниками, нормотворча техніка яких ґрунтується на правилах нормопроекування, притаманних юрисдикції інших країн;

3) надання допомоги українському уряду в узгодженні українського законодавства із законодавством Європейського Союзу;

4) поглиблення існуючого розуміння в суспільній думці принципів демократії, конституціоналізму, етики та справедливого правління та застосування їх у нормотворчому процесі;

5) боротьба з корупцією шляхом запобігання суперечностям і ліквідації прогалин у чинному законодавстві [6].

Наведені міркування також можуть слугувати цікавою базою для того, щоб серед сутнісних характеристик нормопроекувальної діяльності виокремити той досвід України, якого на сьогодні немає в жодній країні світу. Такі положення повинні підкріплюватися ілюстративними висновками. Зокрема, прокоментуємо це з урахуванням тієї роботи, що проводиться в сфері ветеранської політики. Мається на увазі проєкт Закону України «Про основні засади державної ветеранської політики». Саме цей проєкт опрацьовується робочою групою, що створена при Міністерстві у справах ветеранів України. Варто загострити увагу на таких положеннях. Державна політика, як ми розуміємо, складається з багатьох іпостасей: соціальної, правової тощо. Одна з таких іпостасей, і одна з першоосновних сьогодні – це ветеранська. Ветеранську політику, як правило, розглядають у контексті інтеграції ветеранів у цивільне життя. Однак ми розуміємо сьогодні, що після Перемоги відбуватиметься якби двоєдиний процес: суспільство інтегруватиме ветеранів, а ветерани адаптуватимуться в суспільство до життя в нових умовах і реаліях, враховуючи наближеність держави – спонсора тероризму. Крім того, окремої уваги у цьому контексті заслуговує рівень «неправової свідомості» і «неправової культури», що існує в рф. Зрозуміло, що вплинути на ці процеси неможливо ні за один день, ні за один тиждень, навіть ні за один рік. Тому саме системна робота, яка полягатиме у відповідних навчальних практиках, починаючи зі школи, закладів вищої освіти, підприємств, організацій тощо, може бути організована саме ветеранами, їх представниками та ветеранськими центрами.

Окремим цікавим питанням у зазначеному розгляді є форми здійснення ветеранської політики. Ще раз підкреслимо, що такого досвіду не існує в світових реаліях і практиках. Йдеться про створення системи ефективного контролю за виконанням державою своїх обов'язків. Розглядаємо ветеранську спільноту як гаранта незалежного дієвого контролю за владною діяльністю, а/або/і забезпечення права народу на належне врядування.

Ще одним аспектом, на якому варто наголосити, демонструючи необхідність сутнісних типологізацій при адаптації законодавства України до законодавства ЄС, повинні бути принципи, на яких здійснюється ветеранська політика в Україні.

1. Верховенство права: забезпечення пріоритету прав, свобод, ветеранів, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів.

2. Принцип гуманізму: повага до гідності ветеранів.

3. Принцип демократизму: можливість ветеранів, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів брати участь у формуванні та реалізації державної ветеранської політики.

4. Безбар'єрність: забезпечення безперешкодного доступу ветеранів, членів їхніх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів до різних сфер життєдіяльності людини.

Отже, після прикладних ілюстрацій змістових характеристик, яких необхідно вимагає нормопроєктувальна діяльність, ще раз наголошуємо, що нормативно-правові акти повинні відповідати реаліям життя, а нормопроєктувальні практики – враховувати сучасний контекст світового правового правопорядку. Це означає, що нормопроєктувальна робота на усіх рівнях від вищих органів державної влади (загальна нормотворчість), центральних органів виконавчої влади (відомча нормотворчість), місцевих органів виконавчої влади (місцева нормотворчість) до нормотворчості керівників підприємств, установ, організацій (локальна нормотворчість) повинна дієво забезпечувати права, свободи і законні інтереси людини.

Висновки. Доволі давно обговорюється теза про те, що законодавство потребує постійного оновлення, а процес нормопроєктування, нарешті, повинен зазнати позитивних змін, що означає його ефективність і результативність. Особливо рельєфною видається ця теза після повномасштабного вторгнення РФ в Україну. Своєю чергою це означає заклик до наукової спільноти розмежовувати процеси, які існували «до» і «після», застосовувати нові підходи, використовуючи той досвід, який існував, той новий досвід, який існує «від сьогодні» в Україні. Зокрема, таким підходом до типологізації можна вважати виокремлення інструментальних (модельних), технічних характеристик у нормопроєктуванні. Йдеться про форми нормативно-правових актів і змістових характеристик, які потребують також постійного оновлення й не можуть охоплюватися догматичними (раз і назавжди даними) підходами щодо нормопроєктувальних практик. При цьому особливо підкреслюємо, акцентуємо, наголошуємо, що це не означає відокремлення «форми» від «змісту» правового акта, а навпаки, сприяє удосконаленню нормопроєктування шляхом вивчення як найкращих практик світового рівня, так і опрацювання й забезпечення досконаліми нормативними формами нового досвіду правового розвитку в Україні.

Список використаних джерел

1. Універсальний словник української мови. Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2005. 848 с.
2. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова від А до Я. Донецьк: ТОВ ВКФ «БАО», 2008. 704 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Юридична думка, 2012. 1020 с.
4. Петришина М. О., Мала Т. С. Нормопроєктувальна техніка як засіб формування системи дієвого та ефективного законодавства в Україні: теоретико-правовий. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2014. № 3. С. 256–263.
5. Чорнолуцький Р. Правила нормопроєктування Р. К. Бержерона та їх значення для становлення й розвитку національної системи нормопроєктування в Україні. *National law journal: Theory and Practice*. 2015. С. 24.
6. Нормопроєктувальна діяльність: вимоги теорії та практики. *Право та юстиція*. 2018. № 4 (5). С. 15–22.

References

1. Universalnyi slovnyk ukrainskoi movy. Ternopil: Navchalna knyha – Bohdan, 2005. 848 s.
2. Velykyi tлумachnyi slovnyk. Suchasna ukrainska mova vid A do Ya. Donetsk: TOV VKF «BAO», 2008. 704 s.
3. Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk / Za red. Yu.S.Shemshuchenka. 2-he vyd., pererobl. i dopovn. Kyiv: Iurydychna dumka, 2012. 1020 s.
4. Petryshyna M. O., Mala T. S. Normoproektuvanna tekhnika yak zasib formuvannya systemy diievoho ta efektyvnoho zakonodavstva v Ukraini: teoretyko-pravovyi. *Aktualni pytannia publicnogo ta pryvatnoho prava*. 2014. № 3. S. 256–263.
5. Chornolutskyi R. Pravyly normoproektuvannya R. K. Berzherona ta yikh znachennia dlia stanovlennia y rozvytku natsionalnoi systemy normoproektuvannya v Ukraini. *National law journal: Theory and Practice*. 2015. С. 24.
6. Normoproektuvanna diialnist: vymohy teorii ta praktyky. *Pravo ta yustytsiia*. 2018. № 4 (5). S. 15–22.

Онiщенко Н. М. Нормопроєктувальна діяльність: сутнісні характеристики в нових реаліях

У статті досліджуються сутнісні характеристики нормопроєктувальної діяльності в контексті сучасних викликів і пріоритетів, яка аналізується з урахуванням інструментальних і сутнісних типологізаційних елементів. Зазначається, що одним із пріоритетних напрямів розвитку нормопроєктувальної діяльності на сучасному етапі є ветеранська політика та форми її здійснення. Наголошується, що нормопроєктувальна робота на всіх рівнях повинна забезпечувати права та свободи людини.

Ключові слова: нормопроекування, типологізація в нормопроекуванні, «зміст» і «форма» нормопроекувальної діяльності, інструментальний підхід до нормопроекування, сутнісний підхід до нормопроекування, ветеранська політика, стиль нормотворення.

Onishchenko N. M. Regulatory activity: essential characteristics in new realities

The article examines the essential characteristics of norm-designing activity in the context of modern challenges and priorities, which is analyzed taking into account instrumental and substantive typological elements. It is this approach, taking into account instrumental practices and essential characteristics, that might be useful when considering the issues of adapting the legislation of Ukraine to the legislation of the European Union. Applied illustrations of norm-designing activities in foreign countries are provided. A conclusion is made regarding the need to involve in such activities both representatives of legal doctrine and representatives of legal practice. Certain attempts in this regard have repeatedly arisen in various state institutions, in particular in the Ministry of Justice of Ukraine. However, today there is an urgent need to create a single Center for planning and studying normative design activities, which was repeatedly discussed even before the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine. And that extremely strengthens this necessity (regarding norm-designing activity) today.

It is somewhat more difficult to study the issue, which is related to the essential substantive aspect of normative design activity and is supported by illustrative conclusions in the context of veteran policy and the forms of its implementation. Veteran policy is usually considered in the context of the integration of veterans into civilian life. However, we understand today that after the Victory, a twofold process will take place: society will integrate veterans, and veterans will adapt society to life in new conditions and realities, taking into account the proximity of the state – sponsors of terrorism. In addition, the level of «non-legal consciousness» and «non-legal culture» existing in the Russian Federation deserves special attention in this context. It is clear that it is impossible to influence these processes in one day, one week, not even one year. Therefore, it is the systematic work, which will consist of appropriate educational practices, starting from schools, institutions of higher education, enterprises, organizations, etc., that can be organized by veterans, their representatives, and veteran centers. It is emphasized that such experience does not exist in world realities and practices. We are talking about creating a system of effective control over the state's performance of its duties.

It is emphasized that normative design work at all levels should ensure human rights and freedoms, in particular by studying the best practices of the world level, and developing and providing perfect normative forms of the new experience of legal development in Ukraine.

Key words: norm design, typology in norm design, «content» and «form» of norm design activity, instrumental approach to norm design, essential approach to norm design, veteran policy, norm-making style.

DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-18-22