

## Общие вопросы разработки и принятия нормативно-правовых актов в Украине

### General issues the development and adoption of normative legal acts in Ukraine

Р.С. Харчук

#### Ключевые слова:

государственная регистрация, нормативно-правовой акт, нормативная деятельность, правотворчество, требования.

#### Key words:

state registration, legal act, regulation, law-making requirements.

**Постановка проблемы.** Целью статьи является изучение общих вопросов разработки и принятия нормативно-правовых актов в Украине, которые подлежат государственной регистрации. Актуальность выбранной темы очевидна, учитывая следующие два фактора. Во-первых, в условиях интенсивной нормотворческой деятельности, характерной для современной Украины, особенно остро встает проблема юридически технического совершенства нормативно-правовых актов, которая, как известно, достигается через последовательное и правильное использование нормотворческой техники. Вместе с тем, несмотря на то что в правовой доктрине данному вопросу уделялось некоторое внимание, он не исследовался с учетом последних тенденций украинского нормотворчества, что считаем недопустимым. Во-вторых, правотворческая деятельность государственной исполнительной власти заслуживает особого внимания, так же как и регламентация ее нормотворческих полномочий, главным образом потому, что деятельность и нормотворчество органов исполнительной власти являются прямым показателем развития демократии и барометром законности, верховенства права и, самое главное, свидетельством состояния соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, проанализировав которые, можно оптимизировать правовое регулирование нормативной деятельности органов исполнительной власти в нашем государстве во время создания специального нормативно-правового акта, который регламентировал бы соответствующие нормотворческие процессы, что особенно актуально, учитывая нынешнюю углубленную евроинтеграцию Украины и усугубившийся социально-политический кризис.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Способствовать достижению поставленной цели в процессе научного поиска будут обращение к смежным отраслям права, анализ точек зрения специалистов, ученых по данному вопросу (Н. Александрова, Н.В. Артикуца, О. Банчук, И. Колиушко, Г. Шевченко), изучение положений нормативно-правовых актов.

**Изложение основного материала.** Воплощение принципа верховенства права в реальность, обеспечение гармоничного выражения в правовых нормах объективных потребностей общественного развития являются высшей целью нормотворчества, деятельности, которая заключается в формировании, систематизации, принятии и обнародовании нормативно-правовых актов. Начавшийся в девяностые годы прошлого века процесс создания и совершенствования правовых основ нормотворчества продолжается и поныне. Вместе с тем также сохраняются негативные последствия отсутствия надлежащих механизмов нормотворчества, соответствующего правового мышления первых лет развития самостоятельности Украинского государства<sup>1</sup>.

Конечно, украинское законодательство развивалось и продолжает развиваться бурно и несогласованно, и это не способствует высокому качеству и эффективности правовых норм, соответственно, и авторитету права в государстве. Конечно, попытка правового урегулирования деятельности, до сих пор не регламентированной правовыми нормами, всегда сопровождается определенными проблемами, как пробелами в правовом регулировании, так и некорректным регулированием определенных аспектов соответствующей

<sup>1</sup> Шевченко Г. Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення / Г. Шевченко // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/12895>.

деятельности. Но этот факт не должен быть препятствием для принятия соответствующих нормативно-правовых актов и урегулирования отношений правотворчества на должном правовом уровне<sup>2</sup>.

При этом, не будучи регламентированным на законодательном уровне, процесс подготовки нормативно-правовых актов, подлежащих государственной регистрации, регламентируется подзаконными актами. В частности, Бериславским районным управлением юстиции Херсонской области разработаны методические рекомендации для субъектов нормотворчества «Порядок подготовки нормативно-правовых актов, подлежащих государственной регистрации».

Как правило, в таких методических рекомендациях систематизированы все требования к нормотворческому процессу, которые регламентируются теми или иными нормативными актами, а именно:

1. Требования к нумерации страниц акта. Распорядительный документ, нормативно-правовые акты, утвержденные распорядительным документом, и приложения к ним должны иметь отдельную нумерацию страниц арабскими цифрами, которая размещается посередине верхнего поля без слова «страница» и знаков препинания, с учетом того, что первая страница не должна нумероваться.
2. Требования относительно структурных составляющих акта. Нормативно-правовой акт, утвержденный распорядительным документом, должен содержать следующие структурные составляющие: заголовок; определение терминов (при необходимости); нормативный корпус (т. е. положение относительно сферы применения, общие и специальные нормативные предписания, способы реализации нормативных предписаний; уголовно-правовые положения при необходимости); заключительные положения (при необходимости); приложения (при необходимости).
3. Требования к языку и стилю акта. Текст правового акта должен соответствовать нормативам государственного языка, не должны употребляться обороты разговорной речи и ее экспрессивных форм, неразличимые словосочетания, общие рассуждения, лозунги, призывы. При этом, помня влияние языка нормативно-правовых актов на развитие украинского языка вообще, следует, с другой стороны, понимать и то, что речь нормативно-правовых актов не может быть такой же, которая применяется писателями (литературный стиль). В нормативно-правовых актах должен использоваться официально-деловой стиль украинского языка, который содержит некоторые отличия от литературного стиля или даже от официально-делового стиля речи судопроизводства, дипломатии или служебной переписки: речь законодательного акта должна быть точной, простой и понятной<sup>3</sup>. Хотя мы более склоняемся к позиции Н.В. Артикуца, согласно которой текст нормативно-правового акта должен преподаваться с соблюдением официально-делового стиля украинского литературного языка в его основной разновидности – законодательном подстиле<sup>4</sup>.

Таким образом, при разработке нормативно-правового акта субъект нормотворчества должен учесть полифункциональность законодательного языка, который, как отмечается в доктрине права, заключается в реализации его специфического набора функций: а) номинативная (название правовых реалий и понятий); б) гносеологическая (орудие и способ правового познания, овладение общественно-правовым опытом); в) аксиологическая (правовой и морально-этической оценки); г) коммуникативная (общение); д) регулировочная (правовое регулирование человеческого поведения и общественных отношений через волеизъявление субъекта права и влияние на правосознание); е) культураносная (сохранение и передача правового знания и правовой культуры); ж) эстетическая (ясность, точность, однозначность, лаконичность, нормативность, лингвостилистическая совершенство нормативно-правового акта как эталонные качества юридического текста)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Колиушко І. Правове регулювання нормотворчої діяльності в Україні: проблеми та перспективи. / І. Колиушко, Н. Александрова, О. Банчук // Веб-сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/203-parliamentaryzm/925-legal-regulation-of-legislative-activity-in-ukraine-problems-and-prospects-ua.html>.

<sup>3</sup> Вимоги до мови та стилю закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=1737>

<sup>4</sup> Артикуца Н.В. Мова і культура правотворчості / Н.В. Артикуца. // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету. Серія «Філологічні науки» / відп. ред. Ю.О. Маркітантов. – Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2007. – Вип. 15. – Т. 1. – С. 115–120.

<sup>5</sup> Артикуца Н.В. Мова і культура правотворчості / Н.В. Артикуца // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету. Серія «Філологічні науки» / відп. ред. Ю.О. Маркітантов. – Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2007. – Вип. 15. – Т. 1. – С. 115–120.

В общем, для лучшего выполнения данного правила рекомендуется соблюдать положения ДСТУ 1.5:2003 «Национальная стандартизация. Правила построения, изложения и требования к содержанию нормативных документов», а также ДСТУ 3966-2000 «Принципы и правила разработки стандартов на термины и определения понятий».

4. Требования к однозначности положений акта. Положения нормативно-правового акта должны быть изложены однозначно и не допускать различного толкования. Однозначность и максимальная точность информации в правовых актах достигается за счет логической последовательности изложения мысли, ее смысловой завершенности, использования единых способов формулировки предписаний, терминов с четким и строго определенным содержанием, определения слов и выражений в прямом и непосредственном их значениях<sup>6</sup>.

Однозначность нормативно-правового акта может быть соблюдена, если субъект нормотворчества будет придерживаться следующих правил:

- a) одно и то же слово может употребляться для выражения разных понятий, а разные слова не могут использоваться для выражения одного и того же понятия;
  - b) следует избегать употребления синонимов для выражения одного и того же понятия;
  - c) не должны использоваться иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в украинском языке;
  - d) аббревиатуры (кроме общепринятых) и обозначения допускаются только после наведения полных названий или соответствующих объяснений. В частности, в тексте нормативно-правовых актов должны быть приведены полные наименования государственных органов или их официальные сокращения, указанные в законодательных актах, положениях;
  - e) языковые конструкции в тексте нормативно-правового акта должны преподаваться, как правило, в активной форме, необходимой для возложения обязанности или предоставления полномочия;
  - f) нормативно-правовой акт излагается в настоящем времени. Таким образом, будущий и прошлый времена применяются только тогда, когда необходимо сделать временное соотношение между двумя событиями.
5. Требования относительно сроков представления нормативно-правового акта на государственную регистрацию. По общему правилу, регламентированному положениями Указа Президента Украины от 03 октября 1992 года № 493 и Положением о государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств, других органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 28 декабря 1992 года № 731, нормативно-правовые акты подаются на государственную регистрацию субъектами нормотворчества в течение пяти рабочих дней после их принятия.

В свою очередь, сама государственная регистрация нормативно-правового акта проводится в течение 15 рабочих дней со дня, следующего после поступления его в орган государственной регистрации. В случае необходимости (необходимость проведения анализа нормативно-правового акта с привлечением экспертов, изучения значительного количества актов действующего законодательства и т. п.) эти сроки могут быть продлены руководителем органа государственной регистрации, но не более чем на 10 рабочих дней, о чем сообщается орган, направивший нормативно-правовой акт на государственную регистрацию<sup>7</sup>.

6. Требования относительно формы представления нормативно-правового акта на государственную регистрацию. На государственную регистрацию подаются а) нормативно-правовые акты в трех экземплярах: оригинал и две заверенные в установленном законодательством порядке копии распорядительного документа (приказа, распоряжения, решения, постановления), а также утвержденные им правила, положения, инструкции и т. д. и приложения к ним; б) сопроводительное письмо, в котором указываются фамилия уполномоченного работника субъекта нормотворчества и номер его телефона.

<sup>6</sup> Вимоги до мови та стилю закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=1737>.

<sup>7</sup> Порядок державної реєстрації нормативно-правових актів // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/9549>.

**Выводы и перспективы дальнейших исследований.** Таким образом, подводя итог всему вышеизложенному, следует сделать следующие выводы:

1. С момента возобновления Украиной независимости украинский парламент и компетентные органы власти пошли путем реформирования законодательства в соответствии с демократическими принципами и ценностями. При этом данный процесс обновления национального законодательства не всегда можно назвать последовательным и системным. Так, было принято множество нормативно-правовых актов, которые противоречат друг другу или прямо не соответствуют Основному Закону Украины.

2. Для того чтобы нормативно-правовые акты в Украине разрабатывались и принимались в единых и определенных структурных форме и стиле, рядом нормативно-правовых актов предусматриваются соответствующие конкретные требования.

Ввиду того, что до сегодняшнего дня на должном уровне не было принято ни одного из пяти предложенных проектов законодательных актов, которые регламентируют процесс принятия подзаконных актов, такое регулирование все чаще регламентируется на локальном уровне. Такими локальными методическими рекомендациями, как правило, предусматриваются следующие требования к разработке и подаче на государственную регистрацию нормативно-правовых актов: требования к нумерации страниц акта; требования относительно структурных составляющих акта; требования к языку и стилю акта; требования к однозначности положений акта; требования относительно сроков предоставления нормативно-правового акта на государственную регистрацию; требования относительно формы предоставления нормативно-правового акта на государственную регистрацию.

### **Аннотация**

Статья посвящена исследованию отдельных вопросов разработки и принятия нормативно-правовых актов в Украине, а также изучению отдельных актов, регламентирующих данный процесс. Рассматриваются отдельные требования относительно формы, языка, стиля, содержания и концепции нормативно-правового акта, который подлежит государственной регистрации.

### **Summary**

The article investigates the specific issues of development and adoption of regulatory legal acts of Ukraine, as well as the study of individual acts regulating this process. We consider the specific requirements that apply to the form, language, style, content and concept of legal act, which is subject to state registration.

**Использованная литература:**

1. Шевченко Г. Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення / Г. Шевченко // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/12895>.
2. Коліушко І. Правове регулювання нормотворчої діяльності в Україні: проблеми та перспективи / І. Коліушко, Н. Александрова, О. Банчук // Веб-сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/203-parlamentaryzm/925-legal-regulation-of-legislative-activity-in-ukraine-problems-and-prospects-ua.html>.
3. Вимоги до мови та стилю закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=1737>.
4. Артикуца Н.В. Мова і культура правотворчості / Н.В. Артикуца // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету. Серія «Філологічні науки» / відп. ред. Ю.О. Маркітантов. – Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2007. – Вип. 15. – Т. 1. – С. 115–120.
5. Артикуца Н.В. Мова і культура правотворчості / Н.В. Артикуца. // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету. Серія «Філологічні науки» / відп. ред. Ю.О. Маркітантов. – Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2007. – Вип. 15. – Т. 1. – С. 115–120.
6. Вимоги до мови та стилю закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=1737>.
7. Порядок державної реєстрації нормативно-правових актів // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/9549>.

**Р.С. Харчук,**  
кандидат юридических наук, нотаріус  
Київського городського нотаріального округу