

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПУ ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ

SPECIFIC ASPECTS OF THE PROCEDURE FOR THE ADOPTION OF LEGAL ACTS IN THE CONTEXT OF THE PRINCIPLE OF LEGAL DETERMINATION

Панкратова В.О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті автор розглядає особливості прийняття нормативно-правових актів у контексті принципу правової визначеності. Сформульовані й проаналізовані вимоги, що випливають із принципу правової визначеності в процесі прийняття нормативно-правових актів. Обґрунтовано важливість і необхідність дотримання цих вимог у процесі прийняття нормативно-правових актів.

Ключові слова: принцип правової визначеності, правотворчість, нормативно-правовий акт, зворотна дія закону.

В статье автор рассматривает особенности принятия нормативно-правовых актов в контексте принципа правовой определенности. Определены и проанализированы требования, вытекающие из принципа правовой определенности в процессе принятия нормативно-правовых актов. Обоснована важность и необходимость соблюдения данных требований в процессе принятия нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: принцип правовой определенности, правотворчество, нормативно-правовой акт, обратное действие закона.

In the article the author contemplates the peculiarities of the adoption of legal acts in the context of the principle of legal certainty. The requirements arising from the principle of legal certainty in the process of adoption of legal acts are determined and analyzed. The importance and necessity of observance of these requirements in the process of adoption of legal acts is substantiated.

Key words: principle of legal certainty, lawmaking, legal act, reverse (retroactive) effect of the law.

Постановка проблеми. Ефективність нормативно-правових актів для правового регулювання значною мірою залежить від дотримання процедури прийняття актів, внесення змін до них та процедури набрання ними чинності. Адже навіть узгоджені, точні, не суперечливі за змістом нормативно-правові акти за недотримання порядку прийняття й оприлюднення не можуть забезпечити ефективне правове регулювання суспільних відносин. Ігнорування процедури прийняття, внесення змін до нормативно-правових актів є однією з основних причин порушення принципу правової визначеності.

Стан дослідження. На необхідності досліджень у цій сфері вже неодноразово наголошували науковці, зокрема Л.В. Ажнюк, С.Д. Бражник, І.О. Биля-Сабадаш, Н.М. Касаткіна, Т.В. Кашаніна, Д.А. Керімов, О.В. Пушняк, І.П. Сидорчук, О.О. Сухарьова, І.В. Суходубов та інші. Однак практика показує, що окремі аспекти процедури прийняття нормативно-правових актів є недосконалими, тому це питання потребує подальших наукових розробок.

Метою публікації є аналіз окремих аспектів процедури прийняття нормативно-правових актів у контексті принципу правової визначеності.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі можна зустріти численні погляди на важливість процедури прийняття нормативно-правового акта. Так, Т.В. Кашаніна вказує, що підготовка й прийняття правових актів є процесом творчим. Проте їх головна особливість полягає в тому, що, маючи владний

характер, вони завжди зачіпають інтереси суб'єктів права. Ось чому їх прийняття, як правило, формалізується у вигляді певної процедури. Правові наслідки, що виникають з огляду на видання нормативно-правових актів, відрізняються жорсткістю та безпосереднім чином впливають на поведінку й долі людей [1, с. 140]. Тому вимоги до процедури прийняття нормативно-правового акта мають важливе значення в аспекті принципу правової визначеності. Оскільки порушення процедури прийняття, що може полягати, наприклад, у неоприлюдненні нормативно-правових актів, передусім стосуються прав людини.

Отже, правотворча процедура відіграє важливу роль, оскільки особа, яка поінформована про прийнятий акт, має змогу планувати свою діяльність і передбачати її юридичні наслідки. А такі вимоги, як стабільність нормативно-правових актів, своєчасне внесення до них змін, заборона зворотної сили тощо, сприяють індивідуальній автономії, підвищують довіру до права й держави.

Щоб нормативно-правовий акт був ефективним, необхідним є дотримання не тільки вимог щодо чіткості, ясності, однозначності його змісту, а й процедури його прийняття, яка має відповідати певним вимогам.

Найбільш повно процедурні вимоги щодо нормативно-правового акта розкриті С.П. Погребняком. До них науковець відносить такі: вимогу про обов'язкове оприлюднення актів; вимогу, що забороняє зворотну силу актів; вимогу розумної стабільності права, що

забезпечує незмінність правових приписів протягом певного періоду й зумовлює заборону їх частих змін; вимогу послідовності правотворчості, що включає, насамперед, заборону необґрунтованих змін; вимогу надання достатнього часу для змін у системі правовідносин, викликаних прийняттям нового закону [2, с. 25–26].

А.М. Приймак виокремлює такі вимоги: обов'язкове оприлюднення нормативно-правових актів; передбачуваність законодавчої політики в соціальній сфері; відсутність внесення непередбачуваних змін до законодавства та стабільність правових норм, яку слід розуміти як відсутність частого внесення змін у нормативно-правові акти, оскільки, інакше кажучи, суспільні відносини не встигатимуть адаптуватися до нових нормативних умов [3, с. 54].

Вищезазначені підходи до вимог прийняття нормативно-правового акта з позицій визначеності дають змогу віднести до них такі:

- своєчасне та обов'язкове оприлюднення нормативно-правових актів;
- надання достатнього часу на зміни в системі правовідносин з огляду на нововведені правила (відтермінування введення в дію актів, уникнення негайної дії тощо);
- заборону зворотної сили закону;
- зведення до мінімуму кількості нормативних правових актів з одного й того ж питання;
- стабільність і своєчасне оновлення нормативно-правових актів.

Своєчасне та обов'язкове оприлюднення нормативно-правових актів. Прийняття нового нормативно-правового акта безпосередньо стосується прав людини. Тому поінформованість осіб про прийняття акта є своєрідною гарантією цих прав, необхідною умовою дії принципу правової визначеності. Адже з дати набрання чинності його дія поширюється на суб'єктів і його необхідно дотримуватись і виконувати.

Конституційними гарантіями права знати свої права й обов'язки є положення статті 57 Конституції України. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в спосіб, встановлений законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення в спосіб, встановлений законом, є нечинними [4].

О.В. Пушняк, посилаючись на окрему думку судді Конституційного Суду України М.І. Козюбри щодо Рішення Конституційного Суду України в справі про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів, зазначає, що потрібно мати на увазі, що наведені конституційні норми визнають оприлюднення умовою набуття чинності тільки тих нормативно-правових актів, які стосуються прав та обов'язків громадян і не поширюють це правило на інших суб'єктів права, зокрема, на юридичних осіб. Проте як фізичні, так і юридичні особи не можуть узгоджувати свою поведінку з вимогами нормотворця, не знаючи про їх зміст. Тому вказані

норми в такому формулюванні не виправдано обмежують сферу дії ідеї про оприлюднення як умови чинності права [5, с. 749]. Приєднуємося до цього погляду й додамо, що вимога обов'язкового дотримання закону поширюється не тільки на громадян, а й на всіх суб'єктів права, тому питання про доведення норм закону й ознайомлення з ним актуальне для широкого кола суб'єктів.

У такому аспекті доречно зауважити, що оприлюднення нормативно-правових актів пов'язане з презумпцією знання закону, яка передбачає, що кожен зобов'язаний знати й дотримуватися вимог закону. Але водночас зазначимо, що держава повинна створити належні умови для ознайомлення осіб зі змістом прийнятого нормативно-правового акта. Адже не можна вимагати від особи виконувати закон, якщо він не був належним чином доведений до її відома. Тому вимога оприлюднення нормативно-правового акта від імені держави компетентним органом публічної влади зумовлена загальною визначеною принципом правової визначеності, на основі якого встановлюються відносини держави й індивіда, та означає загальне оповіщення про те, що цей нормативно-правовий акт прийнятий і підлягає дії у викладеному автентичному змісті [6].

Надання достатнього часу на зміни в системі правовідносин з огляду на нововведені правила (відтермінування введення в дію актів, уникнення негайної дії тощо). Така вимога нерозривно пов'язана з попередньою та передбачає, що норми права не повинні набувати чинності настільки швидко, щоб для пристосування до нового стану права залишилося занадто мало часу. У конкретній ситуації варто знайти оптимальний баланс між принципом правомірних очікувань і зацікавленістю держави в негайній реалізації вимог нового закону [2, с. 31].

Досить поширеною є практика, коли нормативно-правовий акт може набирати чинності з моменту його опублікування чи з наступного дня. Вважаємо, що таке положення не зовсім відповідає принципу правової визначеності. Адже між прийняттям акта та набранням ним чинності – мінімальний розрив.

Негативним моментом у цьому випадку з позицій правової визначеності є те, що презумпція знання нормативних актів тими, кому вони адресовані, не має реального підґрунтя. Адже такий акт починає діяти з 0 годин доби, а офіційне видання з опублікованим актом фактично зможе надійти населенню щонайкраще лише за чверть доби. До того ж потрібен більш чи менш тривалий час, щоб адресати приписів цього акта змогли прочитати й осягнути їх зміст, а також відсутній поетапний і системний перехід до нового порядку суспільних відносин [7, с. 752].

Варто зазначити, що під час прийняття нормативно-правового акта, на нашу думку, обов'язково має бути відтермінування введення його в дію. Наприклад, у Прикінцевих положеннях Кримінального процесуального кодексу України, який прийнятий 13 квітня 2012 р., вказано, що він набирає чинності через шість місяців із дня його опублікування, крім окремих положень, набрання чинності яких

пов'язане з прийняттям нових законів (наприклад, закону, що регулює надання безоплатної правової допомоги) і створенням спеціальних органів (з дня початку діяльності Національного антикорупційного бюро України, але не пізніше трьох років із дня набрання чинності кодексом) [8].

Підсумовуючи, доходимо висновку про те, що нормативно-правовий акт має набирати чинності в термін, який є достатнім для інформування громадян. Зокрема, для закону він має становити десять днів, саме такий термін установлений на конституційному рівні, а за потреби – збільшений із метою плавного, системного переходу до нового правового врегулювання суспільних відносин.

Заборона зворотної дії нормативно-правових актів. Правова визначеність знаходить прояв у принципі недопустимості зворотної дії права, що виявляється в стабільності правового регулювання впевненості особи в сталості законодавства.

Стаття 58 Конституції України містить положення про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність осіб [4]. Вказівка про заборону зворотної дії міститься в чинному законодавстві, зокрема, у статті 5 Цивільного кодексу України [9], статті 5 Кримінального кодексу України [10].

Існує також практика, напрацьована Конституційним Судом України щодо тлумачення статті 58 Конституції України, яка знайшла свій вияв у семи його рішеннях. Наведемо окремі з них. Так, у Рішенні № 1–рп/99 від 9 лютого 1999 р. зазначено: «За загальновизнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у частині першій статті 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце» [11].

У Рішенні від 5 квітня 2001 р. Конституційний Суд України в справі про податки вказав, що дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли й закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом. Закріплення принципу незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів є гарантією безпеки людини й громадянина, довіри до держави [12]. Такі положення Конституційного Суду України наголошують на важливості заборони зворотної дії закону, що є необхідною вимогою принципу правової визначеності.

Отже, заборона зворотної дії нормативно-правових актів забезпечує стабільність і визначеність правових відносин, слугує гарантією правового статусу особи.

Зведення до мінімуму кількості нормативних правових актів з одного й того ж питання. Пра-

вова визначеність передбачає чітке врегулювання суспільних відносин, зменшення прогалів у законі та праві. Але поширеним явищем є надмірна регламентація, яка проявляється у великій кількості нормативно-правових актів з одного й того ж питання. Негативна сторона такого явища полягає в тому, що з'являється велика кількість нормативно-правових актів, розібратися в яких під силу не кожній особі.

На жаль, потрібно констатувати, що надмірне правове регулювання можна зустріти в будь-якій галузі права. Дублювання може бути як у межах однієї галузі, так і в межах різних галузей права. Наприклад, досить багато положень Цивільного кодексу України дублюється в Господарському кодексі України щодо господарських товариств; Закон України «Про акціонерні товариства» та Цивільний кодекс України містять ідентичні визначення акціонерного товариства, акціонерів, статуту тощо.

Також норма може дублюватися повністю, тобто слово в слово (частина 1 статті 6 Закону України «Про відпустки» дублює положення щодо строку основної відпустки [13], яке передбачене частиною 1 статті 75 Кодексу законів про працю України [14]), або змістовно, при цьому текст буде повторюватися не повною мірою, але значення буде таке ж (частина 1 статті 152 Цивільного кодексу України та частина 2 статті 80 Господарського кодексу України – щодо поняття акціонерного товариства).

З вищенаведених прикладів доходимо висновку, що норми, які містять ідентичні положення, є інформаційно перевантаженими. Таким чином, «засмічується» правовий простір нормами, які достатньо зазначити один раз. Тому дублювання норм права, їх несистематизованість не відповідає принципу правової визначеності.

Стабільність та своєчасне оновлення нормативно-правових актів. Значення стабільності закону полягає в тому, що вона забезпечує сталість законодавства та надає впевненість громадянам у незмінності законодавства час від часу. Також якість акта буде визначатися тривалістю його застосування й кількістю внесених змін до нього. Водночас не можна говорити про абсолютну стабільність закону, адже суспільні відносини змінюються, тому й законодавство має вдосконалюватися згідно із цими змінами. Шкідливим із погляду стабільності є широке внесення змін і доповнень до нього, що іноді не обґрунтовані трансформацією суспільних відносин, а лише є наслідком недосконалості правотворчого процесу.

Варто також зауважити, що в окремих сферах правові відносини є динамічними, тому внесення змін буде обґрунтованим процесом. Наприклад, у сфері адміністративного права з об'єктивних причин не можна говорити про стабільність законодавства, оскільки органи виконавчої влади для того, щоб задовольняти інтереси суспільства загалом і громадян зокрема, повинні постійно модернізувати різні підходи й аспекти своєї діяльності, з огляду на це змінюються й нормативно-правові акти, видані органами державної влади або пов'язані з їх діяльністю. Тому важливим завданням правотворчих органів

є швидке реагування на зміну суспільних відносин, прийняття ефективних нормативно-правових актів.

Висновки. Проведений аналіз дає змогу дійти висновку, що до вимог прийняття нормативно-правового акта з позицій визначеності можна віднести такі:

1) своєчасне та обов'язкове оприлюднення нормативно-правових актів, що є важливою й необхідною основою правової визначеності, гарантує упевненість громадянам у стабільності правовідносин;

2) надання достатнього часу на зміни в системі правовідносин з огляду на нововведені правила (відтермінування введення в дію актів, уникнення негайної дії тощо), що дає змогу громадянам пристосуватися до нових умов;

3) заборону зворотної дії нормативно-правових актів, що забезпечує стабільність та визначеність правових відносин, слугує гарантією правового статусу особи;

4) зведення до мінімуму кількості нормативних правових актів з одного й того ж питання. Недотримання цієї вимоги ускладнює реалізацію принципу правової визначеності, що проявляється в тому, що законодавство збільшується в об'ємі без необхідної потреби та цим самим призводить до ускладнення його сприйняття й розуміння громадянами;

5) стабільність і своєчасне оновлення нормативно-правових актів, що забезпечує ефективне, послідовне, розраховане на тривалий проміжок часу правове регулювання суспільних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кашанина Т.В. Юридическая техника: [учебник] / Т.В. Кашанина. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма – ИНФРА-М, 2011. – 496 с.
2. Погребняк С.П. Основоположні принципи права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С.П. Погребняк. – Х., 2009. – 41 с.
3. Приймак А.М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти / А.М. Приймак // Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Серія «Юридичні науки». – К., 2010. – Т. 103. – С. 53–55.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Пушняк О.В. Набуття чинності нормативно-правовими актами в Україні / О.В. Пушняк // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 748–754. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10povavu.pdf>.
6. Бычков А.И. Презумпция знания закона / А.И. Бычков // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 42. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gazetayurist.ru/new_paper/index.php.
7. Пушняк О.В. Набуття чинності нормативно-правовими актами в Україні / О.В. Пушняк // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 748–754. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10povavu.pdf>.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651–VI (з наст. змінами) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.
9. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435–IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
10. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341–III (з наст. змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
11. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 р. № 1–рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 7. – Ст. 255.
12. Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2001 р. № 3–рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 43. – Ст. 1933.
13. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 р. № 504/96–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.