



НЕГАТИВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ВЕДОМСТВЕННОЙ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ В УКРАИНЕ

Юлия ВАЩУК,

преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
факультета права и массовых коммуникаций
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article analyzes the main negative trends rulemaking process in Ukraine, which should be eliminated in the process of building and implementing departmental normative policy. Given general theoretical characterization of the problems encountered in the formulation and adoption of regulations, which subsequently affect the quality and effectiveness of the entire legal policy. Given the conclusion, that the study of features, identifying the nature and the development of the main directions lawmaking departmental policy as an important method for optimizing departmental law-making is essential to the construction in Ukraine legal, democratic and social state.

Key words: law-making policy, departmental normative policy, rulemaking, legislation and regulatory legal acts.

Аннотация

В статье анализируются основные негативные тенденции нормотворческого процесса в Украине, которые подлежат устранению в процессе построения и реализации ведомственной нормотворческой политики. Дается общетеоретическая характеристика проблем, возникающих при формировании и принятии ведомственных и иных нормативно-правовых актов, которые впоследствии влияют на качество и результативность всей правовой политики государства. Дается вывод о том, что изучение особенностей, выявление сущности и разработка основных направлений ведомственной правотворческой политики как важного способа оптимизации ведомственного правотворчества является необходимым фактором для построения в Украине правового демократического социального государства.

Ключевые слова: правотворческая политика, ведомственная нормотворческая политика, нормотворчество, законодательство, нормативно-правовые акты.

Постановка проблемы. Научное исследование проблем правотворческой политики является приоритетным, поскольку такого рода политика – одно из важнейших средств оптимизации нормотворческой деятельности государства. Частью актуальных проблем современной правотворческой политики является выделение существующих негативных тенденций в ведомственной нормотворческой политике, разрешение которых является одной из первоочередных задач государства.

Актуальность темы. Проблематика нормотворчества периодически интересовала многих ученых. Например, исследованием общих и специфических проблем нормотворчества занимались такие ученые, как Ю.Г. Арамазов, В.В. Степанян, А.С. Пиголкин, Ж.О. Дзейко, Т.В. Кашанина, О.Ф. Скакун и другие. Несмотря на накопленные наукой знания в сфере исследования соотношения правотворческой политики и правотворческой деятельности, все еще имеется ряд актуальных проблемных вопросов, определяющих, в частности, цель данной статьи.

Цель статьи – общетеоретический анализ проблематики в сфере ведом-

ственной правотворческой политики – проблематики, которая подлежит устранению на пути формирования Украины как правового, демократического, социального государства.

Изложение основного материала. Закрепленные в Конституции Украины принципы формирования ее национальной системы права предоставили широкое поле для правотворческой деятельности на всех уровнях. Данное положение породило весьма многообразную и противоречивую практику правотворческого процесса в центре и на местах, в свою очередь потребовало выстраивания научно обоснованной ведомственной правотворческой политики как важного средства оптимизации правотворчества на всех уровнях публичной власти.

В ходе формирования украинской ведомственной нормотворческой политики проявляются как положительные, так и негативные тенденции общественного развития, вызванные его коренной трансформацией.

В настоящее время в Украине сформировано качественно новое законодательство, происходит постоянное обновление нормативного массива, создание новых и изменение существующих отраслей и институтов права, осуществ-

ляется систематизация нормативных актов. Система права призвана быть важным и эффективным инструментом государственного руководства обществом. Своевременность, полнота и точность законодательных решений является одним из определяющих факторов демократического реформирования Украины, становления правовой государственности, цивилизованного рынка и обеспечения гарантий прав и свобод граждан [1].

Вместе с тем изменение законодательства нередко идет по пути количественного накопления нормативного материала и копирования «лучших образцов» западной юридической традиции без надлежащего обоснования необходимости подобных нововведений. Эти и другие обстоятельства свидетельствуют об определенной слабости и неразвитости отечественной ведомственной правотворческой политики. Основными негативными тенденциями, которые подлежат устранению в процессе её построения и реализации являются такие: разбалансированность отдельных частей системы права; наличие значительного количества дублирующих и в ряде случаев противоречащих друг другу нормативно-правовых актов; отсутствие



четкой иерархии и законодательно урегулированного порядка принятия нормативных правовых актов; недостаточная эффективность механизма реализации норм международных договоров на национальном уровне; слабая теоретическая основа унификации и гармонизации национального законодательства и законодательства других государств; регламентация на уровне отдельных малозначимых вопросов, которые могли найти разрешение в нормативных правовых актах другого уровня; неполный учет степени правового урегулирования соответствующих общественных отношений при принятии ряда нормативных правовых актов; декларативность, большое количество отсылочных норм и пробелов в законодательстве; искажение норм законов в отдельных нормативных правовых актах более низкого уровня; недостаточное прогнозирование последствий принятия некоторых нормативных правовых актов при подготовке проектов, что приводит к внесению изменений, дополнений или отмену этих актов сразу после их принятия; внесение в ряде случаев в застарелые акты большого количества изменений и дополнений, которые не содействуют необходимой эффективности правового регулирования; несоблюдение разработанных практикой нормотворчества правил законодательной техники; отсутствие единой терминологии, из-за чего рушится согласованность системы правовых актов; неоправданная поспешность подготовки проектов некоторых важнейших законодательных решений; нарушение приоритетов в правовом регулировании; недостаточная доступность и трудность понимания всеми слоями населения оснований принятия ряда нормативных правовых актов; слабая организация работы по привлечению институтов гражданского общества в процессы подготовки и обсуждения законопроектов [2].

Часть указанных и других негативных тенденций в развитии ведомственной нормотворческой политики Украины стали следствием жестокого политического противостояния периода 90-х годов прошлого столетия. В поисках компромисса при проведении правовой реформы руководству страны приходилось часто утверждать малоэффективные решения, не связанные с

актуальными потребностями развития социума и не способствующие реальному усовершенствованию правовой системы.

Вследствие чего на государственном уровне до сих пор не утвердилось системное, взвешенное мнение по поводу вопроса юридической стратегии и тактики, не стала нормой при проведении правовой реформы опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения, квалифицированную оценку последствий утверждаемых решений. Законодательство и сегодня во многом не успевает своевременно и адекватно регулировать уже фактически сложившиеся общественные отношения, стимулировать развитие новых, необходимых социальных связей.

Тем временем разные сферы общественной жизни все больше усложняются, и промедление с их правовой регламентацией приводит к тому, что значительная часть социальных процессов протекает «в тени», без должного общественного и государственного контроля, формируется система «теневоего контроля», который пренебрегает принципами легитимности и законности.

Следует отметить бессистемность и хаотичность в формировании нормативных правовых актов, множественность изменений и дополнений, которые вносятся в недавно принятые законы. Так, большая часть принятых с 1994 г. по нынешнее время законов поддавались изменениям и дополнениям, что свидетельствует о спешке при подготовке нормативных решений, недостаточной юридической и содержательной обработке их проектов, их принятии без соответствующих экономических, финансовых экологических оснований, без общественного обсуждения и анализа прогнозов их эффективности. Все это уменьшает престиж законов, идею их общеобязательности, способствует оправданию нарушения правовых норм. Частота внесения изменений и дополнений в нормативные акты, которая иногда явно превышает разумный уровень, являясь препятствием для планирования бизнеса хозяйствующими субъектами, свидетельствует о низком качестве правотворческой деятельности. С развитием опыта законотворческой деятельности совершенствуются механизмы, при-

званные обеспечить высокое качество принимаемых законов, их теоретическую проработанность и практическую эффективность. Создана целая система фильтров, через которую должен пройти законопроект, чтобы стать действующим нормативным актом. Данную систему обслуживают сотни высококвалифицированных специалистов, десятки подразделений и организаций, подготовлены официальные научно-методические рекомендации по юридической технике оформления нормативных предписаний и т. п. [3]

В таких условиях логично было бы предположить, что качество принимаемых нормативно-правовых актов должно постоянно повышаться. Между тем оказывается, что далеко не во всех случаях их содержание юридически безупречно. Существенной отрицательной характеристикой отечественной ведомственной нормотворческой политики выступает неспособность органов государственной власти обеспечить необходимый уровень согласованности, системности в сфере законодательства. Недостаточное законодательное разграничение полномочий между различными уровнями государственной власти приводит к образованию коллизий актов органов законодательной и исполнительной власти всех уровней. Неоправданно широкий простор продолжает занимать ведомственное нормотворчество. Объективная потребность в обрамлении законов массой приказов и инструкций нередко приводит к потере законами своего первоначального содержания.

Хаотичность в формировании массива правовых актов ведет к неравномерности развития отраслей и институтов украинского законодательства: некоторые из них меняются динамично, другие – медленно. В результате внутри одних отраслей права сформировался регулятивный вакуум, в других – наблюдается чрезмерное дробление правовых актов и норм, регулирующих отдельные виды отношений. Существенной «болезнью» украинской правовой системы продолжает оставаться несовершенство юридических механизмов, гарантирующих эффективную практическую реализацию провозглашенных в законодательстве положений. Нередко законодатель не обеспечивает необходимую для реали-



зации того или иного права или законного интереса степень достаточности, согласованности и взаимодействия правовых средств [4].

Крайне негативно сказывается на качестве ведомственной нормотворческой политики низкая конструктивная активность в правовой сфере структур гражданского общества, их неспособность осуществлять контроль над развитием юридической стратегии и тактики, направлять их на решение актуальных вопросов. Во многом это связано с особенностями, сложившимися в современной Украине, в массовом этическом и политико-правовом сознании. Проведение антигуманных шоковых реформ, принятие несправедливых и социально нелегитимных правовых актов, нецелесообразных, ложных, а иногда преступных политических решений, коррупционность государственного аппарата, неслыханное обогащение узкой группы лиц на фоне массовой бедности, политика цинизма и двойных стандартов в отношении соблюдения действующих законов со стороны чиновников, ложь и черствость бюрократии, ее равнодушные к судьбе простого человека – эти и другие факторы привели к искривлению в сознании большинства украинцев базовых этических и правовых ценностей, к обострению в них чувства незащищенности и ненужности, недоверия к политике официальных властей, нежелание сотрудничать с ней [5].

Учитывая изложенное, можно прийти к выводу, что законодательство часто не успевает за быстро меняющимися реалиями общественной жизни, а возникающие в связи с этим пробелы в законодательстве порождают много неурегулированных вопросов. Наличие подобных пробелов в законодательстве и недостаточная оперативность принятия таких актов подталкивает к практике неоправданного «опережающего нормотворчества».

В таких условиях целью законодателя является сокращение до минимума имеющихся пробелов.

Отсутствует достаточная нормативно-правовая база, обеспечивающая качественную подготовку и принятие проектов нормативных правовых актов. Отрицательной чертой современной украинской ведомственной право-

творческой политики является также принятие во многих случаях нормативных решений в пользу групповых, корпоративных интересов. Подобная тенденция особенно опасна в сфере законодательной деятельности, поскольку закон по своей природе должен быть показателем общей воли и общезначимого интереса, а не интересов отдельных социальных слоев и групп [6].

Выводы. Таким образом, вполне объяснимо, почему качественное состояние украинского нормотворчества в последние годы выступает предметом постоянной критики. Причем его критическая оценка распространена не только среди научной общественности, но и у широких слоев населения.

Все это говорит о низком качестве ведомственных и иных нормативно-правовых актов, принимаемых в нашей стране, о большом количестве правотворческих ошибок и других просчетов в правовом регулировании. Многие правотворческие ошибки связаны с недостаточным использованием или отсутствием в арсенале субъектов ведомственного нормотворчества инструментов-процедур, обеспечивающих качественную экспертизу сложных проектов нормативных актов, в том числе проверку их основных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики. Такое состояние дел диктует необходимость изучения особенностей, выявления сущности и разработки основных направлений ведомственной правотворческой политики как важного способа оптимизации ведомственного правотворчества в Украине.

Список использованной литературы:

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун. – [2-е вид.]. – Х. : Консум, 2005. – 734 с.
2. Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування / Науково-практична конференція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niss.gov.ua.
3. Тимченко Г. В. Теоретичні та практичні проблеми сучасного українського законодавства / Г. В. Тимченко // Ученые записки Таврического национального университета им.

В. И. Вернадского. – Серия «Юридические науки». – 2009. – Т. 22 (61). – № 1.

4. Кулинич О. А. О Закреплении презумпции согласия лица на фотографирование ее в общественных местах / О. А. Кулинич // Збірник статей та тез наук. доп. і повідомл. наук.-практ. конф. Национального университета «Одесская юридическая академия». – Одеса, 2012.

5. Стратегические приоритеты // Национальный институт стратегических исследований. – 2011. – № 2 (19) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.niss.gov.ua.

6. Степанян В. В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе / В. В. Степанян. – Ереван : Изд-во армянская АН, 1986. – 160 с.