

Міністерство освіти і науки України
Львівський національний університет імені Івана Франка

КОСОВИЧ ВІТАЛІЙ МИРОСЛАВОВИЧ

УДК 340.134(477)

**ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Львів – 2015

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі теорії та філософії права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка Міністерства освіти і науки України

Науковий консультант доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
Рабінович Петро Мойсейович,
Львівський національний університет
імені Івана Франка,
професор кафедри теорії та філософії права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
Петришин Олександр Віталійович,
Національна академія правових наук України,
перший віце-президент

доктор юридичних наук, професор
Ющик Олексій Іванович,
Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
провідний науковий співробітник

доктор юридичних наук
Шутак Ілля Дмитрович,
Івано-Франківський університет права
ім. Короля Данила Галицького,
професор кафедри теорії та історії держави і права

Захист відбудеться «4» грудня 2015 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.35.051.03 у Львівському національному університеті імені Івана Франка за адресою: 79000, м. Львів, вул. Січових Стрільців, 14, зал засідань юридичного факультету, ауд. № 409.

З дисертацією можна ознайомитись у Науковій бібліотеці Львівського національного університету імені Івана Франка (79005, м. Львів, вул. Драгоманова, 5).

Автореферат розісланий «29» жовтня 2015 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. О. Семків

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розвиток сучасної української правової системи за складних політичних і соціально-економічних обставин загострює необхідність забезпечити досконалість її джерельної бази. У цій системі серед джерел права за значущістю для правового регулювання суспільних відносин перше місце посідає нормативно-правовий акт (далі – НПА). Отож, якщо вести мову про основні напрями удосконалення права у нашій державі, то це має здійснюватись насамперед шляхом формування досконалих НПА. В останні роки створюється (а ще більше змінюється) вельми значна кількість різноманітних НПА; однак кількісні досягнення не завжди супроводжуються належними якісними показниками. Для виправлення такої ситуації слід сформувати систему наукових рекомендацій стосовно удосконалення НПА, що актуалізує пошук засобів, способів і форм підвищення рівня якості чинних і створення таких, які відповідають сучасним соціальним потребам, НПА.

Аналіз чинного законодавства України, з точки зору його досконалості, виявляє у конкретних НПА різноманітні недоліки. Їх наявність зумовлюється тим, що однією із тенденцій формування національного законодавства останніми роками було, як зазначають фахівці, прогресуюче зниження якості законів, зокрема їх юридико-технічного рівня. Дивно, що, попри певну наукову опрацьованість окремих правотворчих чинників, під час їх використання у процесі створення чи зміни НПА допускаються численні помилки. Причини цього різні, зокрема: надмірна затеоретизованість відповідних досліджень, відсутність єдиних доктринальних підходів і механізму їх практичної реалізації.

Досі в Україні не завершена і законодавча основа, необхідна для забезпечення належної нормотворчої роботи: майже двадцятиріччя триває «епопея» створення Закону України «Про нормативно-правові акти».

Така ситуація вимагає проведення – на основі системного аналізу наукового доробку, вітчизняного законодавства і правотворчої практики – комплексного дослідження наявних та можливих засобів, способів і форм удосконалення (а загалом і створення) НПА України. Цю проблему сьогодні необхідно розглядати не тільки через з'ясування необхідних для цього організаційно-юридичних інструментів, а й виявлення можливостей їх удосконалення, зокрема за посередництва конкретизації їх інституційної та функційної складових.

Теоретичною основою дисертаційного дослідження послуговували праці з теорії права і держави вітчизняних та зарубіжних науковців. До них належать: С. С. Алексєєв, М. О. Власенко, В. І. Гойман, В. С. Горбань, А. І. Денисов, Г. І. Дутка, С. О. Жінкін, М. О. Заніна, В. М. Карташов, М. І. Козюбра, С. О. Комаров, Л. А. Луць, Б. В. Малишев, М. М. Марченко, М. І. Матузов,

О. М. Мельник, О. В. Міцкевич, П. О. Недбайло, В. С. Нерсесянц, Ю. М. Оборотов, П. А. Оль, Н. М. Оніщенко, А. С. Піголкін, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, С. В. Полєніна, П. М. Рабінович, Р. А. Ромашов, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тіхоміров, О. М. Чашин, О. Ф. Черданцев, Г. О. Швачка та інші.

Підгрунтям дисертаційної роботи стали також напрацювання учених з питань нормопроектної техніки та правотворчої технології, а саме: Л. Ф. Апт, Ю. Г. Арзамасова, В. К. Бабаєва, В. М. Баранова, В. М. Барсукової, Р. С. Бержерона, І. О. Билі, Й. Л. Брауде, О. В. Богачової, Т. А. Васильєвої, Т. В. Губаєвої, М. Л. Давидової, Ж. О. Дзейко, Т. О. Дідича, А. О. Дутко, І. В. Жужгова, Т. В. Кашаніної, Д. А. Керімова, В. С. Ковальського, О. О. Курсової, А. С. Лашкова, Н. Т. Леоненка, О. Б. Лісюткіна, А. М. Мірошніченка, Т. М. Москалькової, А. Нашиц, І. І. Онищука, К. К. Панька, Т. С. Подорожної, В. І. Риндюк, О. І. Сітнікової, В. М. Сирих, М. О. Теплюка, О. В. Ул'яновської, Л. І. Чулінди, Д. В. Чухвічева, І. Д. Шутака, О. І. Ющика та інших.

Попри значну наукову вивченість питань, пов'язаних із темою роботи, подальшого комплексного дослідження потребують основні складові удосконалення НПА України, зокрема засоби нормопроектної техніки, правила нормотворчої технології, форми корегування НПА (спрямовані на забезпечення якості останніх) у взаємозв'язку із елементами правоудосконалювальної діяльності як різновиду правотворчості загалом.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі теорії та філософії права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка у межах кафедральних тем «Загальнотеоретичні та філософські аспекти правотворення в Україні» (2009–2012 рр., номер державної реєстрації 0109U004354) і «Актуальні питання правотворення та правозастосування в Україні» (2012–2015 рр., номер державної реєстрації 0112U003525).

Мета і задачі дослідження. *Метою* дисертації є створення загальнотеоретичної моделі механізму удосконалення НПА України та – на її основі – розробка практичних рекомендацій зі створення необхідних для цього юридичних передумов. Основна ідейна спрямованість роботи полягає у формуванні методології удосконалення НПА через розвиток фундаментального поняття «нормативно-правовий акт» та системи НПА в Україні, визначення інтегрального показника досконалості НПА, оптимізації існуючих засобів, способів і форм нормотворення (нормоудосконалення).

Відповідно до зазначеної мети у дисертаційній роботі необхідно було вирішити такі *задачі*:

– проаналізувати крізь призму юридичної практики поширені нині інтерпретації базового поняття «нормативно-правовий акт» та уточнити його визначення;

- з'ясувати рівень наукового вивчення й нормативної визначеності системи та ієрархії НПА України й спроекувати їх законодавче закріплення;
- інтерпретувати інтегральний показник якості НПА України (на який не можуть не впливати наявні у них недоліки);
- виявити основні недоліки чинних НПА України і здійснити їх класифікацію задля пошуку дієвих засобів їх попередження та усунення;
- з'ясувати змістовну сутність правоудосконалювальної діяльності та визначити ключові напрями удосконалення НПА України як складової правотворчості;
- запропонувати можливі варіанти удосконалення існуючого нині інструментарію нормопроектної техніки (зокрема, системи загальних вимог до змісту НПА, принципів права, формально-логічних вимог до НПА, правових дефініцій, правових конструкцій, правових презумпцій, фікцій, аксіом, правничої мови);
- охарактеризувати можливості удосконалення компонентів правотворчого процесу (правотворчої технології) через їх інституційний та функційний розвиток, зокрема таких складових нормотворчої діяльності, як планування нормотворення, проведення правового моніторингу, розроблення концепції НПА, експертування проектів НПА, державна реєстрація НПА (для яких вона є обов'язковою), визначення параметрів темпоральної чинності НПА;
- виявити техніко-технологічні особливості приведення НПА України у відповідність до норм міжнародного права;
- сформулювати рекомендації щодо розвитку форм удосконалення НПА: внесення до НПА змін і доповнень; прийняття НПА у новій редакції; їх кодифікації та офіційного (нормативного) тлумачення;
- розробити комплексні пропозиції з доповнення і уточнення чинного та проєктованого законодавства, що встановлює техніко-технологічні правила нормотворення; визначити першочергові юридико-організаційні кроки, необхідні для його удосконалення.

Об'єкт дослідження – нормативно-правові акти України та діяльність, спрямована на їх удосконалення.

Предмет дослідження – закономірності ефективного використання основних засобів, способів і форм удосконалення нормативно-правових актів.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації послугувала низка концептуальних підходів, загальнонаукових і спеціальнонаукових методів.

Діалектичний підхід дозволив розглянути нормативно-правові акти України, нормопроектну техніку та правотворчу технологію в їх взаємозв'язку та розвитку із урахуванням змін, відповідно до вимог часу.

Логічні методи застосовано при формулюванні визначень низки понять, зокрема «нормативно-правовий акт», «удосконалення нормативно-правових актів», «недоліки нормативно-правових актів», «концепція нормативно-правового акта», у класифікації недоліків НПА України, способів їх попередження, усунення, подолання; а також під час розмежування засобів нормопроектної техніки та стадій нормотворення на певні види.

Системний метод слугує основою для упорядкування різних компонентів правоудосконалення: підстав (насамперед наявні у НПА недоліки), засобів, способів, форм усунення та попередження останніх, а також для уточнення системи НПА України.

Соціологічно-правовий (конкретно-соціологічний) *метод* застосовано для формулювання теоретичних положень, обґрунтованих аналізом юридичної практики.

Порівняльно-правовий метод використано для виявлення подібностей та відмінностей у техніці й технології нормотворення ЄС та України.

Герменевтичний метод застосовано для аналізу інтерпретаційно-правових актів з метою з'ясування змісту конкретних юридичних норм.

Провідними у цьому дослідженні є метод *техніко-юридичного аналізу та загальнотеоретичний*. Перший дозволив виявити численні недоліки у НПА України, зумовлені неналежним використанням тих чи інших засобів нормопроектної техніки. Інший проявився у використанні та розвитку загальнопоняттєвого апарату з теми дисертації, внаслідок чого такі поняття, як «удосконалення нормативно-правових актів (правоудосконалення)», «недоліки нормативно-правових актів», «концепція нормативно-правового акта» набули оновленого змістовного навантаження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше у вітчизняній загальнотеоретичній юридичній науці сформовано, досліджено та конкретизовано модель механізму правоудосконалювальної діяльності через уточнення поняття «нормативно-правовий акт», упорядкування на основі єдиних принципів і підходів системи НПА України, формалізацію критеріїв досконалості НПА, змістовну модернізацію уявлень про техніко-технологічні засоби та способи створення й корегування НПА, про уніфікацію нормативно-правової регламентації нормотворчої діяльності.

Елементи наукової новизни вбачаються у таких положеннях, висновках і пропозиціях:

уперше:

– сформульовано визначення поняття «удосконалення нормативно-правових актів» як здійснювану правотворчими суб'єктами за допомогою техніко-технологічного інструментарію нормотворення юридичну діяльність, спрямовану на недопущення та усунення недоліків у нормативно-правових

актах; визначено основні елементи (структуру) правоудосконалювальної діяльності: коло її суб'єктів, підстави, мету, форми здійснення;

– аргументовано, що механізм правоудосконалювальної діяльності – як різновиду правотворчості загалом – з огляду на притаманні сучасним НПА України недоліки, охоплює уточнення терміна «нормативно-правовий акт», нормативне визначення системи НПА України, а також розвиток техніко-технологічного інструментарію їх створення та корегування;

– обґрунтовано необхідність уніфікувати терміни, що використовуються для відображення неналежної якості НПА, вважаючи оптимальним для цього термін «недолік», який відображає внутрішні та зовнішні форми прояву неналежного використання засобів нормопроектної техніки й недотримання правил нормотворчої технології, що знижують якість НПА;

– недоліки НПА, залежно від виду порушення юридичних вимог до нормотворення, розмежовано на техніко-юридичні та технологічно-юридичні;

– конкретизовано розмежування техніко-юридичних недоліків залежно від можливості їх виявлення на: а) чітко виражені (колізії, прогалини, дублювання); б) частково виражені (інші нормотворчі помилки); в) приховані або латентні (правові упущення, правові замовчування, неузгодженість юридичних норм, необґрунтоване використання оціночних і напівоціночних понять). Виділено також різновиди неузгодженості юридичних норм: а) формально-юридична; б) між доктринальним чи правозастосувальним розумінням правових явищ та їх текстуальним вираженням; в) між регламентацією одних і тих же відносин різними юридичними нормами;

– технолого-юридичні недоліки НПА залежно від причини їх виникнення класифіковано на зумовлені: а) порушенням юридично закріплених правил нормотворення; б) ігноруванням загальноновизнаних правовою спільнотою (хоча не закріплених юридично) таких правил;

– виокремлено низку недоліків формального та змістовного характеру у підзаконних НПА, які регламентують правотворчі процедури. Формальні проявляються у відсутності: а) норм, які регламентують ті чи інші стадії нормотворчості; б) єдності нормативної визначеності щодо стадій створення різних підзаконних нормативно-правових актів; в) однаковості правил їх створення, встановлених різними документами. Змістовні недоліки пов'язані з невідповідністю норм цих актів доктринальним положенням із питань нормотворення або з їх неузгодженістю із чинним законодавством України;

– обґрунтовано підставність уведення у категоріальний апарат загальної теорії права понять «нормативне упущення» та «нормативне замовчування»;

– запропоновано й обґрунтовано низку положень, необхідних сьогодні для удосконалення засобів нормопроектної техніки, зокрема: а) нормативне

формулювання загальних вимог до змісту НПА, покликаних забезпечити їх «соціальну відповідність»; б) передумови (підстави) для закріплення у НПА принципів права, юридичних конструкцій, правових презумпцій, фікцій та аксіом;

– аргументовано положення про те, що форми удосконалення НПА мають бути зумовлені специфікою (різновидом) наявних у них недоліків: зокрема, чітко та частково виражені недоліки повинні усуватися шляхом внесення змін до НПА чи кодифікацією останніх, а недоліки приховані (латентні) – через офіційне нормативне тлумачення-роз'яснення юридичних норм;

– обґрунтовано положення про те, що викладення НПА у новій редакції стає необхідним за умови внесення змін до більшої частини закріплених у ньому юридичних норм, чи за умови, що ці зміни порушують правоположення, сформульовані шляхом використання нормопроектної техніки. Натомість основною причиною створення нового НПА (на заміну чинному) є необхідність істотної зміни предмета чи методів, чи принципів правового регулювання;

– встановлено, що зміна НПА шляхом видання (прийняття) його у новій редакції полягає в удосконаленні (уточненні, доповненні, розширенні) змісту закріплених у ньому юридичних норм без зміни його формальних характеристик (назви, структури, структурних елементів). Створення ж НПА на заміну чинному полягає у розробці нового і за формальними параметрами, і за змістом НПА;

удосконалено:

– визначення поняття нормативно-правового акта як офіційного письмового документа, що затверджується і видається уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначених законом порядку та формі, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного нормативно визначеного кола неперсоніфікованих суб'єктів, на діяння яких він вчиняє прямий (безпосередній) регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість застосувань і реалізацій. У запропонованій дефініції деталізовано певні ознаки нормативності правового впливу: коло його адресатів має бути нормативно визначене, однак неперсоніфіковане; стосовно них цей вплив має бути прямим (безпосереднім);

– положення про систему НПА України – через розбудову вертикалі НПА за їх юридичною силою;

– розмежування понять «якість» та «ефективність» НПА, що ними позначаються різні рівні відповідності НПА потребам правового регулювання суспільних відносин. Якість НПА розуміється як рівень їх техніко-технологічної досконалості, що забезпечує здатність ефективно регулювати суспільні відносини в інтересах більшості суспільства;

– визначення поняття «логічні засоби нормопроектної техніки» та положення про систему логічних вимог до НПА;

– положення про роль принципів права як засобів нормопроектної техніки, зокрема, забезпечення соціалізації права, тобто відповідності останнього наявним і майбутнім суспільним відносинам, потребам та інтересам більшості громадян;

– вимоги до юридичних конструкцій, правових презумпцій, фікцій та аксіом, що використовуються у НПА як засоби нормопроектної техніки;

– положення про концепцію проекту НПА та концепцію НПА;

– проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (запропоновано низку положень про доповнення та уточнення проєктованих у ньому норм);

дістали подальший розвиток:

– положення щодо більш ефективного використання мовних засобів нормопроектної техніки шляхом реалізації комплексу наукових, організаційних та юридичних заходів;

– положення стосовно юридичної регламентації правотворчого моніторингу як стадії нормотворчого процесу та здійснення організаційно-правових заходів задля його впровадження у правотворчу практику;

– положення щодо напряму дії НПА у часі, позиції щодо їх юридичної формалізації;

– положення щодо особливостей кодифікаційної техніки порівняно із технікою нормопроектування загалом;

– наукові рекомендації стосовно внесення змін до НПА, доповнення НПА новими нормами, формулювання та видання НПА у новій редакції, створення нових НПА на заміну чинним.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані:

– у *науково-дослідній сфері* – для подальших поглиблених наукових досліджень системи НПА України, різновидів властивих їм недоліків, нормопроектної техніки, нормотворчої технології, форм правоудосконалення (зокрема тому, що дисертаційна робота значною мірою окреслює саме методологію дослідження проблем створення якісних джерел права на прикладі НПА);

– у *практичній юридичній діяльності* – для доповнення й корегування наявних редакцій проекту Закону України «Про нормативно-правові акти», створення проекту Закону України «Про нормопроектну техніку», внесення змін до низки НПА України з питань нормотворення, удосконалення власне правотворчої діяльності;

– у *навчальному процесі* – під час викладання студентам-юристам загальних і спеціальних навчальних курсів «Проблеми теорії права»,

«Правотворча техніка», «Правотворча технологія». Окремі результати дисертації використовуються здобувачем і іншими викладачами кафедри теорії та філософії права Львівського національного університету імені Івана Франка при викладанні на юридичному факультеті магістерських курсів за спеціалізацією «Нормопроекування», на юридичному факультеті Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича (акт впровадження від 10 червня 2015 р.), під час створення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України локальних нормативних документів щодо добору та призначення на посаду судді вперше, спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, формулювання пропозицій про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» стосовно правового статусу ВККС України та дисциплінарної відповідальності суддів (довідка про практичне впровадження).

Апробація результатів дисертації. Окремі положення наукової роботи обговорено на методологічному семінарі викладачів юридичного факультету 25.12.2013 р. Дисертаційна робота була предметом обговорення на засіданні кафедри теорії та філософії права 01.06.2015 р. Про основні положення дисертації автор доповідав на таких наукових конференціях: «Проблеми державотворення та захисту прав людини в Україні» (м. Львів, лютий 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 р.); «Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в умовах євроінтеграції України» (м. Львів, квітень 2014 р.) та міжнародних науково-практичних конференціях: «Вища кваліфікаційна комісія суддів України: досвід, актуальні питання та перспективи» (м. Київ, жовтень 2011 р.); «Концепція «живого права» Євгена Ерліха та сучасні проблеми праворозуміння» (м. Чернівці, вересень 2012 р.); «Вища кваліфікаційна комісія суддів України: європейський курс України – реформа в дії» (м. Київ, жовтень 2012 р.); «Теоретичні та практичні проблеми адаптації національного законодавства України до світових стандартів правового регулювання» (м. Донецьк, грудень 2012 р.); «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин в умовах адаптації позитивного досвіду Європейського Союзу» (м. Донецьк, квітень 2013 р.); «Правовий статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України: шляхи вдосконалення кваліфікаційних та дисциплінарних інституцій у світлі конституційної реформи» (м. Київ, жовтень 2013 р.); «Правовая политика Республики Беларусь: современное состояние и перспективы развития» (м. Мінськ, грудень 2013 р.). Тези доповідей на 14 із цих конференцій опубліковано.

Публікації. Основні положення дисертації викладено автором у індивідуальній монографії, 22 статтях у виданнях, які внесені до Переліку наукових фахових видань України (зокрема 1 стаття у виданні, яке включено до міжнародних наукометричних баз даних); 5 періодичних зарубіжних

наукових виданнях; 14 тезах доповідей та повідомлень на наукових і науково-практичних конференціях. Окремі питання, пов'язані з темою дисертаційної роботи, висвітлено в індивідуальній монографії «Оціночні поняття як засіб юридичної техніки» (2010 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, шістьох розділів, які поділяються на підрозділи, списку використаних джерел (481 найменування на 44 сторінках) і 14 додатків (на 47 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 492 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, охарактеризовано рівень наукової дослідженості проблеми, визначено мету, задачі, об'єкт, предмет і методи дослідження, окреслено наукову новизну одержаних результатів, вказано практичну значущість результатів проведеного дослідження, подано інформацію про їх апробацію та публікації автора за темою дисертації.

Розділ 1 «Загальні засади дослідження проблематики удосконалення нормативно-правових актів України» містить два підрозділи, в яких окреслено науково-методичне підґрунтя обраної теми дисертаційної роботи.

У *підрозділі 1.1 «Стан наукового вивчення питань удосконалення нормативно-правових актів»* на основі аналізу наукової літератури охарактеризовано рівень наукового опрацювання питань, які охоплюються предметом дослідження. Також визначено спектр тих загальнотеоретичних положень, які потребують додаткового вивчення у контексті порушеної у роботі теоретико-практичної проблематики. Йдеться про необхідність поглиблення знань стосовно поняття НПА, системи НПА, показників їх досконалості, основних компонентів правоудосконалення: нормопроектної техніки, нормотворчої технології, форм корегування НПА. Акцентовано на тому, що дослідження зазначених складових удосконалення НПА має здійснюватись у контексті змістовної структури правоудосконалювальної діяльності (її суб'єктів, підстав, мети, форм здійснення тощо) як різновиду правотворчості. Саме це дає підстави зазначати про інституційний та функційний напрями правоудосконалення.

Практична спрямованість роботи ставить перед нами завдання формулювати теоретичні положення та висновки таким чином, щоб вони могли бути своєрідними конструкціями норм законодавства України про НПА та юридичну техніку.

Підрозділ 1.2 «Методологія дослідження проблем удосконалення нормативно-правових актів» присвячено розгляду методології пошуку можливостей удосконалення НПА України. Охарактеризовано низку методів,

які застосовуються у процесі дослідження. Зазначено, що за допомогою діалектичного підходу з'ясовано базові трактування поняття «нормативно-правовий акт» і відповідно його ознаки на різних етапах розвитку вітчизняної правової системи. Логічні методи слугують основою для формулювання визначень основних терміно-понять дослідженої проблематики, для класифікацій явищ і процесів, окреслених темою дослідження, для вивчення логічних вимог, яким мають відповідати НПА. Системний метод слугує основою для упорядкування різних компонентів правоудосконалення: наявних у НПА недоліків, засобів, способів, форм усунення та попередження останніх; для формування системи НПА України. Соціологічно-правовий метод використано для формування теоретичних положень, обґрунтованих аналізом юридичної практики, що надає дослідженню теоретико-прикладного характеру. Порівняльно-правовий метод реалізовано через зіставлення правил нормотворення в Україні та інших державах з метою пошуку позитивів, які можна використати у правоудосконалювальній діяльності. Для характеристики офіційного тлумачення-роз'яснення як форми удосконалення НПА через формування уніфікованого розуміння змісту НПА використано метод герменевтики. Базовим у дисертації є метод техніко-юридичного аналізу. Саме оперування таким методом дало підстави запропонувати низку новел, покликаних удосконалити нині науково визнані та юридично регламентовані засоби нормопроектної техніки, вести мову про основні напрями розвитку стадій створення НПА, визначити певні особливості кодифікаційної техніки і т. д. Загальнотеоретичний метод дозволив: через характеристику ознак складових удосконалення НПА створити узагальнені теоретичні моделі механізму правоудосконалення в Українській державі; розвинути низку доктринальних загальнотеоретичних положень стосовно НПА – доповнити та конкретизувати його визначення; надати дещо нового змістовного навантаження окремим загальнотеоретичним поняттям, наприклад: «недоліки НПА» та «якість НПА».

Розділ 2 «Нормативно-правові акти України: загальнотеоретична характеристика» охоплює два питання: конкретизовано ознаки й уточнено визначення НПА; запропоновано ієрархічну систему НПА України, яка потребує сьогодні юридичного закріплення.

У підрозділі 2.1 «Суттєві ознаки та поняття нормативно-правового акта» зауважено, що перша назва документа, який видавався державою з метою встановлення загальнообов'язкових правил поведінки, запропонована римськими юристами – «закон». І тільки у XX столітті, у зв'язку із урізноманітненням видів правових актів, у юридичну лексику і практику введено термін «нормативно-правовий акт».

Попри загальновідомість цього терміна, юридична практика вимагає уточнення його розуміння.

Зважаючи на наявні трактування терміно-поняття «нормативно-правовий акт» і додатково проаналізувавши властиві йому ознаки, запропоновано дещо оновлене його визначення, а саме: НПА – це офіційний письмовий документ, який приймається (видається) уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного (нормативно визначеного) кола неперсоніфікованих суб'єктів, на яких він вчиняє прямий (безпосередній) регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість реалізацій чи застосувань. У запропонованій дефініції деталізуються певні ознаки нормативності правового впливу: коло його адресатів має бути нормативно визначене, однак неперсоніфіковане; стосовно них цей вплив має бути прямим (безпосереднім).

Відповідно до такого розуміння НПА зроблено висновок, що не можна вважати НПА акти Конституційного Суду України та міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, попри те, що вони і набувають нормативно-правового значення.

У підрозділі 2.2 «Система нормативно-правових актів України» на основі аналізу загальнотеоретичних положень та юридичної практики обґрунтовано необхідність узаконення системи НПА України, що зумовлюється численними недоліками регламентації цього питання у чинних НПА.

Для уніфікації існуючих доктринальних і практичних підходів до формування системи та ієрархії НПА України запропоновано нормативно закріпити таку їх систему: Конституція України, закони про внесення змін до Конституції України, закони і рішення, прийняті референдумом, які змінюють конституційні норми; закони та рішення нормативного характеру, прийняті всеукраїнським референдумом; кодекси та закони України; постанови Верховної Ради України нормативного характеру; нормативні укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; НПА центральних органів виконавчої влади; НПА інших органів державної влади; нормативні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; рішення місцевих референдумів, що мають нормативний характер; рішення місцевих рад та їх виконавчих органів нормативного характеру; розпорядження голів обласних і районних у містах рад, міських, селищних, сільських голів нормативного характеру, нормативні накази керівників підприємств, установ, організацій.

Розділ 3 «Інтегральний показник досконалості нормативно-правових актів України» присвячений розгляду основних проявів рівня досконалості НПА та виявленню підстав і можливостей для його підвищення.

У підрозділі 3.1 «Якість нормативно-правових актів як визначальний показник їх досконалості» зауважено, що стосовно термінів, які би найповніше відображали рівень досконалості НПА, в юриспруденції використовують такі:

«ефективність закону (законодавства)», «якість закону (законодавства)», «ефективність та якість права», «ефективність та якість правового регулювання».

Видається, що доцільно вести мову не стільки про ефективність, скільки про якість НПА як сукупність їх позитивних характеристик і можливостей позитивно впливати на суспільні відносини, на конкретних людей, їх групи та й, зрештою, суспільство загалом. Оскільки праворегулятивний потенціал НПА значною мірою зумовлюється рівнем використання під час їх творення чи удосконалення засобів нормопроектної техніки та дотримання технологічних правил нормотворчої процедури, то якість НПА можна визначити як рівень їх техніко-технологічної досконалості, що забезпечує здатність регулювати суспільні відносини в інтересах більшості суспільства.

У підрозділі 3.2 «Недоліки нормативно-правових актів як підстава для їх удосконалення» обґрунтовано термін, що відображає недосконалість НПА. Зіставивши терміни «дефект», «недолік», «помилка», зауважено, що вони у певному сенсі є синонімами, але найбільш, так би мовити, «широким» видається термін «недолік», що дозволяє вважати його загальним стосовно інших.

Недоліки НПА залежно від безпосередньої причини їх виникнення поділяються на техніко-юридичні та технологічно-юридичні.

Техніко-юридичні недоліки залежно від можливості їх виявлення суб'єктами права слід розмежовувати на три групи: чітко виражені, частково виражені, латентні (приховані). До першої належать колізії, прогалини та дублювання. Їх основна причина – недотримання логічних правил нормопроекування. Щодо кількості, то вони не можуть «конкурувати» з менш видимими (частково вираженими) недоліками, зумовленими недотриманням інших правил нормопроектної техніки. Вважаємо, що їх доцільно називати «правотворчими помилками». Техніко-юридичні помилки варто розмежовувати за змістом (сутністю, вихідними засадами, що лежать в їхній основі) та за формою зовнішнього прояву (закріплення, фіксації, оформлення); такий підхід дозволить обрати адекватний напрям і найефективніші засоби їх подолання. Приховані (латентні) недоліки можна, як правило, виявити, ознайомлюючись із рішеннями Конституційного Суду України або із роз'ясненнями вищих спеціалізованих судів за результатами узагальнення ними правозастосувальної практики. Це нормативні упущення, нормативні замовчування, неузгодженість нормативно-правових приписів, неправильне використання оціночних і напівоціночних понять.

Причиною усіх названих категорій недоліків є неналежне використання засобів нормопроектної техніки.

Технологічно-юридичні недоліки виникають унаслідок недотримання правил нормотворчої процедури. Якщо виявити техніко-юридичні недоліки у

НПА не надто складно, то побачити прямий вплив порушень нормотворчої процедури на якість НПА без спеціального вивчення процесу його створення – доволі важко. Цю групу недоліків залежно від їх змістовної складової можна розмежувати теж на три підгрупи. Перша – це недоліки, зумовлені порушенням юридичних норм, які встановлюють правила нормотворення; друга – це недоліки, що є результатом ігнорування визнаних правовою спільнотою правил нормотворення; третя – недоліки, які виникають унаслідок того, що практики не зважають на доктринальні рекомендації науковців із питань нормотворення.

Якщо брати за основу процедурний аспект правотворення, то технологічно-юридичні недоліки НПА слід класифікувати залежно від стадій нормотворчого процесу. Аналіз НПА засвідчив, що процедурні недоліки найчастіше пов'язані з упущеннями у плануванні нормотворення, у правовому моніторингу, у розробці концепцій НПА, в експертизі проектів НПА України, їх державній реєстрації, оприлюдненні та набранні ними чинності.

Наведене дає підстави розглядати удосконалення НПА як юридичну діяльність, спрямовану на усунення й недопущення їх техніко-технологічних недоліків. Механізм «боротьби» із такими недоліками охоплює засоби, способи та форми правоудосконалення.

Розділ 4 «Техніко-юридичні засоби створення та удосконалення нормативно-правових актів України» стосується пошуку можливостей розвитку практики використання засобів нормопроектної техніки для удосконалення чинного та попередження недоліків створюваного законодавства. Зокрема тих засобів, котрі дозволять підвищити ефективність нормотворчого інструментарію (наприклад, підстав використання окремих нормопроектних засобів).

Підрозділ 4.1 «Нормопроектна техніка як система засобів створення та удосконалення нормативно-правових актів» має певною мірою методологічний характер. Окреслено комплекс засобів нормопроектної техніки, які потребують удосконалення, а саме:

– вимоги до змісту НПА та засобів його формування: загальні й логічні, вимоги до закріплення принципів права, правових дефініцій, конструкцій, презумпцій, фікцій та аксіом);

– засоби створення та правила стосовно форми НПА, насамперед юридична термінологія.

Запропонована у дисертації уточнена та розширена система вимог до НПА, засобів нормотворчої техніки та правил їх використання може бути у нагоді розробникам проектів Закону України «Про нормативно-правові акти».

У *підрозділі 4.2 «Соціально-змістовна спрямованість норм права та засоби її забезпечення»* проілюстровано необхідність соціально-змістовного

спрямування нормотворення у нашій державі. Інколи НПА, будучи навіть бездоганним щодо відповідності формальним правилам нормотворчої техніки, не сприймається соціумом через його невідповідність суспільним потребам чи загальнолюдським цінностям. Саме тому, коли йдеться про удосконалення НПА, необхідне дослідження соціальної спрямованості права. Однак у правових актах, присвячених нормопроектванню, практично відсутні правила врахування саме соціальних чинників під час створення проектів НПА. Отож, постає необхідність формалізації соціальних параметрів сучасного права і їх формулювання у такому вигляді, який би міг слугувати інструментом створення належної змістовної складової проектів НПА.

Юридичні норми мають закріплювати соціально корисні суспільні відносини й бути засобом їх забезпечення та охорони, розвиватись водночас зі зміною останніх.

Відповідність позитивного права домінуючим соціальним цінностям досягається і через забезпечення верховенства права, що передбачає, зокрема, законність, відповідність міжнародним правовим стандартам, забезпечення невід'ємних прав і свобод людини.

Продовжує перелік складових соціальної адекватності права вимога доцільності прийняття НПА. Їх важливість зумовлюється тим, що інколи НПА створюються нібито в інтересах суспільства і водночас їм суперечать. Визначальною властивістю створюваних НПА має бути їх позитивна суспільна значущість. Невіддільна від доцільності вимога обґрунтованості, яка означає, що нормативні акти повинні видаватися на основі поєднання об'єктивних і суб'єктивних чинників, відповідно до закономірностей і тенденцій розвитку суспільства та правової системи.

У підрозділі 4.3 «Принципи права» зауважено на проблемах нормативного закріплення принципів права.

Формулюючи визначення принципу права як компоненту техніки правотворення, доцільно використовувати і формальну, і змістовну форми закріплення принципів права у НПА. Тому вважаємо за можливе запропонувати таку дефініцію принципу права як засобу нормопроектної техніки: це зумовлені закономірностями суспільного буття керівні засади (ідеї), які закріплюються в НПА з метою визначення змісту та основних напрямів правового регулювання.

Чи ненайважливіше призначення принципів права – соціалізація права, забезпечення його максимальної відповідності суспільним реаліям, потребам, інтересам.

Нині на рівні науки та практики відсутні чіткі вказівки щодо підстав використання принципів права під час створення проектів НПА України. Тому, за результатами здійсненого дослідження, запропоновано вводити

принципи права у текст НПА за таких передумов (підстав): необхідність закріплення принципів права, що входять у систему стандартів міжнародного права; відтворення принципів права, закріплених у нормативно-правовому акті, який раніше регулював цю категорію суспільних відносин; створення нормативно-правових актів, нормативні приписи яких конкретизують принципи права, закріплені у конституційних нормах; наявність доктринальних висновків і переконаність правової спільноти щодо розуміння певних принципів права та необхідності їх нормативного визнання; необхідність закріплення принципів права, які опосередковано відображені у тексті нормативно-правового акта, з метою їх виділення у спеціальній нормі та надання їм методологічного, визначального значення; наявність правових аксіом галузевого правового регулювання та доцільність їх виділення у формі принципів права.

Закріплення принципів права у НПА має здійснюватись відповідно до системи правил: у статтях нормативно-правових актів, які визначають засади відповідного законодавства, мають закріплюватись основоположні принципи права та принципи, що визначають соціальну спрямованість галузевого праворегулятивного впливу; принципи права мають фіксуватись у кодексах і законах, які є базовими для регулювання певної сфери суспільних відносин; принципи права доцільно викладати на початку тексту нормативно-правового акта у спеціальній статті; назви принципів права мають супроводжуватись нормативною інтерпретацією.

У підрозділі 4.4 *«Формально-логічні вимоги до нормативно-правових актів»* зауважено, що, попри усвідомлення юридичною спільнотою важливості використання логічних правил у правотворчій діяльності, дослідники констатують наявність численних правотворчих помилок, пов'язаних саме із недотриманням цих правил у створенні НПА.

Із «широкої гами» запропонованих наукою логічних засобів доцільно виокремити ті, які безпосередньо пов'язані із законами формальної логіки. В іншому разі виникатимуть дублювання логічних вимог і правил нормопроекування із вимогами та правилами використання інших засобів нормопроекувальної техніки, наприклад, логічні вимоги простоти і зрозумілості дублюються із вимогами до мови НПА.

До логічних засобів, що можуть використовуватись для удосконалення НПА України (та мають бути юридично закріплені), можна віднести таку низку вимог і правил їх досягнення. Запропоновано їх таке нормативне формулювання: тотожність – терміни та словосполучення, які позначають одні й ті ж поняття, мають використовуватись в одному і тому ж розумінні; несуперечність – між нормативно-правовими приписами створюваного та інших НПА не повинно бути суперечності; виключення третього – нормативно-

правові приписи мають установлювати однозначні, реальні та конкретні правила поведінки суб'єктів права; послідовність викладу тексту НПА – логічний зв'язок компонентів проекту НПА, перехід від загальних положень до більш конкретних, причинно-наслідковий зв'язок між установлюваними правовими явищами; узгодженість – проєктовані нормативно-правові приписи і НПА повинні відповідати чинним нормативно-правовим приписам і НПА; системність – створювані НПА є складовою системи законодавства і мають посідати у ній функціонально визначене місце; недопустимість дублювання – нормативно-правові приписи не можуть повторювати ті, які вже були нормативно закріплені.

Підрозділ 4.5 «Правові дефініції» зумовлений такою особливістю сучасних НПА України, як наявність у них спеціальних статей, в яких подано визначення понять (термінів). Законодавець оперує двома словосполученнями: «визначення понять» і «визначення термінів».

Як відомо, текст НПА зазвичай містить спеціальні терміни. Аналіз поняття «правова дефініція», її ознак, видів і функцій дає підстави стверджувати, що, коли йдеться про дефініції у НПА, то точніше зазначати про дефініцію терміна НПА, розглядаючи її як визначення терміна, який позначає певне поняття, шляхом виділення основних ознак цього поняття з метою належного розуміння його змісту.

Попри численні наукові напрацювання стосовно правил і передумов використання дефініцій у текстах НПА, правотворча практика відстає від наявних доктринальних положень.

Недотримання вимог щодо правових дефініцій та правил їх введення в текст НПА стає причиною правотворчих помилок. З метою усунення та попередження таких недоліків запропоновано закріпити у Законі України «Про нормативно-правові акти» чи принаймні в методичних рекомендаціях щодо правил нормопроекування визначення дефініції терміна, перелік вимог до неї, а також правил і передумов її використання у проєктах НПА.

Показником досконалості НПА є також наявність у ньому юридичних конструкцій. Закономірності їх використання у НПА розглянуто у *підрозділі 4.6 «Правові конструкції»*. На загальнотеоретичному рівні юридична конструкція вивчалась як правове явище наприкінці ХІХ століття у працях Р. Ієрінга та М. М. Коркунова. Вона активно досліджується й нині. Однак у правових актах України, що стосуються нормотворчої діяльності, про юридичні конструкції загалом не йдеться.

Юридична конструкція – це нормативно закріплена модель системи типових структурованих правових явищ, яка є основою для формування нормативно-правових приписів. Як засіб нормотворчої техніки, вона може забезпечувати створення якісних нормативно-правових приписів лише за

умови відповідності певним вимогам: повноти; узгодженості з іншими юридичними конструкціями та нормативно-правовими приписами; простоти та формальної визначеності; сталості (стабільності); техніко-юридичної досконалості. Охарактеризовано також низку підстав (передумов) для використання юридичної конструкції в НПА.

У підрозділі 4.7 «Правові презумпції, фікції, аксіоми» вивчено засоби нормопроектної техніки, про які у правилах нормотворення поки що не йдеться. Дослідники цих правових явищ інколи охоплюють їх єдиною назвою – «правові припущення». Однак, видається, що нею можна оперувати хіба що стосовно презумпцій та фікцій; аксіоми ж є загально визнаними правоположеннями. Правові презумпції, фікції та аксіоми точніше розглядати як самостійні засоби нормотворчої техніки.

Правові презумпції, фікції та аксіоми об'єднуються в групу на основі спільних функцій та частково форми нормативного закріплення. Так, аналогічною є структура правових презумпцій та фікцій, оскільки вони найчастіше закріплюються у юридичних нормах. Схожа структура норм права, які набули аксіоматичного характеру. Класичні аксіоми є стверджувальними положеннями, загалом структурувати їх складно. Правові презумпції, фікції та аксіоми відрізняються за джерелом формування, змістовими засадами, можливістю спростування.

Спектр вимог щодо використання під час проектування НПА зазначених засобів невичерпаний та невизначений. Як наслідок, підготовка НПА, що містять правові презумпції, фікції, аксіоми, здійснюється інколи лише на основі інтуїції та досвіді розробників, що є чи не основною причиною правотворчих помилок під час їх використання. Вважаємо, що правові презумпції, фікції та аксіоми повинні відповідати певним змістовним вимогам, а також правилам використання формально невизначених термінів і деяким іншим правилам. Вони можуть уводитись у статті проєктованого НПА за наявності певних, окреслених у дисертації, передумов.

У підрозділі 4.8 «Функціональна мова нормативно-правових актів» зазначено, що багатоаспектність і ступінь наукового вивчення цього питання залишає можливість з'ясувати лише методологію можливого удосконалення мови НПА України.

Значний масив інформації наукового та певною мірою нормативного характеру щодо мови права є безсумнівним позитивом. Однак ускладнює ситуацію неабиякий плюралізм поглядів стосовно основних аспектів правничої мови. Цікавими є результати порівняння доктринального бачення особливостей правничої мови з її юридичною регламентацією. Науковці акцентують на вимогах до мови, а практики – на її правилах. Вочевидь, тому і вимоги, і правила у більшості випадків не збігаються (можна навіть вести мову

про невідповідність наукового бачення проблеми її нормативному регулюванню). «Перегукуються» хіба що такі вимоги, як «точність», «зрозумілість», «офіційність». Науковий перелік вимог до мови права значно ширший, ніж практичний, однак водночас більш неформалізований. Нормативні положення більш зрозумілі та конкретні, а тому зручніші для практичного застосування. Така неузгодженість є, вочевидь, однією із основних причин мовних помилок у НПА України. Для її усунення запропоновано здійснити комплекс наукових, організаційних і правових заходів.

Необхідно також обрати форму нормативного закріплення мовних вимог і засобів нормопроєктування. Мовні, термінологічні та стилістичні характеристики розмежовуємо на вимоги та правила. Вимоги окреслюють якісні параметри (наприклад, доступність тексту нормативного документа). Правила ж визначають дії, необхідні для досягнення вимог (наприклад, непотрібність уживання довгих фраз, між якими часто розриваються логічні зв'язки).

Розділ 5 «Основні способи забезпечення створення досконалих нормативно-правових актів України» містить шість підрозділів, у яких основну увагу зосереджено на тих компонентах нормотворчості, оптимізація яких сприяє досконалості чинної нормативно-правової бази.

У підрозділі 5.1 «Планування нормотворчої діяльності» зауважено, що є декілька видів НПА, планування створення яких є обов'язком відповідних правотворчих суб'єктів (наприклад, законів України відповідно до вимог Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). Ілюстрацією актуальності планування правотворчої діяльності слугують орієнтовні плани законопроектних робіт, затверджені постановами Кабінету Міністрів України. Попри це, стабільне планування нормотворчої роботи в Україні – це радше декларація намірів, ніж реальність. Така ситуація спонукає до пошуку шляхів удосконалення планування правотворчості. З цією метою запропоновано виконати низку юридично-організаційних дій: закріпити правила планування нормотворення у проєктованому законодавстві про НПА (а до його прийняття – у чинному законодавстві України та методичних рекомендаціях з питань нормопроєктування); зробити планування обов'язковим для усіх органів, наділених правом створювати НПА; покласти обов'язок координації планування нормотворчої діяльності на єдиний орган, наприклад Міністерство юстиції України; на основі аналізу основних тенденцій розвитку правової системи України розробити довгострокову програму розвитку законодавства, яка охоплюватиме прогнозування основних етапів створення і удосконалення НПА (а вже на цій основі проводити планування нормопроєктування); запровадити практику планування створення конкретних НПА.

У підрозділі 5.2 «Моніторинг праворегулятивної ефективності чинних нормативно-правових актів» проаналізовано різновид юридичної діяльності – правовий моніторинг. І якщо у деяких зарубіжних державах уже створено систему нормативних рекомендацій стосовно його проведення, то в Україні питання правового моніторингу лише розробляється науковцями.

Сутність правового моніторингу проявляється через такі його ознаки: це різновид правової діяльності, яка може здійснюватися і спеціальними органами держави, й іншими суб'єктами; він полягає у спостереженні, аналізі та оцінці ефективності НПА; може проводитися стосовно конкретного НПА чи групи НПА на усіх стадіях правового регулювання (правотворчості, правореалізації, правозастосуванні); здійснюється з метою виявлення необхідності створення нових НПА на основі оцінки праворегулятивних можливостей чинних НПА; проводиться з метою формування якісних НПА, здатних ефективно регулювати суспільні відносини.

Правовий моніторинг є основним засобом виявлення недоліків НПА України. Належна реалізація потенціалу цього виду юридичної діяльності можлива лише за умови його нормативного закріплення й регламентації, а також проведення низки організаційних заходів. Із цією метою запропоновано: законодавчо визнати правовий (нормотворчий) моніторинг однією зі стадій нормотворчого процесу; встановити і нормативно закріпити підстави моніторингу чинних НПА (зокрема, їхні недоліки, неоднозначність сприйняття суспільством, проблеми із ефективністю праворегулятивного впливу, особлива суспільна значущість тощо); юридично визначити систему органів, до компетенції яких належить проведення різних видів моніторингу, принципи їх взаємодії та форми співпраці з громадськими формуваннями, що аналізують і оцінюють законодавство; розробити систему методичних рекомендацій стосовно правил проведення моніторингу НПА (у яких зафіксувати підстави його проведення, види, завдання, об'єкт, предмет, суб'єктів, критерії, стадії та наслідки); сформувати систему гарантій реалізації результатів правового моніторингу у правотворчій, правореалізаційній, правозастосовній і правосистематизаційній практиці.

Необхідність підрозділу 5.3 «Розробка концепцій нових нормативно-правових актів» зумовлена доктринальним та юридичним плюралізмом щодо створення концепції проекту НПА як складової нормотворчого процесу. Науковці ведуть мову про концепцію проекту НПА та концепцію НПА; чинні правові акти України вказують на різні структурні елементи концепції.

Проведене нами дослідження вказує на необхідність розмежування цих правових явищ. З огляду на функціональне значення для створення проекту НПА, як стадія нормотворчого процесу має розглядатися створення концепції НПА.

Вагомість формування концепції НПА у правотворчій діяльності спонукає до пошуку чинників, здатних забезпечити її високий рівень. Ці чинники можна умовно поділити на три групи: нормативні, змістовні, організаційні. Нормативні загалом спрямовані на те, щоб надати концепції певного «правового статусу», забезпечити її перехід від професійно-доктринального напрацювання до юридично значущого документа. Це нормативне закріплення поняття концепції НПА та переліку питань, що мають бути у ній відображені, визначення місця концепції у нормотворчому процесі тощо. Змістовні охоплюють: використання для розробки концепції досягнень юридичної науки та практики; концепція має відповідати певним вимогам і правилам (чітко відображати волю законодавця, відтворювати наявні проблеми у певній сфері правового регулювання, вказувати можливі альтернативи правового регулювання тощо). Організаційні покликані створити додаткові до нормативних і змістовних належні умови розробки концепції НПА.

У підрозділі 5.4 «Експертування проектів нормативно-правових актів» проілюстровано значущість експертизи для забезпечення якості НПА (і під час їх створення уперше, і корегування чинних з метою удосконалення).

Нині на доктринальному рівні запропоновано механізм експертування проектів НПА, насамперед стосовно проведення правових експертиз. Однак передбачених чинним законодавством різновидів можливих експертиз проектів НПА, вважаємо, недостатньо. Необхідно прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», в якому мають бути закріплені усі види експертиз. Проекти НПА можуть підлягати правовій, антикорупційній, фінансово-економічній, гендерній, екологічній, науковій (яка проводиться паралельно з кожною із попередніх), громадській експертизам. Фахівці права повинні проводити вказані експертизи відповідно до вимог і правил нормотворчої техніки та технології. Оптимальним варіантом оцінки проекту НПА є комплекс експертиз, які мають проводитись органами держави, науковцями, громадськістю. Це забезпечить неупередженість висновків і своєрідний взаємоконтроль.

Запропоновано законодавчо визначити коло суб'єктів ініціювання та проведення кожної з експертиз. Орієнтовний перелік питань, які мають вирішувати та чи інша експертиза, відповідні критерії оцінки та правила проведення різних видів експертиз проектів НПА, а також вимоги до експертних висновків доцільно розробити та викласти у спеціальних методичних рекомендаціях Міністерства юстиції України.

Законодавство України має встановлювати обов'язковість використання висновків експертиз для удосконалення проектів НПА і обов'язок суб'єктів, відповідальних за розроблення чи прийняття НПА, мотивувати свою відмову від них.

У підрозділі 5.5 «Перевірка техніко-юридичної якості нормативно-правових актів під час їх державної реєстрації» зосереджено увагу на деяких проблемах нормореєстраційної діяльності в Україні, зумовлених недостатнім рівнем її юридичної регламентації.

Означене питання охоплює не тільки особливості державної реєстрації певних НПА, але і включення їх до Єдиного державного реєстру НПА України. Попри його нормативну урегульованість, є підстави запропонувати низку доповнень та уточнень до наявних правоволожень.

Так, відповідно до п. 2 «Положення про державну реєстрацію НПА міністерств, інших органів виконавчої влади», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731, державній реєстрації підлягають, зокрема, ті НПА, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Використаний у зазначеному нормативно-правовому приписі термін «зачіпають» дещо неформалізовано позначає зміст охоплюваного ним поняття. Зважаючи на його змістовну основу, констатовано, що синонімами до слова «зачіпають» (стосовно прав та інтересів людини) є: «посягають», «обмежують», «ущемляють». За такого розуміння державній реєстрації мають підлягати лише ті НПА, які певним чином «погіршують» правовий статус особи, що, звичайно, не відповідає практиці. З огляду на наведене, термін «зачіпають» доцільно замінити терміном «регламентують».

Крім того, норми згаданого «Положення» потребують узгодження з приписами Порядку ведення Єдиного державного реєстру НПА та користування ним, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 р. № 376, і Закону України від 09.04.1999 р. № 586-ХІУ «Про місцеві державні адміністрації» стосовно реєстрації, оприлюднення та набрання чинності НПА місцевих органів виконавчої влади.

Змістовні положення підрозділу 5.6 «Визначення параметрів темпоральної чинності нормативно-правових актів» розкрито через висвітлення таких питань, як оприлюднення, набрання чинності та темпоральний «напрямок» дії НПА. Як засвідчив аналіз праворегулятивної практики, саме із цими складовими кінцевої стадії правотворчої діяльності можуть бути пов'язані певні недоліки створюваних НПА.

Термін «оприлюднення» набув поширення й офіційно закріпився у юридичному лексиконі після прийняття 28.06.1996 р. Конституції України. Відповідно до ч. 5 ст. 94 Основного Закону України, закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено законом, але не раніше дня його опублікування. Сьогодні на законодавчому рівні визначені джерела «офіційного опублікування», однак чітка регламентація «офіційного оприлюднення» відсутня. На нашу думку,

офіційне оприлюднення має здійснюватись, зокрема, через офіційні електронні носії (наприклад, офіційний сайт Міністерства юстиції України, на якому розміщуються тексти НПА з позначкою про їх включення до Єдиного державного реєстру НПА України).

Зіставивши практику нормативної регламентації чинності та дії у часі НПА із відповідними європейськими «правовими традиціями», констатовано їхню певну взаємовідповідність. Водночас запропоновано зважати на закріплені у нормах європейського права вимоги щодо чіткого визначення дат і умов набрання чинності, терміну, періодів темпоральної дії НПА.

Напрямок дії НПА у часі належить до правових явищ, знання про які набули аксіоматичного характеру і є базовими компонентами правосвідомості сучасного юриста. Попри це, юридична практика порушує перед правниками ще чимало питань стосовно темпоральної дії НПА. Свідченням цього є низка рішень Конституційного Суду України, пов'язаних із темпоральною дією НПА. Аналіз перехідних і прикінцевих положень різних НПА також указує на неналежну в окремих випадках регламентацію їх темпоральної дії. З метою усунення та запобігання таким випадкам необхідно: 1) юридично закріпити визначення прямої, зворотної та переживаючої дій НПА у часі (запропоновано модель відповідної норми); 2) запровадити обов'язковість включення до проектів створюваних НПА прикінцевих і перехідних положень. У прикінцевих положеннях має визначатись порядок (насамперед момент) набрання НПА чинності, а у перехідних – напрям їх дії у часі.

Розділ 6 «Форми удосконалення нормативно-правових актів України: теоретико-практичні аспекти» містить характеристику безпосередньо правоудосконалювальної діяльності. Так, євроінтеграційні прагнення України зумовлюють необхідність приведення національного законодавства у відповідність до норм міжнародного, насамперед європейського, права. Усунення недоліків НПА здійснюється внесенням до них змін і доповнень, через видання їх у новій редакції, за допомогою кодифікації та офіційного нормативного тлумачення-роз'яснення. Перші три способи – це різновиди правотворчої діяльності. Правоінтерпретаційна діяльність має зовнішні відмінності, однак внутрішньо те, що стосується розуміння змісту юридичних норм, має бути співзвучним із правилами створення нормативно-правових приписів.

Підрозділ 6.1 «Приведення нормативно-правових актів у відповідність до міжнародно-європейських стандартів: техніко-технологічний аспект» присвячено з'ясуванню можливостей оптимізації механізму цієї діяльності.

Як відомо, згідно зі ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Щодо такого законодавчого формулювання

є певні застереження. У теорії права аксіоматичним є твердження про те, що НПА і нормативно-правовий договір, різновидом якого є міжнародний договір (основна форма міжнародного права), – це різні джерела права. Міжнародний договір не може бути нормативно-правовим (і насамперед законодавчим) актом, а відповідно й частиною законодавства України. Правильно вести мову про міжнародні договори лише як одне з джерел права України, визначаючи їх місце в ієрархічній системі джерел її права. Міжнародний договір не може включатися до Єдиного державного реєстру НПА України. Він має реєструватися в спеціальному реєстрі міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою, чи в загальному реєстрі джерел права України (які, вважаємо, мають бути створені у майбутньому).

Одним із важливих напрямів створення реального механізму приведення національного права у відповідність до міжнародних стандартів має стати використання правил нормопроекування, сформованих на рівні європейських міждержавних правових систем. Це шлях не просто копіювання правових принципів чи норм, а впровадження досвіду їх створення у вітчизняну правотворчу практику.

Удосконаленню НПА України крізь призму вимог міжнародного права сприятиме комплекс запропонованих у дисертації заходів інституційно-функційного плану.

У підрозділі 6.2 «Внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів» означену діяльність розглянуто як основну форму «уточнення» чинних НПА.

Визначальною причиною для внесення змін до НПА слугує їх невідповідність вимогам і правилам нормопроектної техніки. Виявлення підстав для внесення таких змін має здійснюватись за результатами їх моніторингової оцінки, яка повинна проводитись, як видається, насамперед Міністерством юстиції України. Мін'юст може бути тим органом, який уповноважений надавати правотворчим суб'єктам пропозиції про внесення змін до чинних НПА. Однак, коли йдеться про дієве удосконалення чинних НПА, цього недостатньо. На нормативному рівні має бути закріплено обов'язок правотворчих суб'єктів (незалежно від їх рівня) розглянути ці пропозиції й на них відреагувати: використати їх для внесення змін до законодавства чи надати Мін'юсту мотивовану відмову від цього. Така відмова має «формуватися» у порядку нормотворчої процедури, характерної для відповідної категорії НПА.

Правила внесення змін до НПА, які містяться нині у різних методичних рекомендаціях, доволі часто відрізняються, що є підставою для їх законодавчої уніфікації. Запропоновано розширити проєктовані редакції статей про

внесення змін до НПА, доповнити законопроекти статтею, яка визначає основні складові технології внесення змін.

У підрозділі 6.3 «*Прийняття нормативно-правових актів у новій редакції*» на основі аналізу чинного законодавства виявлено ще такі форми корегування НПА, як видання їх у новій редакції та створення нового НПА на заміну чинному. Чим вони відрізняються?

НПА видається у новій редакції за умови внесення змін до більшої частини закріплених у ньому юридичних норм чи за умови, що ці зміни порушують правоположення, сформульовані шляхом використання нормопроектної техніки. Новий НПА на заміну чинному створюється у разі необхідності зміни предмета чи методів, чи принципів правового регулювання.

Зміна НПА шляхом видання у новій редакції полягає в удосконаленні (уточненні, доповненні, звуженні, розширенні) змісту закріплених у ньому юридичних норм без зміни його формальних характеристик (назви, реквізитів, структури, структурних елементів тощо). Створення нового НПА на заміну чинного полягає у розробці нового як за формальними параметрами, так і змістовно відмінного від останнього.

Видання НПА у новій редакції чи створення НПА на заміну чинного мають здійснюватись теж відповідно до техніко-технологічних вимог і правил.

У підрозділі 6.4 «*Кодифікація нормативно-правових актів*» правоудосконалення розглянуто крізь призму кодифікаційної техніки та технології. Головною відмінністю кодифікаційної техніки від техніки проектування «звичайного» нормативного документа є те, що вона дозволяє не тільки створити новий правовий акт, а й упорядкувати в єдиному документі низку НПА. Щодо засобів нормопроектувальної та кодифікаційної технік, які використовуються для формування змісту законів і кодексів, то відмінностей бути не може. Відмінності ймовірні лише щодо тих засобів, які слугують основою для форми нормативно-правового акта – структурних і реквізитних. Особливістю ж структури кодексу є те, що він може складатися із книг, або із Загальної та Особливої частин. Специфіка реквізитів – у назві кодифікованих актів. Установлено, що особливості кодифікаційної діяльності визначаються значною мірою особливостями кодифікованих актів.

Підрозділ 6.5 «*Офіційне нормативне тлумачення нормативно-правових актів*» присвячено пошуку можливостей (у широкому розумінні) удосконалення правотлумачного інструментарію, необхідного для удосконалення НПА.

Систематизувавши наукові позиції з цього питання, запропоновано визначальною підставою для інтерпретації юридичних норм вважати неуніфікованість практики їх застосування, яка може зумовлюватись: незрозумілістю, складністю, неоднозначністю, нечіткістю формулювання нормативно-правових приписів, наявністю у ньому спеціальної термінології

(професійної, технічної, іншомовної тощо), наявністю оціночних термінів, незбіганням правових норм і статей НПА, необхідністю з'ясування змісту юридичної норми у поєднанні з іншими нормами.

Означене тлумачення вміщених у НПА юридичних норм може слугувати способом їх удосконалення лише за умови законодавчого закріплення правил його здійснення. Ці правила мають визначати, крім підстав: коло суб'єктів, наділених таким правом; перелік способів тлумачення-з'ясування, які можуть слугувати основою правоінтерпретаційних висновків; загальнообов'язковість актів офіційного тлумачення-роз'яснення. Запропоновано модель відповідної юридичної норми.

Детальна юридична регламентація правотлумачної діяльності (насамперед те, що стосується її техніки) має додатково здійснюватись у затверджених Міністерством юстиції України Методичних рекомендаціях щодо тлумачення НПА України.

ВИСНОВКИ

У висновках сформульовано найважливіші результати та положення дисертації, наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, яка полягає у створенні загальнотеоретичної моделі механізму удосконалення НПА України.

1. НПА – це офіційний письмовий документ, який приймається (видається) уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного (нормативно визначеного) кола неперсоніфікованих суб'єктів, на яких він вчиняє прямий (безпосередній) регулятивний вплив, і розрахований на невизначену кількість реалізацій чи застосувань. У запропонованій дефініції деталізовано певні ознаки нормативності правового впливу: коло його адресатів має бути нормативно визначене, однак неперсоніфіковане; стосовно них цей вплив має бути прямим (безпосереднім).

2. Нормативного закріплення потребує чітка ієрархічна система усіх НПА України, що матиме не стільки теоретичне, скільки практичне значення; слугуватиме одним із засобів забезпечення ефективного правового регулювання суспільних відносин. Запропоновано легалізувати таку систему НПА України: Конституція України, закони про внесення змін до Конституції України, закони та рішення, прийняті всенародним референдумом, які змінюють конституційні норми; закони та рішення нормативного характеру, прийняті всенародним референдумом; кодекси та закони України; постанови Верховної Ради України нормативного характеру; нормативні укази Президента

України; постанови Кабінету Міністрів України; НПА центральних органів виконавчої влади; НПА інших органів державної влади; рішення місцевих референдумів, що мають нормативний характер; рішення місцевих рад та їх виконавчих органів нормативного характеру; нормативні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; розпорядження голів обласних і районних у містах рад, міських, селищних, сільських голів нормативного характеру; нормативні акти керівників структурних підрозділів органів держави, підприємств, установ, організацій.

3. Визначальним інтегральним показником досконалості НПА є їхня якість, зокрема й відсутність у них техніко-технологічних недоліків. В останньому аспекті якість НПА – це високий рівень його техніко-технологічної досконалості, що забезпечує здатність ефективно регулювати суспільні відносини в інтересах більшості суспільства.

4. Недоліки НПА – це внутрішні і зовнішні прояви неналежного використання засобів нормопроектної техніки та недотримання правил нормотворчої технології, що знижують його якість. За формою зовнішнього прояву (а відповідно й за ступенем негативного впливу на якість) вирізняються три групи техніко-юридичних недоліків: чітко виражені, частково виражені та латентні (приховані). Технологічно-юридичні недоліки класифікуються на певні різновиди залежно від: їх змістовної складової; стадій нормотворчого процесу; форм прояву у нормах, які регламентують нормотворчу діяльність.

5. Удосконалення нормативно-правових актів – це здійснювана спеціально уповноваженими суб'єктами за допомогою техніко-технологічного інструментарію нормотворення юридична діяльність, спрямована на недопущення та усунення недоліків у нормативно-правових актах. Механізм правоудосконалювальної діяльності, з огляду на притаманні сучасним НПА України недоліки, включає уточнення терміно-поняття «нормативно-правовий акт», нормативне визначення системи НПА України, а також розвиток техніко-технологічного інструментарію їх створення та корегування.

6. Засобами удосконалення НПА є складові нормопроектної техніки. Для підвищення їх дієвості обґрунтовано варіанти нормативного закріплення вимог, яким вони мають відповідати, та правил (насамперед підстав) їх використання під час створення чи удосконалення НПА. З цією метою запропоновано додаткові й оновлені норми до проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» (які стосуються засобів, способів і форм правоудосконалення).

Створення (удосконалення) НПА України повинно здійснюватись насамперед із дотриманням загальних вимог до їх змісту: адекватного відображення у них реального стану суспільних відносин; закріплення у них соціальних цінностей і правових установок більшості суспільства; забезпечення

принципу верховенства права; узгодженість із домінуючими моральними нормами; достовірність і обґрунтованість.

НПА (чи зміни до них) повинні відповідати логічним вимогам: тотожності; несуперечності; однозначності; послідовності викладу тексту; узгодженості; системності; недопустимості дублювання.

До НПА – задля визначення їх змісту та основних напрямів правового регулювання – повинні включатись статті, в яких закріплюються правові принципи. Принципи права (як засіб нормопроектної техніки) забезпечують насамперед сталість змісту НПА, слугують засобом подолання нормативних прогалин. Однак застосування принципів права у тексті НПА допустиме лише за наявності низки визначених у роботі передумов та із дотриманням окреслених нами правил, які запропоновано нормативно закріпити.

Єдності підходів стосовно розуміння та застосування потребує такий засіб нормотворчої техніки, як правова дефініція. Щодо назви цього засобу, то видається за доцільне мовити про дефініцію саме терміна НПА, розглядаючи її як розкриття змісту поняття, позначеного цим терміном, шляхом виділення основних, сутнісних ознак поняття. Найважливішими підставами для дефінування (визначення) у НПА окремих термінів є їхня неточність, юридична чи логіко-граматична складність, надмірна специфічність, різноплановість трактування наукою та практикою, різнорозуміння, іноземність походження. Нормативного закріплення потребує і система вимог до дефініцій.

Важливою передумовою досконалості НПА є правильність використання у них юридичних конструкцій. Юридична конструкція – це нормативно закріплена модель системи типових структурованих правових явищ, яка є основою для формування нормативно-правових приписів. Юридичні конструкції повинні відповідати вимогам повноти, узгодженості, простоти та змістовної визначеності, сталості (стабільності), техніко-юридичної досконалості; вони вводяться у текст НПА лише за наявності певних передумов.

Правові презумпції, фікції й аксіоми як засоби нормопроектувальної техніки повинні відповідати насамперед змістовним вимогам: відображати взаємопов'язані й повторювані правові явища імовірнісного характеру (правові презумпції); регламентувати хибні чи недостовірні юридично значущі факти (правові фікції); закріплювати загальновизнані правові положення (правові аксіоми). Вони використовуються у НПА лише за наявності певних передумов із дотриманням вимог стосовно структурних елементів юридичної норми та із застосуванням формально визначених термінів.

Дослідження НПА України на предмет відповідності їх тексту мовним правилам вказує на наявність у них чималої кількості мовних помилок. Причинами цього є: певна «затеоретизованість» наукових досліджень;

плюралізм наукових підходів; суттєві відмінності між доктринальними напрацюваннями та мовними правилами, закріпленими у таких актах. За такої ситуації визначального характеру набуває комплекс організаційних заходів задля недопущення чи усунення зазначених недоліків: уніфікація існуючих стосовно правничої мови результатів досліджень і формування єдиної наукової доктрини; удосконалення (уточнення, доповнення, розширення і т. д.) на цій основі нормативних і рекомендаційних приписів, які встановлюють правила текстуального оформлення НПА; запровадження практики проведення мовних експертиз проектів НПА; залучення до розробки проектів НПА фахівців із питань правничої мови; розробка словників юридичної термінології.

7. Технологічно-юридичні недоліки НПА зумовлюють необхідність нормативно-організаційного удосконалення окремих компонентів нормотворчого процесу (правотворчої технології) в Україні. Йдеться про планування нормотворчої діяльності, правовий моніторинг, розробку концепції нового НПА, експертизу проектів НПА, встановлення параметрів їх темпоральної чинності, їх державну реєстрацію.

Аналіз нормотворчої практики в Україні вказує на певну стихійність у діяльності правотворчих суб'єктів. Задля підвищення ефективності планування нормотворчої діяльності і забезпечення реалізації результатів численних теоретичних напрацювань із цієї проблематики запропоновано на законодавчому рівні визначити планування як стадію нормотворчого процесу та виокремити види планування, а також закріпити: обов'язковість планування усіх видів правотворчості; обов'язковість координації планування нормотворчої діяльності єдиним органом, наприклад Міністерством юстиції України; обов'язковість розробки довгострокових програм розвитку законодавства, які повинні охоплювати прогнозування основних етапів створення і удосконалення НПА; обов'язковість планування створення конкретних НПА.

Потенційним засобом для удосконалення чинних НПА (та й для створення нових) є правовий моніторинг їх ефективності. Належна реалізація потенціалу правового моніторингу можлива лише за умови нормативного визнання моніторингової діяльності стадією нормотворчого процесу, юридичного визначення підстав, об'єкта, кола суб'єктів та стадій правового моніторингу. Крім того, необхідними є законодавче надання моніторингових повноважень певним органам держави та науковим організаціям, розробка ґрунтовних методичних рекомендацій щодо правил проведення та реалізації результатів різних видів моніторингу.

Нині дедалі частіше робота над проектами НПА розпочинається із розробки концепцій проектів. Однак, і на доктринальному, і на нормативному рівнях простежується плюралізм щодо вибору термінології, яка має позначати цю стадію нормотворчого процесу, і основних положень, що повинні

міститися у концепції. Є підстави вважати створення концепції НПА окремою стадією нормотворчого процесу. Успішність реалізації завдань цього етапу нормотворчої процедури зумовлюється трьома групами гарантій: нормативними, змістовними, організаційними.

Серед засобів запобігання недолікам нормативно-правової бази та їх усунення чільне місце посідає експертиза проектів НПА. З метою забезпечення реалізації її завдань і функцій у правотворчому процесі запропоновано низку уніфікованих щодо неї правоположень: визначення, види, ініціатори та суб'єкти проведення, механізм реалізації її результатів. Вважаємо, що сьогодні також необхідно суттєво оновити чинні Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів НПА, затверджені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41, зокрема шляхом установлення: нових, крім правової, різновидів експертиз; переліків питань, що повинні охоплюватись тією чи іншою експертизою; відповідних критеріїв оцінки та правил проведення різних видів експертиз; вимог до експертних висновків.

Завершує процес створення окремих видів НПА України їх державна реєстрація. Аналіз законодавства, яке встановлює правила реєстрації, та її практики вказує на необхідність його конкретизації та доповнення, розширення критеріїв оцінки та розширення системи вимог до НПА, що подаються на реєстрацію.

Важливою складовою правотворчої діяльності, з якою безпосередньо пов'язана дія НПА, є їх оприлюднення та набрання ними чинності. Попри аксіоматичний характер низки доктринальних положень і законодавчих приписів стосовно цього, на практиці виникають питання щодо моменту опублікування, дня набрання чинності і напряду дії у часі окремих НПА України. Тому запропоновано доповнити чинне та проектоване законодавство спеціальними нормами про оприлюднення НПА і набрання ними чинності, про їх пряму, зворотну та переживаючу дії у часі.

8. Приведення НПА України у відповідність до норм міжнародного права повинно здійснюватись не тільки шляхом прямого «калькування», а й із використанням правил нормотворчої техніки, визначених спеціальними міжнародними актами. Підготовка проектів змін до НПА України з метою їх адаптації до приписів міжнародного права повинна здійснюватись за участю трьох категорій фахівців: представників тієї галузі права, із якої розробляється законопроект, фахівців із техніки нормопроекування і спеціалістів із міжнародного права.

9. Усунення недоліків нормативно-правових актів здійснюється внесенням змін і доповнень до останніх, виданням їх у новій редакції, їх кодифікацією та офіційним нормативним тлумаченням.

Однією з причин внесення змін до НПА має слугувати їх невідповідність вимогам і правилам нормопроектної техніки. Зважаючи на різні правила (які містяться нині у різноманітних методичних рекомендаціях) внесення змін до таких актів, задля їх уніфікації, розширення і конкретизації запропоновано модель юридичної регламентації означеної форми удосконалення НПА.

НПА видаються у новій редакції за необхідності внесення змін до більшої частини закріплених у них юридичних норм, чи за умови, що ці зміни порушують правоположення, сформульовані шляхом використання нормопроектної техніки. Новий НПА на заміну чинному створюється за потреби зміни предмета, методу чи принципів правового регулювання, відповідно пов'язаних із ними правових явищ. Ухвалення НПА у новій редакції полягає загалом у вдосконаленні (уточненні, доповненні, розширенні чи звуженні) змісту закріплених у ньому юридичних норм без суттєвої зміни його формальних характеристик (назви, структури, структурних елементів).

У випадку, коли є надмірне «накопичення» НПА, які регулюють однорідну сферу суспільних відносин, і коли це завдає шкоди їх якості, законодавець використовує кодифікацію. Зіставивши техніко-технологічні аспекти створення кодексів та інших законодавчих актів, констатовано, що є певна відмінність у структуруванні цих актів (зокрема, особливостями структури кодексу є те, що він може складатися із книг, або із Загальної і Особливої частин; натомість закони зазвичай поділяються на розділи, і лише великі за обсягом закони у межах розділів охоплюють глави).

Певні недоліки НПА можуть долатися шляхом офіційного тлумачення-роз'яснення змісту нормативно-правових приписів. Однак, як доводить аналіз правотлумачувальної практики, інтерпретація НПА може слугувати формою їх удосконалення лише за умови нормативного закріплення правил офіційного нормативного тлумачення НПА. Тому запропоновано нормативно окреслити основні складові техніки тлумачення НПА, зокрема: визначити підстави та коло суб'єктів, наділених правом офіційного тлумачення-роз'яснення; вказати, які види тлумачення-з'ясування можуть слугувати мотиваційною основою для офіційної інтерпретації нормативно-правових приписів; установити межі обов'язковості інтерпретаційно-правових актів.

10. Важливими передумовами формування системи юридичних гарантій створення досконалих НПА має стати Закон України «Про нормативно-правові акти України» (до його проекту подано пропозиції стосовно удосконалення) та створення функційного механізму належної реалізації у правотворчій практиці техніко-технологічного інструментарію нормотворення (правоудосконалення).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Індивідуальні монографії:

1. Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія / В. М. Косович. – Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. – 568 с. (Рецензії О. В. Петришина у журналі «Право України». – 2015. – № 6. – С. 247–250 та В. В. Костицького у журналі «Малий і середній бізнес (право, держава, економіка)». – 2015. – № 1–2 (60–61). – С. 144–147).

2. Косович В. М. Оціночні поняття як засіб юридичної техніки: монографія / В. М. Косович. – Львів: Тріада-плюс, 2010. – 212 с.

Статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук:

1. Косович В. М. Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2011. – Вип. 52. – С. 10–20.

2. Косович В. М. Система нормативно-правових актів України: основні напрями вдосконалення / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2011. – Вип. 53. – С. 23–35.

3. Косович В. М. Міжнародне право як засіб вдосконалення нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2011. – Вип. 54. – С. 16–28.

4. Косович В. М. Якість нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2012. – Вип. 55. – С. 20–27.

5. Косович В. М. Недоліки нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика та шляхи боротьби з ними / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2012. – Вип. 56. – С. 8–23.

6. Косович В. М. Техніко-технологічні засоби приведення нормативно-правових актів України відповідно до стандартів міжнародного права / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. – 2012. – Вип. 30. – С. 245–253.

7. Косович В. М. Удосконалення доктринальних підходів до концепції нормативно-правового акта / В. М. Косович // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2012. – Вип. 618. – С. 36–42.

8. Косович В. М. Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2012. – Вип. 3. – С. 31–44.

9. Косович В. М. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення / В. М. Косович // Право України. – 2012. – № 9. – С. 274–280.

10. Косович В. М. «Живе право» як джерело формування досконалих нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2012. – Вип. 628. – С. 34–40.

11. Косович В. М. Нормативне закріплення принципів права як чинник досконалості нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. – 2013. – Вип. 7. – С. 40–50.

12. Косович В. М. «Правові припущення» як засіб створення досконалих нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2013. – Вип. 644. – С. 44–52.

13. Косович В. М. Мова нормативно-правових актів України: методологія вдосконалення / В. М. Косович // Університетські наукові записки: часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. – 2013. – Вип. 7. – С. 60–68.

14. Косович В. М. Нормативна регламентація тлумачення нормативно-правових актів України як передумова їх удосконалення / В. М. Косович // Наше право/Our law. – 2013. – № 11. – С. 5–13.

15. Косович В. М. Правові дефініції як засіб забезпечення створення досконалих нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 57. – С. 43–52.

16. Косович В. М. Напрямок дії нормативно-правових актів України у часі: теоретичні та практичні аспекти, необхідність вдосконалення / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 11–26.

17. Косович В. М. Логічні засоби забезпечення досконалості нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 59. – С. 17–27.

18. Косович В. М. Кодифікаційна техніка як засіб удосконалення НПА України / В. М. Косович // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. – 2013. – Вип. 8. – С. 40–50.

19. Косович В. М. Технологічно-юридичні недоліки нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2014. – Вип. № 18. – С. 38–42.

20. Косович В. М. Внесення змін до нормативно-правових актів України як спосіб їх вдосконалення / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Вип. 60. – С. 35–46.

21. Косович В. М. Видання нормативно-правових актів України у новій редакції як спосіб їх удосконалення / В. М. Косович // Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2014. – № 3. – С. 5–14.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію, та у наукових періодичних вітчизняних виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних:

1. Косович В. М. Проблеми правового регулювання адаптації законодавства України до європейських правових стандартів / В. М. Косович // Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник. – 2011. – № 2. – С. 49–62.

2. Косович В. М. Нормативно-правові акти України: деякі теоретичні аспекти / В. М. Косович // Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник. – 2012. – № 3. – С. 147–163.

3. Косович В. М. Закрепление юридических конструкций в законодательстве Украины: технико-технологические аспекты / В. М. Косович // Право.by: научно-практический журнал. – 2013. – № 3. – С. 126–131.

4. Косович В. М. Экспертиза проектов нормативно-правовых актов Украины как условие их совершенства / В. М. Косович // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – Оренбург, 2013. – (выпуск семнадцатый). – С. 20–26.

5. Косович В. М. Техніко-юридичні недоліки нормативно-правових актів України: основні різновиди / В. М. Косович // Право України. – 2014. – № 8. – С. 169–177.

6. Косович В. М. Державна реєстрація нормативно-правових актів України як передумова їх досконалості: загальнотеоретичні та практичні аспекти, шляхи вдосконалення / В. М. Косович // Бидгосько-Львівські студії. – 2015. – Т. 1. – С. 37–45.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Косович В. М. Законодавча техніка: загальнотеоретична характеристика / В. М. Косович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XIV регіональної науково-практичної конференції. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2008. – С. 22–25.

2. Косович В. М. Правотворчі помилки – як наслідок помилок у правотворчій техніці / В. М. Косович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XV регіональної науково-практичної конференції. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2009. – С. 14–17.

3. Косович В. М. Техніко-технологічні аспекти вдосконалення нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XVII регіональної науково-практичної конференції. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2011. – С. 17–19.

4. Косович В. М. Ієрархія засобів нормотворчої техніки – як чинник вдосконалення нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Проблеми

державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XVIII регіональної науково-практичної конференції. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2012. – С. 25–28.

5. Косович В. М. Нормативне регулювання добору кандидатів та призначення на посаду судді вперше: якість та можливі напрями вдосконалення / В. М. Косович // Вища кваліфікаційна комісія суддів України: досвід, актуальні питання та перспективи: матеріали Першої міжнародної науково-практичної конференції. – К., 2011. – С. 41–43.

6. Косович В. М. Доктринально-нормативна основа адаптації законодавства України до стандартів міжнародного права: шляхи вдосконалення / В. М. Косович // Теоретичні та практичні проблеми адаптації національного законодавства України до світових стандартів правового регулювання: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 20-річчю Донецького університету економіки та права. – Донецьк: ДонУЕП, 2012. – С. 137–141.

7. Косович В. М. Планування правотворчої діяльності / В. М. Косович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XIX регіональної науково-практичної конференції. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2013. – С. 16–18.

8. Косович В. М. Нормативне регулювання чинності та дії нормативно-правових актів України як чинник їх досконалості / В. М. Косович // Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин в умовах адаптації позитивного досвіду Європейського Союзу: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Донецьк: ДонУЕП, 2013. – С. 104–108.

9. Косович В. М. Влияние основных тенденций развития Украины на создаваемые нормативно-правовые акты / В. М. Косович // Правовая политика Республики Беларусь: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф; Нац. центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Мн.: Институт радиологии, 2013. – С. 89–92.

10. Косович В. М. Обнародование нормативных правовых актов Украины: пути совершенствования / В. М. Косович // Генетические закономерности права: сборник научных трудов, посвященных 90-летию со дня рождения профессора С. Г. Дробязко / редкол.: С. А. Балашенко (гл. ред.) и др. – Мн.: Бизнесофсет, 2013. – С. 454–459.

11. Косович В. М. Техніка тлумачення НПА України – питання нормативної регламентації / В. М. Косович // Наука та освіта XXI ст.: матеріали конференції. – Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького, 2014. – С. 57–62.

12. Косович В. М. Правова доктрина як засіб подолання недоліків нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Актуальні проблеми

юридичної науки на шляху розбудови держави і суспільства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Суми, 2014. – С. 3–6.

13. Косович В. М. Методологія дослідження проблеми удосконалення нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в умовах Євроінтеграції України: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. – Львів: Тернограф, 2014. – С. 249–254.

14. Косович В. М. Чинність та дія НПА України: теоретико-практичні аспекти / В. М. Косович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XXI регіональної науково-практичної конференції. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2015. – С. 41–44.

АНОТАЦІЯ

Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2015.

У дисертації розглянуто методологію дослідження можливостей підвищення досконалості нормативно-правових актів. На основі конкретизації ознак нормативно-правового акта доповнено й уточнено визначення його поняття. Розвинуто наявну модель нормативного закріплення системи нормативно-правових актів України.

Для визначення рівня досконалості нормативно-правових актів запропоновано інтегральний показник, який насамперед охоплює якість нормативно-правових актів й, зокрема, відсутність у них недоліків.

Визначено основні складові правоудосконалювальної діяльності: нормопроектна техніка, правотворча технологія, форми удосконалення нормативно-правових актів.

Нормопроектну техніку розглянуто не стільки у контексті її загальнотеоретичної характеристики, скільки щодо можливостей удосконалення наявного нормопроектного інструментарію та його юридичної регламентації.

Виокремлено стадії нормотворчого процесу в Україні, які потребують подальшої оптимізації. Окреслено комплекс заходів доктринального, організаційного та юридичного характеру, які забезпечують процесуальні (технологічні) гарантії створення якісних і удосконалення чинних нормативно-правових актів України.

Систематизовано теоретико-практичний масив щодо таких форм правоудосконалення, як внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, видання нормативно-правових актів у новій редакції чи нових нормативно-правових актів на заміну чинним, кодифікації та офіційного тлумачення нормативно-правових актів. Отримані висновки втілено у нормативні пропозиції до проекту Закону України «Про нормативно-правові акти».

Ключові слова: нормативно-правовий акт, якість нормативно-правових актів, недоліки нормативно-правових актів, удосконалення нормативно-правових актів, система нормативно-правових актів України, нормопроектна техніка, нормотворча технологія, зміни та доповнення до нормативно-правових актів, нормативно-правові акти у новій редакції, кодифікація нормативно-правових актів, офіційне тлумачення нормативно-правових актів.

АННОТАЦІЯ

Косович В. М. Общетеоретические аспекты совершенствования нормативно-правовых актов Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Львов, 2015.

В диссертации рассмотрена методология исследования возможностей повышения совершенства нормативно-правовых актов. На основе конкретизации признаков нормативно-правового акта дополнено и уточнено определение его понятия. Развито существующую модель нормативного закрепления системы нормативно-правовых актов Украины.

Для определения уровня совершенства нормативно-правовых актов предлагается интегральный показатель, включающий, прежде всего, качество нормативно-правовых актов и присущие им недостатки. Поскольку, праворегулятивный потенциал нормативно-правовых актов в значительной степени зависит от уровня использования при их создании или усовершенствовании средств нормопроектной техники и соблюдения технологических правил нормотворческой процедуры, то качество нормативно-правовых актов можно определить как уровень их технико-технологического совершенства, который обеспечивает способность регулировать общественные отношения в интересах большинства общества. Недостатки нормативно-правовых актов – это внутренние и внешние проявления ненадлежащего использования средств нормопроектной техники и несоблюдения правил нормотворческой технологии, снижающие их качество. По форме внешнего проявления (а соответственно и по степени негативного влияния на качество)

отличаются три группы технико-юридических недостатков: четко выраженные, частично выраженные и латентные (скрытые). Технологически-юридические недостатки классифицируются на определенные разновидности в зависимости от: их содержательной составляющей; стадий нормотворческого процесса; форм проявления в нормах, регламентирующих нормотворческую деятельность.

В работе также определены основные составляющие совершенствования нормативно-правовых актов: нормопроектная техника, правотворческая технология, формы усовершенствования.

Нормопроектная техника рассматривается не столько в плане ее общетеоретической характеристики, сколько в контексте возможностей усовершенствования существующего нормопроектного инструментария и его юридической регламентации, в частности: требований к содержанию нормативно-правовых актов и средств их формирования (требований общих и логических, требований к закреплению принципов права, правовых дефиниций, правовых конструкций, правовых презумпций, фикций и аксиом), средств создания и правил относительно форм нормативно-правовых актов.

Выделены стадии нормотворческого процесса в Украине, которые нуждаются в их дальнейшей оптимизации. Речь идет о планировании нормотворческой деятельности, правовом мониторинге, разработке концепций новых нормативно-правовых актов, экспертизе проектов нормативно-правовых актов, установлении параметров их темпоральной силы, их государственной регистрации. Определен комплекс мероприятий доктринального, организационного и юридического характера, призванный обеспечить процессуальные (технологические) гарантии создания качественных и усовершенствования действующих нормативно-правовых актов Украины.

Систематизирован теоретико-практический массив таких форм правоусовершенствования, как внесение изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, издание нормативно-правовых актов в новой редакции или новых нормативно-правовых актов на замену действующим, их кодификация и официальное толкование.

Полученные выводы воплощены в нормативных предложениях к проекту Закона Украины «О нормативно-правовых актах». Предложено функциональный механизм надлежащей реализации в правотворческой практике технико-технологического инструментария нормотворчества (правоусовершенствования).

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, качество нормативно-правовых актов, недостатки нормативно-правовых актов, совершенствование нормативно-правовых актов, система нормативно-правовых актов Украины, нормопроектная техника, нормотворческая технология, изменения и дополнения в нормативно-правовые акты, нормативно-правовые акты в новой редакции, кодификация нормативно-правовых актов, официальное толкование нормативно-правовых актов.

SUMMARY

Kosovych V. M. General theoretical aspects of perfection of normative legal acts of Ukraine. – Manuscript.

Thesis for the Degree of Doctor of Law by specialty 12.00.01 – Theory and history of the state and law; history of political and legal doctrines. – Lviv Ivan Franko National University, Lviv, 2015.

The thesis deals with the methodology of research of possibilities of normative legal acts perfection. Taking into consideration the specification of normative legal acts attributes, its notion definition is expanded and refined. The current model of the normative fixation of the normative legal acts of Ukraine system is developed.

To determine the perfection level of normative legal acts, the author presents an integral index that covers the quality of normative legal acts, the lack of deficiencies in particular.

The main components of the law-improvement activity are singled out: rule-drafting technique, law-making technology as well as the forms of normative legal acts perfection.

Rule-drafting technique is highlighted and analyzed not in the context of its general theoretical characteristics but by paying specific attention to the perfection possibilities of the available rule-drafting set of tools and its legal regulation.

The stages of the law-creating process in Ukraine that need further optimization are determined. A package of measures of doctrinal, organizational and legal nature that provide procedural guarantees of making perfect and improving current normative legal acts of Ukraine is outlined.

Theoretical and practical sources concerning such forms of law perfection are systematized: introduction of changes and additions to the normative legal acts, publication of normative legal acts in a new wording or new normative legal acts instead of the effective ones, their codification or official interpretation. The obtained conclusions and findings are embodied in the draft law of Ukraine “On normative legal acts”.

Key words: normative legal act, quality of normative legal acts, deficiencies of normative legal acts, normative legal acts perfection, system of normative legal acts of Ukraine, rule-drafting technique, rule-setting technology, changes and additions to normative legal acts, normative legal acts in a new wording, codification of normative legal acts, official interpretation of normative legal acts.

Підписано до друку 27.10.2015 р.
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 1,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 61.

ТзОВ «Сплайн»
Україна, 79026, м. Львів, вул. Енергетична, 15/54.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2537 від 23 червня 2006 р.