

Розділ 5. Публічне управління та адміністрування

УДК 340.134(477)

DOI: 10.31732/2663-2209-2021-64-69-75

ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЧЕРЕЗ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЇХ СТРУКТУРИ

Адамовська В.С.¹, Шепелиук В.А.², Семеняка Т.В.³

¹ к.е.н., доцент, доцент кафедри обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування, Криворізького національного університету, м. Кривий Ріг, Україна, e-mail: adamovska@knu.edu.ua
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8911-1388>

² к.е.н., доцент, доцент, кафедри обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування Криворізький національний університет, м. Кривий Ріг, Україна, e-mail: shepeliuk@knu.edu.ua
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6270-5936>

³ асистент кафедри обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування, Криворізький національний університет, м. Кривий Ріг, Україна, e-mail: semenyaka@knu.edu.ua,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8318-4578>

IMPROVING THE QUALITY OF REGULATORY LEGAL ACTS BY IMPROVING THEIR STRUCTURE

Adamovska Victoria¹, Shepeliuk Vira², Semenyaka Tetiana³

¹ PhD (Economics), Associative Professor of the department of Accounting, Taxation, Public Government and Administration Kryvyi Rih National University, Kryvyi Rih, Ukraine, e-mail: adamovska@knu.edu.ua,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8911-1388>

² PhD (Economics), associative professor of accounting, taxation, public government and administration of the department, Kryvyi Rih National University, Kryvyi Rih, Ukraine, e-mail: shepeliuk@knu.edu.ua,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6270-5936>

³ Assistant of Department of Accounting, Taxation, Public Administration, Krivyi Rih National University, Kryvyi Rih, Ukraine, e-mail: semenyaka@knu.edu.ua, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8318-4578>

Анотація. Ефективне публічне управління неможливе без тісної взаємодії держави і суспільства, а одним із способів такої взаємодії виступає правотворча діяльність, основна мета якої полягає у підготовці та прийнятті органами публічної влади системи нормативно-правових актів. Система нормативно-правового забезпечення буде ефективною тільки у випадку, коли усі її складові будуть якісними. На жаль, на сьогодні спостерігається ситуація, коли при існуючій кількісно значній нормативній базі, спостерігається втрата її якості. Зокрема, досить часто у діючому законодавстві можна зустріти дублювання та колізії правових норм. На нашу думку, якість нормативно-правових актів забезпечує не лише їх зміст, але й структура, яка повинна бути унормована, регламентована, зрозуміла та єдина. Саме удосконаленню існуючої структури нормативно-правових актів та уточненню змісту її елементів і присвячена дана стаття. Метою статті є удосконалення структури нормативно-правового акту та уточнення змісту його структурних елементів. У статті розглянуто визначення нормативно-правих актів, їх ієрархія залежно від юридичної сили. Встановлено, що, починаючи з часів незалежності, в Україні так і залишається неприйнятним Закон України «Про нормативно-правові акти», що є значною прогалиною у всій нормативно-правовій системі нашої держави. Наразі цей Закон існує тільки у вигляді проекту в редакції 2010 року. Огляд даного проекту, дав зрозуміти, що і структура, і зміст елементів нормативно-правового акту потребують уточнення. Тому нами була запропонована наступна удосконалена структура нормативно-правового акту. По перше, нормативно-правовий акт повинен складатися з трьох частин: вступної, до якої належать назва, преамбула, загальні положення; основної частини, яка складається із розділів, книг, статей, пунктів, підпунктів, абзаців тощо та заключної частини, яка включає прикінцеві положення, перехідні положення (при необхідності), додатки. По-друге, кожен елемент вступної, основної та заключної частин нормативно-правового акту повинен відповідати визначеним вимогам щодо змісту. Зміст цих вимог був також розкритий і уточнений у проведеному дослідженні. Вважаємо, що запропонована нами структура нормативно-правового акту та уточнення змісту її елементів сприятиме підвищенню якості нормотворення в нашій державі.

Ключові слова: нормативно-правовий акт; нормотворення; структура нормативно-правового акту; закон; кодекс; підзаконні нормативно-правові акти.

Формули: 0; рис.: 2; табл.: 0; бібл.: 4

Annotation. *Effective public administration is impossible without close interaction between the state and society, and one of the ways of such interaction is law-making activities, the main purpose of which is to prepare and adopt a system of normative legal acts by public authorities. The regulatory support system will be effective only if all its components are of high quality. Unfortunately, today there is a situation where, with the existing quantitatively significant regulatory framework, there is a loss of its quality. In particular, quite often in the current legislation you can find duplication and conflicts of legal norms. In our opinion, the quality of normative legal acts is ensured not only by their content, but also by the structure, which should be normalized, regulated, clear and unified. The purpose of the article is to improve the structure of the legal act and clarify the content of its structural elements. This article is devoted to improving the existing structure of normative legal acts and clarifying the content of its elements. The article considers the definition of normative legal acts, their hierarchy depending on their legal force. It is established that since the time of independence, the law of Ukraine "on normative legal acts" has remained rejected in Ukraine, which is a significant gap in the entire normative legal system of our state. Currently, this law exists only in the form of a draft as amended in 2010. The review of this project made it clear that both the structure and content of the elements of the Regulatory Act need to be clarified. Therefore, we have proposed the following improved structure of the normative legal act. First, a normative legal act should consist of three parts: the introductory part, which includes the title, preamble, general provisions; the main part, which consists of sections, books, articles, paragraphs, sub-paragraphs, paragraphs, etc. and the final part, which includes final provisions, transitional provisions (if necessary), appendices. Secondly, each element of the introductory, main and final parts of a normative legal act must meet certain content requirements. The content of these requirements was also disclosed and clarified in the study. We believe that our proposed structure of the normative legal act and clarification of the content of its elements will contribute to improving the quality of rule-making in our country.*

Keywords: normative legal act; rulemaking; structure of a normative legal ACT; Law; Code; bylaws.

Formulas: 0; fig.: 2; tabl.: 0; bibl.: 4

Постановка проблеми. З набуттям незалежності Україна ствердилась як демократична, суверенна, правова держава, у якій суспільство повинно неухильно дотримуватись правових норм. Абсолютно усі сфери політичного, економічного, соціального та суспільного життя країни регламентуються нормативно-правовими актами, в рамках яких і існує суспільство.

Слід відзначити, що на сьогодні в Україні склалася ситуація, коли затверджені закони не відповідають, ні за якістю, ні за структурою потребам українського суспільства. Значний обсяг, важкість сприйняття, дублювання положень один одного або, ще гірше, колізія правових норм притаманні частині вже затверджених законодавчих актів.

Тому підвищення якості нормативно-правових актів, яку, на нашу думку, забезпечує не лише їх зміст, а і упорядкована, єдина та зрозуміла структура є першочерговою задачею ефективної розбудови правової держави. Треба відзначити, що структура нормативно-правових актів досі залишається нерегламентованою, що актуалізує питання її удосконалення та уточнення змісту кожного з її елементів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам нормотворення, змісту та ієрархії нормативно-правових актів присвятили свої праці багато вітчизняних вчених: Дідич Т.О., Косович В.М., Розказов А.Г., Мельник О.М., Риндюк В.І., Подорожна Т.С., Барабаш Г.О., Луценко Т.О., Копиленко О.Л., Шемшученко Ю.С., Ющик О. І., Оніщенко Н.М. та інші.

Аналіз публікацій, присвячених проблемам нормотворення в нашій державі показав, що вони залишаються недостатньо дослідженими як у теоретичному, так і у практичному аспектах. Звідси, виникає необхідність у ґрунтовному дослідженні існуючої структури нормативно-правових актів, вивчені змісту її елементів, виявлені недоліків в них та їх усуненні.

Формулювання цілей статті. Метою статті є удосконалення структури нормативно-правового акту та уточнення змісту його структурних елементів.

Викладення основного матеріалу дослідження. Нормативно-правова база, яка діє нині в Україні не є досконалою. Кількість законодавчих актів щороку збільшується, але, на жаль їх якість при цьому не зростає. На нашу думку, однією із

причин недостатньої якості нормативно-правових актів є відсутність чітких затверджених рекомендацій до їх структури та змісту компонентів.

Протягом років незалежності України були неодноразові спроби розробити і прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», які не увінчалися успіхом. Даний нормативний акт мав на меті регулювання суспільних відносин, пов'язаних з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, визначення системи, видів, ієрархії нормативно-правових актів та встановлення єдиних вимог до нормопроектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення [1]. Наразі Закон України «Про нормативно-правові акти» існує лише у вигляді проекту.

Відповідно до вищезазначеного проекту нормативно-правовий акт (далі НПА) – це офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, що встановлює норми права. Якщо у тексті такого офіційного документа одночасно містяться норми права та організаційно-розпорядчі норми, він вважається нормативно-правовим [1];

У діючому нині «Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації» затвердженому наказом Міністерства Юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 (зі змінами) НПА розглядається як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [2].

Як видно, визначення викладене у Порядку є набагато точнішим та ширшим за змістом, ніж те, що розглядається у проекті, хоча останній, у разі набуття

чинності, матиме вищу юридичну силу.

Загалом розрізняють наступну ієрархію НПА залежно від їх юридичної сили: Конституція України; Закони України та Кодекси; підзаконні нормативно-правові акти (постанови, укази, розпорядження, рішення, накази, положення, інструкції).

У проекті Закону «Про нормативно-правові акти» пропонується затвердити єдину структуру для усіх законів, кодексів, інших підзаконних нормативних актів. Запропонована у проекті структура даних НПА наведена на рис. 1.

Як, видно із рис. 1 запропонована у проекті структура НПА не є досконалою і потребує доопрацювання. Зокрема, вважаємо, за доцільне удосконалити не стільки структуру НПА, скільки уточнити зміст кожного із її елементів. Перший елемент структури НПА «Назва нормативно-правового акту» повинен бути лаконічним і повністю відбивати сутність усього НПА.

Другий елемент структури НПА «Преамбула» потребує значного уточнення і розкриття змісту. Так, у проекті Закону «Про нормативно-правові акти» існують значні протиріччя стосовно цього елементу. Спочатку сказано, що «нормативно-правовий акт *може* містити преамбулу», а потім «преамбула нормативно-правового акта *є його невід'ємною частиною*».

Отже, стає не зрозумілим даний структурний елемент є обов'язковим в структурі НПА чи ні? Про його зміст в проекті взагалі не йдеться. Ми вважаємо, що даний елемент повинен стати не тільки обов'язковим в структурі НПА, а й містити коротку характеристику даного НПА за встановленою структурою, стати своєрідною анотацією для даного нормативного документу.

У словнику російської мови надано таке визначення преамбули: преамбула (фр. Preamble, від піздньолат. Praeambulus – йде попереду чого або кого-небудь, що передує; сер. лат. Preambulo – передують) в праві – вступна частина нормативного акта, в якій в концентрованій формі викладаються цілі, завдання та принципи

нормативного акта, вказуються умови, обставини, мотиви та інші вихідні установки, що послужили приводом для його створення. Преамбула є важливою

частиною нормативних актів. У преамбулі також може вказуватися сфера поширення нормативного акта [3].

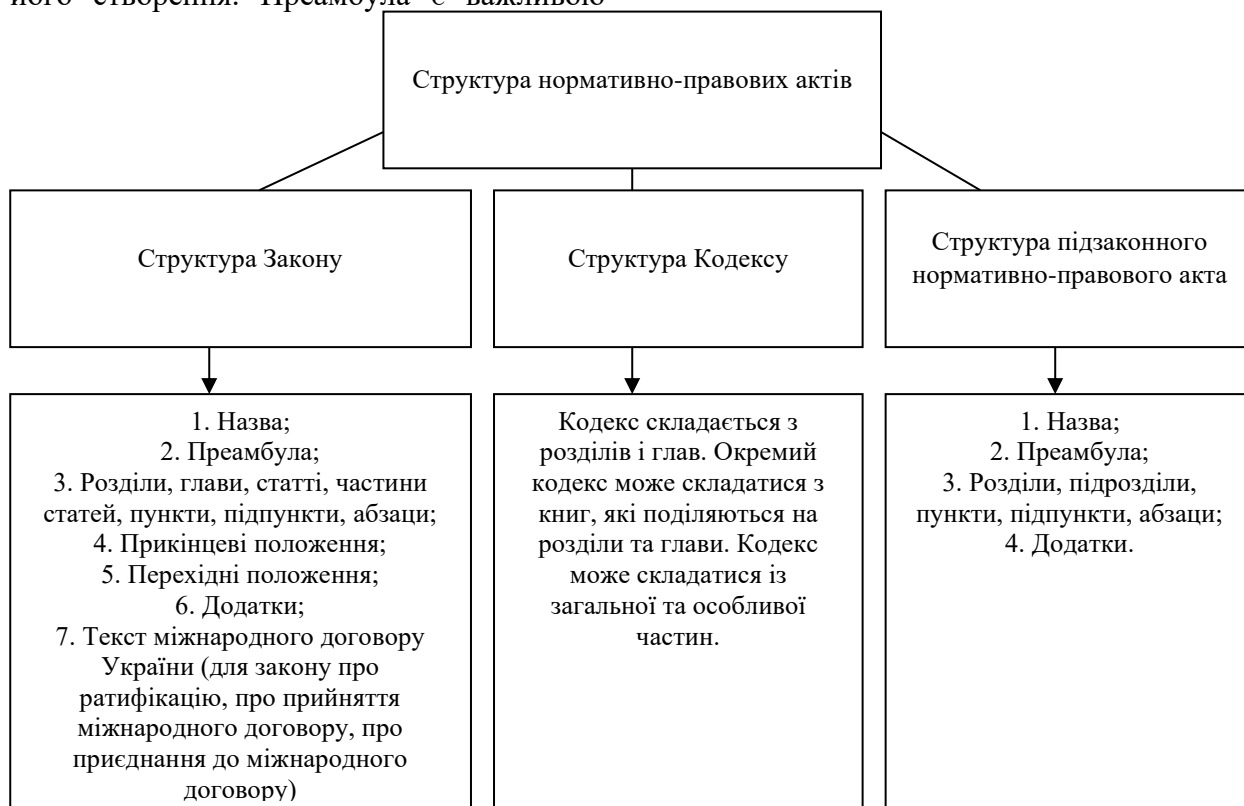


Рис. 1. Структура НПА відповідно до проекту Закону України «Про нормативно-правові акти»

Джерело: [1]

Ми повністю погоджуємося з таким тлумаченням та розкриттям змісту елемента НПА «Преамбула» та пропонуємо наступну його структуру. Отже, преамбула, як обов'язковий елемент НПА повинна містити:

1) короткий огляд та оцінку сучасного стану предмета правового регулювання, якому присвячений НПА, дослідження умов, обставин, мотивів, що послужили приводом для його створення. Тобто, якщо це ЗУ «Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні», то необхідно дослідити сучасний стан обліку в Україні, виділити його недоліки або невирішені, на сьогодні, питання та навести переконання того, чим впровадження даного Закону покращить його в майбутньому;

2) перелік та короткий аналіз НПА, які на сьогодні регламентують предмет правового

дослідження. Це необхідно для того, щоб уникнути дубляжу в нормативно-правових актах.

3) мету НПА, тобто розкриття необхідності його запровадження у сучасних реаліях;

4) ресурси, тобто доцільно виділити, які ресурси необхідно задіяти, щоб даний НПА запрацював на благо суспільства;

5) гарантії, тобто доцільно прописати, які гарантії існують при виконанні норм даного НПА;

6) оцінку можливих результатів від впровадження НПА. Кожен НПА є ефективним, тільки у разі коли від його запровадження був отриманий певний позитивний результат, тобто відбулося поліпшення у тій сфері, яку регламентує даний НПА. У науковій літературі ефективність закону (законодавства) розглядається як співвідношення

фактичного результату дії законодавства й тих соціальних цілей, для досягнення яких це законодавство було прийнято [4, с. 85]. Тому у преамбулі обов'язково необхідно описати усі можливі результати від впровадження даного НПА, а по можливості, навіть, розрахувати їх.

Третім елементом НПА повинні стати «Загальні положення». У діючих НПА «Загальні положення» вже є розділом нормативного документу і окремо в структурі не виділяються. Але ми вважаємо, що вони є окремим обов'язковим елементом будь-якого НПА, зокрема у Загальних положеннях необхідно розкрити сутність усіх термінів та понять, які застосовуються у НПА.

Все вищезазначене по суті є вступною частиною НПА, далі йде основна частина, яка розкриває зміст нормативного документу. Тобто наступним обов'язковим елементом НПА є книги, частини, розділи, глави, статті, частини статей, пункти, підпункти, абзаци, які мають чітку лаконічну назву.

Після розділів розміщуються «Прикінцеві положення», які містять порядок набрання чинності таким актом або його окремими нормами; перелік нормативно-правових актів, що втрачають чинність; зміни, що вносяться до інших нормативно-правових актів. У разі потреби прикінцеві положення можуть містити доручення, пов'язані з набранням чинності нормативно-правовим актом [1].

Наступним структурним елементом НПА є «Перехідні положення». Даний елемент не є обов'язковим, оскільки має місце бути тільки у разі, якщо акт має зворотню дію в часі або акт виконуватиметься поетапно чи містить інші обставини, які потребують розкриття.

Останнім обов'язковим структурним елементом НПА є «Додатки». Стосовно змісту даного елемента у проекті Закону «Про нормативно-правові акти» теж є неточності. Зокрема, у проекті вказано, що Додатки мають містити «зміни до нормативно-правових актів або перелік

нормативно-правових актів, які втрачають чинність у зв'язку з прийняттям (виданням) такого акта», але ж ця норма вже розривається у такому елементі НПА, як «Прикінцеві положення».

Тому пропонуємо цю норму залишити у «Прикінцевих положеннях», а у додатках розміщувати інформацію про строк виконання, перелік суб'єктів, об'єктів, форми та зразки документів тощо, а також тексти міжнародних договорів України в оригінальному варіанті та у перекладі (для спеціального законодавства). Отже удосконалену структуру нормативно-правового акту представимо на рис. 2.

Як видно із рисунку, запропонована структура НПА є ускладненою, адже тепер перш, ніж перейти до викладення основної частини НПА, треба чітко визначити проблематику у тій сфері, якої стосується нормативний документ та обґрунтувати доцільність його розробки і запровадження. Вважаємо, що це є позитивним моментом у законотворчості, оскільки дана структура дозволить уникнути дубляжу в нормативно-правових актах та значно скоротить їх чисельність, а також сприятиме зменшенню поправок та змін до них. Запропонована структура НПА має на меті добитися від законотворців більш серйозного і виваженого підходу до створення НПА.

Висновки. Аналіз структури діючих нормативно-правових актів показав, що вона, на сьогодні, є нерегламентованою, оскільки досі залишається неприйнятним проект ЗУ «Про нормативно-правові акти». Дослідивши запропоновану у проекті структуру НПА та зміст його елементів, були виявлені недоліки та неточності. Тому у роботі була запропонована удосконалена структура НПА, яка на відміну від існуючої, більш деталізована, а також уточнено зміст кожного із структурних елементів НПА. Адже відповідальна держава має розробляти і приймати якісні закони та гарантувати надійний контроль за їх безумовним дотриманням.

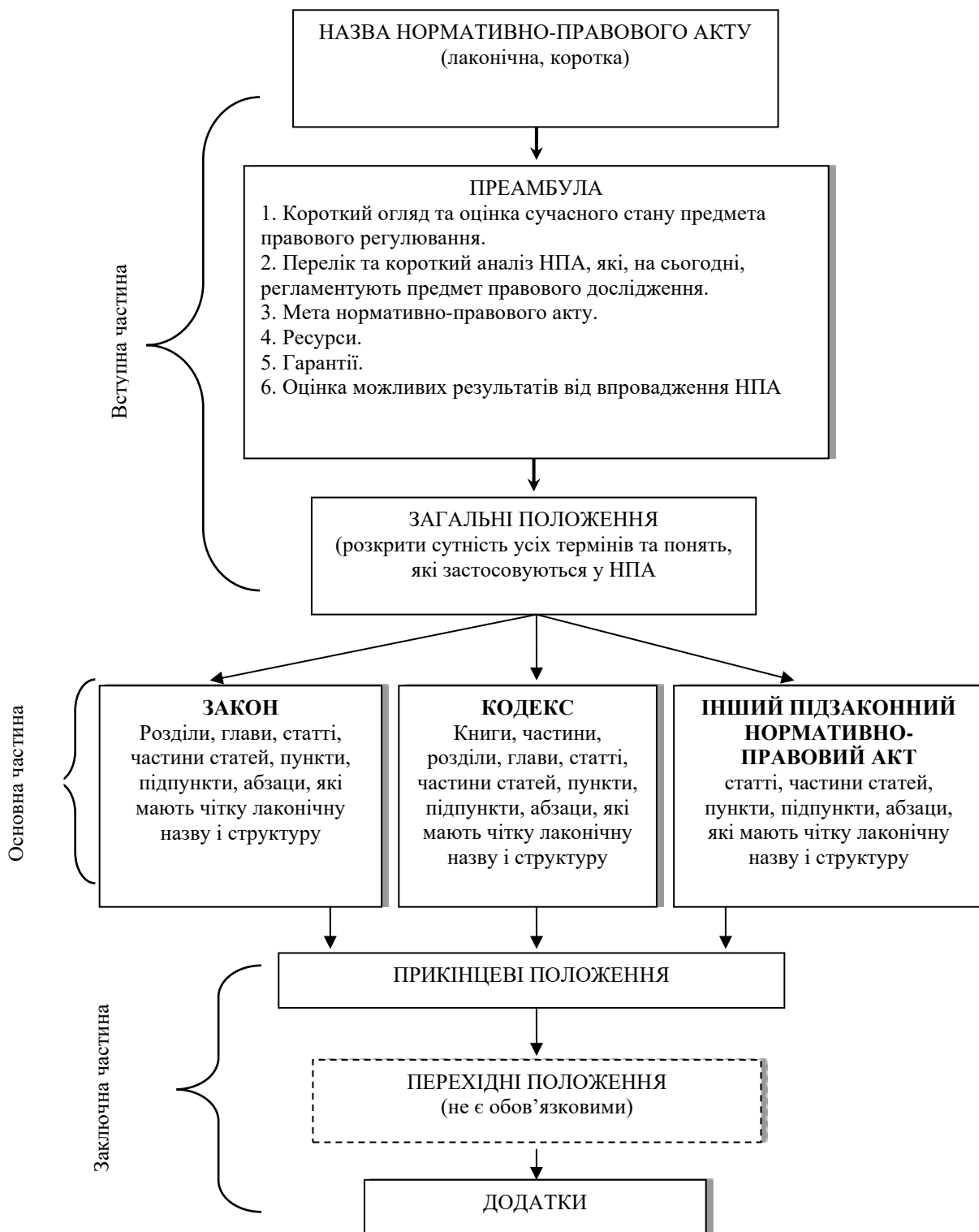


Рис. 2. Удосконалена структура нормативно-правового акту

Джерело: (розроблено авторами)

Література

1. Про нормативно-правові акти : Проект Закону від 30.11.2010 р. № 1655-VII. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0922&sk1=8.

2. Про затвердження Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : наказ Міністерства Юстиції

України № 34/5 від 12.04.2005 р. URL: <http://ddr.minjust.gov.ua/uk/c7ae49431c625008764d1b12dd2fe566>.

3. Словарь русского языка: В 4-х т. РАН, Ин-т лингвистич. исследований; Под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. Москва : Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999

4. Оніщенко Н. М. Проблеми ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Віче*. 2007. № 12. С. 3–6.

References:

1. The Verkhovna rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine “About normative legal acts”, retrieved from :
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0922&skl=8.

2. The Verkhovna rada of Ukraine (2005), The Law of Ukraine “About the statement of the Procedure for submission of regulatory legal acts for the state registration to the Ministry of Justice of Ukraine and carrying out their state registration, retrieved from :

<http://ddr.minjust.gov.ua/uk/c7ae49431c625008764d1b12dd2fe566>.

3. *Slovar russkogo yazyika* (1999), “Dictionary of the Russian language”, 4th ed.

4. Onishchenko, N. (2007), “Problems of effectiveness of legislation and modern development”, *Viche*, № 12, pp. 3–6.

Стаття надійшла до редакції 02.12.2021 р.