

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 340.0;340.134

ПРАВИЛА НОРМОПРОЕКТУВАННЯ Р. К. БЕРЖЕРОНА ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ НОРМОПРОЕКТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Руслан ЧОРНОЛУЦЬКИЙ,
кандидат юридичних наук, докторант
Інституту законодавства Верховної Ради України

SUMMARY

The article investigates Legislative Drafting Rules that have been developed R.K Bergeron, one of the renowned experts Legist Canada in 1998 as part of the Canadian-Ukrainian Legislative Drafting Programme specifically for Ukraine within the framework of cooperation between the Ministry of Justice of Canada and the Ministry of Justice of Ukraine and considered them the impact and importance for the establishment of a national system of Legislative Drafting. Proved that the Legislative Drafting Rules are formulated based on multifaceted approaches to intellectual and technological activities, which is also in the broad sense Legislative Drafting. Their presence serves cumulative positive identification signs legal act which can be achieved in the Legislative Drafting, provided a clear and professional implementation of these rules. The author argues that these rules Legislative Drafting Bergeron Ukraine pose important pragmatic issue of establishing a national institution Legist professional who would only taking care for drafting the Parliament and State Legislative Drafting for higher executive authorities.

Key words: Constitutional Law, Legislative Drafting, Lawmaking activities, drafting, national system of Legislative Drafting, reception of foreign experience in Legislative Drafting.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються Правила нормопроекткування, розроблені одним із відомих фахівців-легістів Канади Р.К. Бержероном у 1998 р. в рамках канадсько-української Програми з нормопроекткування спеціально для України в межах програми співробітництва між Міністерством юстиції Канади та Міністерством юстиції України. Розглядається їх вплив і значення для становлення національної системи нормопроекткування. Доводиться, що Правила нормопроекткування сформульовані на основі багатоаспектних підходів до інтелектуально-технологічної діяльності, якою є в широкому розумінні нормопроекткування. Їх позитивом виступає наявність сукупних ідентифікаційних ознак нормативно-правового акта, яких можна досягнути в процесі нормопроекткування за умов чіткого та професійного виконання цих правил. Зазначено, що вказані Правила нормопроекткування Р.К. Бержерона ставлять перед Україною важливе прагматичне питання створення національної інституції професійних легістів, які б опікувалися тільки законопроекткуванням для парламенту держави й нормопроекткуванням для вищих органів виконавчої влади.

Ключові слова: конституційне право, нормопроекткування, нормопроектна діяльність, законопроекткування, національна система нормопроекткування, рецепція зарубіжного досвіду у сфері нормопроекткування.

Постановка проблеми. Становлення й розвиток національної системи законодавства прямо пов'язані з нормопроектною діяльністю, нормопроекткуванням як важливою інтелектуально-технологічною та стрижневою стадією нормотворчого процесу, що здійснюється уповноваженими суб'єктами публічного управління з метою регламентації й регулювання важливих суспільних відносин і досягнення відповідного управлінського результату.

Разом із тим треба враховувати, що кожна держава має свої процесуально-технологічні правила нормопроекткування, що застосовуються в процесі такої профільної діяльності. Україна на початку незалежності в цьому питанні зберігала та використовувала радянський досвід нормопроекткування, що в сучасних умовах вже не відповідає, по-перше, багатоаспектним вимогам нормотворчої діяльності суверенної держави, а по-друге, світовому досвіду в цій найважливішій сфері функціонування демократичної державності.

На сьогодні є зрозумілим та не викликає ідеологічних і політичних заперечень те, що рецепція національного

й світового досвіду нормопроекткування та їх творче застосування в національній нормотворчості України та в нормопроектванні загалом будуть суттєво впливати на підвищення якості такої діяльності, а отже, ефективності національної системи законодавства. Тому метою статті є дослідження ролі, значення та процесуально-технологічної ефективності Правил нормопроекткування (далі – Правила), розроблених директором канадсько-української Програми з нормопроекткування Р.К. Бержероном у 1998 р. спеціально для України за фінансовою допомогою Канадського агентства міжнародного розвитку в рамках програми співробітництва між Міністерством юстиції Канади та Міністерством юстиції України [1].

Стан дослідження. Окремим загальнотеоретичним і практичним аспектам законопроекткування присвячені праці вітчизняних і зарубіжних авторів: С.С. Алексєєва, Л.Ф. Апта, Ю.Р. Арзамасова, Н.В. Артїкуци, В.М. Баранова, І.Л. Брауде, Ж.-Л. Бержеля, Дж. Бейтса, Р.К. Бержерона, О.В. Богачової, А.В. Богачова, Н.А. Власенко, О.А. Гаврілова, Т.В. Губасової, Ж.О. Дзейко, Т.О. Дідича,

О.В. Зайчука, Р. Ієрінга, Т.В. Кашаніної, Д.А. Керімова, О.Л. Копилєнка, Л. Мадера, Д.А. Монастирського, А.Нашиць, М.П. Недюхи, Н.М. Оніщенко, А.С. Піголкіна, С.А. Погорєлової, П.М. Рабіновича, А.О. Селіванова, В.Ф. Сирєнка, О.Ф. Скакун, І.С. Терлецької, А.Ф. Ткачука, Ю.О. Тихомирова, Д.В. Чухвичева та інших.

Проте треба наголосити, що вказані автори, не дивлячись на глибоке опрацювання онтологічних, методологічних, аксіологічних і праксеологічних проблем профільного характеру, основну увагу у своїх роботах все ж таки приділяли дослідженню загальних і теоретичних аспектів проектування законодавчих та інших нормативно-правових актів, опускаючи найважливіші процесуально-технологічні характеристики нормопроекування та взагалі нормопроектної діяльності як своєрідного соціального, багато в чому інструментального переднормативного, інтелектуального, політичного й політологічного феномена, своєрідного технологічного алгоритму, організаційного та процесуально-процедурного блоку питань, навколо якого обертається вся нормопроектна, у тому числі законотворча діяльність у державі, а отже, нормування, регламентація і, як наслідок, правове регулювання соціальних процесів.

Виклад основного матеріалу. Необхідно вказати, що Канада останні роки незмінно займає перші місця в різних авторитетних рейтингах щодо якості життя й передових технологій надання державних послуг. Багато в чому це детерміновано високою якістю канадських законів. На слухну думку С.В. Кабішева [2], поєднання англійської й французької (романо-германської) моделей діяльності з підготовки законів забезпечило появу унікального «сплаву» технологій підготовки законопроектів, що знайшли свій вираз у розробці й появі такого документа, як Керівництво з розробки федеральних законів і регулюючих актів Уряду Канади [3], де чітко й детально викладено основні вимоги з організації законодавчого процесу та правила юридичної техніки.

Саме виходячи із цього, солідний та ефективний досвід Канади у сфері законопроекування й нормопроекування взагалі міг бути запозиченим Україною шляхом рецепції.

Необхідно зупинитися на деяких методологічних заходах такого досвіду для більш чіткого уявлення якісних характеристик законопроекування (нормопроекування):

– під розробку законопроекту в Канаді розуміють трансформацію урядової політики в законодавчу форму, а не навпаки, як це часто трапляється в Україні, та надання їй правового змісту детальними інструкціями замовника (відповідного міністра) та правилами юридичної техніки. Треба зазначити, що такий підхід фактично змінює філософію законопроектної діяльності в Україні, де саме законодавчий орган розробляє відповідні правила поведінки, легалізує їх шляхом прийняття законів, а Уряду залишає тільки питання їх виконання (звичайно, за винятком проектів законів, що подаються урядом як суб'єктом законодавчої ініціативи). Творча співпраця законодавців та уряду дає змогу оперативно вирішувати нагальні проблеми законодавчого регулювання, що не тільки скорочує бюрократичні процедури, а й дає змогу оперативно вирішувати виникаючі питання, а також фактично вибудовує стратегічну інтелектуально-технологічну лінію партнерства між законодавчою й виконавчою владою, що забезпечує ефективність нормативної регламентації й регулювання на вищих шаблях державного управління. Крім того, забезпечує появу й становлення стратегічно передбачуваної та стабільної системи законодавства;

– розробка законопроекту в Канаді вважається мистецтвом, а не рутинною й буденною справою, тому такою діяльністю займається достатньо вузьке коло фахівців – близько 100 чоловік (до речі, Р.К. Бержерон відноситься до їх числа, входячи в коло найбільш досвідчених нормотворців-легістів), що працюють у рамках Міністерства юстиції Канади. В Україні, виходячи зі змісту Конституції України [4] та Регламенту Верховної Ради України [5], розробниками проектів законів, тобто фактично суб'єктами нормопроектної діяльності, виступають самі законодавці – депутати Верховної Ради України та інші суб'єкти законодавчої ініціативи;

– у процесі законопроекування розробники проекту повинні спочатку дати відповіді на три запитання, що в підсумку визначають його подальшу долю: 1) чи є законопроект найкращим засобом досягнення бажаної мети (визначення телеологічного потенціалу законопроекту порівняно з іншими джерелами законодавства); 2) чи є законодавчий акт у визначеній сфері конституційним (визначення можливої конституційності законопроекту у випадку його прийняття парламентом); 3) чи вписується законопроект у законодавчу базу Канади (визначення органічної сумісності законопроекту із системою законодавства держави).

У процесі визначення телеологічного потенціалу законопроекту розробник проекту повинен відповісти на питання про те, чи дійсно мету, що поставлена відповідним членом парламенту, можна найкращим способом досягти шляхом прийняття саме закону або її можна досягти шляхом прийняття постанови, директиви або програми.

Тобто тут маємо приклад, по-перше, ощадливого застосування такої нормативної форми регулювання та джерела права, як закон; по-друге, такому прискіпливому поводженню привчаються й парламентарі, оскільки наявності одного тільки побажання прийняти закон або обговорити це спірне питання в палатах парламенту недостатньо для оформлення пропозиції у вигляді проекту законодавчого акта; по-третє, законопроект, що був прийнятий з ініціативи відповідного члена парламенту й не вирішив завдання його прийняття, може нашкодити особистій репутації такого парламентаря не тільки як законодавця, а і як політичного діяча.

У процесі визначення можливої конституційності законопроекту у випадку його прийняття парламентом треба враховувати те, що конституційність федерального законодавчого акта можливо оспорити в трьох випадках: 1) коли предмет закону знаходиться в компетенції провінцій (у випадку наявності конфлікту компетенцій); 2) коли деякі заходи, передбачені законом, можуть порушувати відповідні права та свободи, гарантовані Канадською хартією прав і свобод та Канадським біллем про права (у випадку порушення основоположних прав і свобод людини); 3) розробник повинен бути пильним і попередити парламентаря про те, що його проект за певних умов зі звичайного перетворюється у фінансовий законопроект або законопроект, що потребує королівської рекомендації (у випадку трансформації законопроекту зі зміною його природи або імперативних умов його прийняття).

Під час визначення сумісності законопроекту із системою законодавства держави треба мати на увазі, що Канада є державою з найменшим ступенем суперечливості системи законодавства у світі. Такий стан склався не сам по собі, а в результаті перманентної дії декількох важливих факторів: діяльність із розробки проектів законодавчих актів здійснюється спеціалістами-легістами, що працюють у

Міністерстві юстиції та двох палатах Парламенту країни, прямо обумовлює як стабільність, так і однорідність підходів у законопроектній діяльності (суб'єктно-суб'єктивний фактор); розробка законопроектів на двох офіційних мовах – англійській і французькій – дає можливість виявляти лінгвістичні помилки на найбільш ранній стадії нормопроекування (лінгвістичний фактор); правила юридичної техніки щодо нормотворчості взагалі та законотворчості зокрема були уніфікованими та введеними в дію понад 40 років тому, що стало достатнім у терміновому аспекті для приведення у відповідність до них усього зводу законів (технологічний фактор).

Таким чином, виходячи з наведених настанов, канадська нормопроекувальна діяльність є однією з оптимальних та ефективних у світі, унаслідок чого співпраця в цій сфері з Україною є об'єктивно обґрунтованою, бажаною, такою, що має суттєве телеологічне спрямування; вона здійснюється в межах міждержавного співробітництва в ординарному порядку, а тому не є чимось екстраординарним.

Враховуючи високий рівень розробки правил юридичної техніки в Канаді, високу відповідальність і професіоналізм учасників нормопроектної діяльності, що об'єктивно веде до мінімізації ризиків, які пов'язані з розробкою й виконанням законів, Канадським агентством міжнародного розвитку в рамках програми співробітництва між Міністерством юстиції Канади та Міністерством юстиції України була розроблена Програма з нормопроекування, директором якої був призначений один із відомих професіоналів-легістів Канади Р.К. Бержерон. Її метою було не тільки ознайомлення фахівців-юристів України з правилами нормопроекування Канади, а й пошук оптимальних шляхів поєднання канадського й українського досвідів у профільній сфері в контексті підвищення якості нормопроекування, так і його ефективності в Україні. Тому й були розроблені Правила нормопроекування, що поєднали національний досвід Канади й України.

У вступі до Правил нормопроекування, що були спеціально розроблені Р.К. Бержероном, він робить декілька зауважень, що, крім високого методологічного потенціалу, мають і велике прагматичне значення для організації нормопроекування всіх нормативних актів у державі всіма суб'єктами нормотворчості. Зокрема, зроблено такі зауваження:

1) він фіксує ключове філософське положення про взаємовідношення змісту та форми законопроєкту: текст закону має тяжіти до довершеності самим своїм висловом. Пояснюючи це, Р.К. Бержерон зазначає, що в ідеальному випадку текст проєкту повинен мати таку якість нормопроекування, яка б запобігала виникненню будь-якої критики щодо редакції тексту та з усією ясністю вказувала б читачеві на його права та обов'язки, а також на санкції, які можуть на нього накладатися в разі їх недотримання (акцентування уваги на обов'язковому й чіткому текстуальному закріпленні прав і свобод людини, їх кореспондування та на фіксації відповідальності за протиправну поведінку) (фактор діалектичного зв'язку змісту й форми вираження);

2) автор правил нормопроекування вказує на часовий чинник такої діяльності, що може негативно впливати на її якість (часовий фактор), а саме: а) тексти законів складаються за умов, коли особи, які відповідають за їх редакцію, не мають на це необхідного часу; б) це нормальний стан справ, який постає з парламентської реальності: проєкт закону – це політичний документ, що залежить від стислих

термінів і політичних обставин і на який нормопроекувальник має обмаль часу для опанування;

3) у цьому ж контексті фіксується важливість правил нормопроекування, оскільки вироблення його інструментів є засобом надзвичайної важливості в усіх країнах, що піклуються про ефективність законодавчої комунікації (фактор особливої важливості нормопроекування);

4) Р.К. Бержерон звертає увагу на важливість професійного підходу до такої діяльності (фактор професіоналізації). Хоча правила в жодному разі не замінять обміркований вибір нормопроекувальників, проте вони зможуть допомогти їм зосередити зусилля на фундаментальних проблемах, вирішенню яких вони мають сприяти;

5) акцентується увага на можливому негативному результаті нормопроекування (фактор негативізації нормопроекування), фіксується положення про те, що суспільна вартість погано складених законів завжди занадто велика;

6) робиться наголос на наступництві нормопроекування (фактор прямого чи опосередкованого зв'язку нормопроекування з Конституцією держави через наступництво законодавства), оскільки фактично воно є конкретизацією в прийнятому юридичному порядку гарантій, які надає Конституція громадянинові. Якщо свобода та власність можуть бути обмежені лише законом, то треба ще й те, щоб цей закон був доступний і зрозумілий;

7) констатується що Правила нормопроекування не є абсолютними (фактор деабсолютізації), вони не претендують на те, щоб охопити всю сукупність розробки й оформлення нормативних текстів, а є лише зародком того, що за постійного внеску українських юристів вони стануть головним робочим знаряддям для професіоналів, яким доручено редагування проєкти законів, постанов або декретів для органів влади, наділених законодавчими повноваженнями. Тобто тут завуальовано також рефлексується питання про створення в Україні корпусу фахівців-легістів;

8) фіксується телеологічні доміанти нормопроекування (телеологічний фактор). Автор не має наміру зафіксувати всі правила, які має знати хороший законопроекувальник, як і всі винятки, які може мати будь-яке правило; його мета – встановити дороговкази вірного шляху до ясного та стислого тексту, який надав би змогу всім зацікавленим дізнатися про їхні права та обов'язки й передати би точно та ефективно волю законодавця;

9) говориться про можливість незначних змін у правилах у деяких країнах із плином часу та зі звичаями, які вриваються в пам'ять, проте на фоні цього, незважаючи на такі зміни, основні прийоми нормопроекування конкретизуються та закріплюються; виникає сукупність базових правил, які пропонують нормопроекувальникам елементи рішень, а це може створюватися лише внаслідок неослабних і нелегких роздумів над усіма аспектами законодавства (фактор динамізму в поєднанні з онтостатичним фактором);

10) зазначається, що оформлення цих правил дотримується моделі нормативного тексту, виробленої під час семінару з питань оформлення законів, що відбувся в Міністерстві юстиції України в квітні 1998 р., причому кожний з елементів цієї моделі став предметом досліджень, основаних переважно на прикладах законодавчих текстів усіх канадських провінцій і федерального парламенту, а також дискусій з обраною групою українських юристів (фактор моделювання);

11) Правила самі по собі короткі, стислі, навіть лапідарні, вони супроводжуються Коментарями з правил нор-

мопроектування, причому обидва тексти для належного сприйняття мають читатися разом (структурний фактор);

12) вказується на те, що ці Правила не замислювалися, щоб стати складовою частиною українського законодавчого корпусу; на думку Р.К. Бержерона, це означало б спровокувати їх скам'янілість. Навпаки, він вважає, що необхідно, щоб вони мали змогу відносно легко змінюватися, щоб і надалі відповідати потребам тих, для кого вони призначені (проспективний фактор);

13) вказується, що Правила стосуються тільки нормопроектування, вони не торкаються питань санкціонування Закону (фактор профілюючого використання);

14) наголошується, що успіх застосування Правил не буде вимірюватися їх неухильним дотриманням; успіх полягатиме вже в тому, що особи, на яких покладено опрацювання текстів законопроектів, будуть із ними ознайомлені. Іде мова про творче застосування Правил – нормопроектвальники повинні поміркувати над проблемами, які становитимуть основу наступних кроків, а потім прийняти рішення, яке відповідатиме реальності їх дій (фактор інтелектуального навантаження);

15) зафіксовано, що перша версія Правил нормопроектування була запропонована на розгляд великій кількості українських спеціалістів-правників та мовників і потім кінцева їх версія була підготовлена з урахуванням їх зауважень (фактор перепечення узгодженості);

16) автор заперечує універсальність цих Правил та звертає увагу на їх ресурсний потенціал; він зазначає, що вони можуть: а) у деяких випадках не повністю адаптуватися до українського контексту; б) бути з прогалинами, тоді їх необхідно доповнити; в) інші можуть бути непридатними, тоді їх треба відкинути, оскільки ці правила й були замислені, щоб бути покращеними (фактор прагматизму).

Архітектура Правил складається відповідно до загальноприйнятих правил нормопроектування та юридичної техніки. Вона містить у собі розділи, що: а) несуть змістове навантаження; б) є зрозумілим для юридичної спільноти; в) поєднують номенологічні визначення з семантичними й етимологічними характеристиками: преамбула, назва, визначення, структура, статті, проміжні назви, стиль і синтаксис, посилання, назви статей, додатки, спеціальні положення, єдиноформність вислову, замінні закони.

Наведені розділи Правил відображають їх основне змістове навантаження й містять підрозділи і пункти, що фактично й мають функціонально-лапідарне й методологічне призначення для нормопроектвальника. Як бачимо, формулювання розділів Правил є дуже стислим та оптимальним, оскільки воно, по-перше, звернено до фахівців-легістів; по-друге, воно містить термінологію, у якій обізнані правники; по-третє, як розділи, так і їх зміст сформульовані дуже вдало у вигляді безальтернативних і безапеляційних форм поведінки нормопроектвальника, що дійсно складають правила щодо розробки проекту законодавчого акта; по-четверте, наслідком наведених висновків є вибудовування відповідної алгоритмічної нормопроектвальної діяльності.

Вважаємо, що підхід, який базується на довготривалому досвіді нормопроектної діяльності самого автора та досвіді нормопроектування в Канаді, є суттєвою запорукою і яскравим свідченням оптимальності й ефективності Правил, що досліджуються.

На перший погляд, розділи та зміст Правил сформульовані дуже стисло, пунктирно, їх можна порівняти лише з поверхневим начерком, проте системно-методологічний

підхід до аналізу змісту показує, що саме використання такого стилю викладення має високий праксеологічний потенціал, оскільки ставить нормопроектвальника у відповідні поведінково-процесуальні рамки, що забезпечує оптимальність його професійної діяльності.

Треба звернути увагу на високий мотиваційний рівень положень, що містять Правила: прислуховуючись до них, реалізуючи їх настанови, нормопроектвальник вибудовує відповідний процесуальний ланцюжок щодо досягнення відповідного соціального результату – розробки проекту закону.

Необхідно також акцентувати увагу на акумуляційно-потенціалі Правил: їх масове й систематичне використання нормопроектвальниками протягом декількох років приведе до якісного оновлення системи національного законодавства України, оскільки широкий перелік законопроектів (нових, а також тих, до яких вносяться зміни та доповнення), що повинні забезпечувати конституційну, адміністративну й муніципальну реформи, будуть розроблені та легалізовані на єдиних принципах, за єдиними правилами. Це у свою чергу призведе до фактичної однаковості нормативно-правового регулювання, його синергізації й мультиплікативного ефекту, враховуючи високу частку ймовірності відсутності як правових колізій, так і компетенційних конфліктів між такими проектами, що стали законами й реалізуються на практиці.

Правила характеризуються досить високим ступенем семантичного наповнення, що на практиці проявляється в мінімальному й майстерному використанні слів із наявністю в них великого етимологічного змісту.

Так, наприклад, преамбула Правил містить одне коротке положення, що преамбули треба уникати. Це означає, що в законопроекті треба уникати наявності преамбули з метою не допустити дублювання між нею й назвою самого закону, де вона буде фактично автоматично відтвореною. В окремих коментарях до преамбули, Р.К. Бержерон обґрунтовує такий підхід декількома аргументами:

а) антиполітичним: преамбула – це те, що викладає політичні мотиви тексту, якому вона передує, і яка має намір обґрунтувати або навіть переконати читача у вірності його положень;

б) історичним: Аристотель і Сенека ганьбили її, Ф. Бекон її викривав: «Усіма можливими способами уникайте преамбули, і хай закон починається з положень»;

в) часовим: небезпека вживання преамбули пов'язана з еволюційною природою сучасного нормативного тексту. Навіть якщо закон покликаний служити довготривалий час, тексти дуже часто змінюються, і саме так їх і треба оцінювати;

г) інтерпретаційним: у разі існування преамбули зміни, що вносяться після набрання чинності первісним текстом, можуть не цілком узгоджуватися з преамбулою та створювати тим самим ризик іншої інтерпретації;

г) суб'єктивним: преамбула, якою нехтує нормопроектвальник, усе ж таки часто являє собою документ, який бажав би мати міністр; він хотів би таким чином окреслити основні напрями проекту з метою полегшення його розуміння;

д) колізійним: преамбула є яскравим проявом подвійної природи законопроекту; зокрема, на першому етапі вона має характер політичного документа, де повинна переконатися в справедливості та правильності положень, які він містить, тих, хто вирішуватиме питання про прийняття законопроекту, а на другому етапі, після набрання ним

чинності, преамбула має характер юридичного документа, тобто повинна сприяти зміні напряму інтерпретації тих самих положень;

е) аргументом дублювання: зміст преамбули буде майже обов'язково повторений у положенні закону, тоді ризики протиріччя стануть очевидними.

Щодо назви законопроекту Р.К. Бержерон вважає, що назва має дві функції: сприяти віднаходженню закону й інформувати читача про загальний зміст закону.

Тому щодо назви він висуває також усього дві вимоги:

1) закон повинен мати єдину назву, стисло, описову та значущу. Така номенологічна вимога вирішує зразу ж три завдання: а) назва повинна бути стислою, тобто характеризуватися семантичною оптиміальністю; б) назва повинна мати описовий характер, тобто містити вказівку на предметно-об'єктний зміст акта, з метою оперативного інформування суб'єкта застосування закону; в) закон повинен мати значущу назву, що виокремлює й відрізняє його з масиву законодавчих актів і надає відповідних індивідуальних ознак. Пояснюючи відповідне правило, Р.К. Бержерон ще посилається на ідентифікаційно-номенологічний фактор. Зокрема, він вважає, що назва закону має бути достатньо стислою, щоб і парламентар, який бере участь в обговоренні, і громадянин, котрий знайомиться з ним, або суддя, який розглядає позов, могли б нормально на неї посылатися; тобто слова назви мають бути такими ж самими, які могли б спасти на думку читачеві, обізнаному з предметом закону, для його по іменування;

2) вказівки на дату прийняття не включаються в назву закону (оскільки в нього можуть потім вноситися зміни й доповнення). Р.К. Бержерон вважає, що необхідно уникати не тільки роздвоєння назви закону, а й заміни її на технічне позначення, таке, як просте датування або прізвище повноважної особи, причетної до його прийняття, інакше кажучи, назви, яка якщо й дійсно може відіслати читача до належного тексту, то не в змозі поінформувати його про зміст закону.

Щодо вживання визначень, то Правила містять положення, згідно з яким закон має включати визначення лише в разі, коли вони необхідні. Крім того, фундаментальні правила мають знаходитися в положенні закону, а не у визначеннях.

Стосовно першого положення, Р.К. Бержерон пояснює, що нормопроектувальник має бути переконаний у необхідності визначення перед тим, як додавати його до законопроекту. Законодавче визначення не повинно бути результатом редакторської звички. Законодавець не копіює словник.

Можна зробити такі висновки: а) подання визначення є доречним, якщо терміни, що вживаються в проекті, не мають свого дефінітивного визначення, що було надане раніше в інших законодавчих актах; б) редактор проекту не повинен мати звичку всьому давати законодавче визначення, таке може бути зроблено лише в крайньому випадку, якщо використовується термін, невідомий юридичній спільноті, або термін, якому треба надати в законі новий етимологічний зміст або поширити чи звужити його розуміння; в) дефінітивне визначення, що може бути використаним у проекті закону, не повинно копіюватися зі словника; це означає, що воно повинно містити такі ознаки та характеристики, які дадуть змогу його інтерпретувати відповідно до вимог права, тобто до нормативної регламентації та правового регулювання відповідних соціальних відносин.

Особливий інтерес представляє структура проекту закону. Згідно з Правилами нормопроекткування й положення

закону мають слідувати один за іншим, додержуючись логічного порядку. Тобто нормопроектувальник повинен владіти законами формальної логіки, що є методологічною й аксіологічною запорукою розробки положень, які не є внутрішньо суперечливими, антагоністичними, колізійними, а є відповідним чином пов'язаними між собою, враховуючи логічний змістовий (етимологічний) і значеннєвий (семантичний) зв'язки.

В основі структурної моделі проекту, згідно з Правилами, лежать елементи закону, що розміщуються, як правило, у такому порядку:

- а) назва (номенологічний критерій);
- формула оприлюднення (промульгаційний критерій);
- визначення (дефінітивно-нормативний критерій);
- положення щодо сфери застосування (предметно-граничний критерій);
- положення закону представляє спочатку загальні принципи, потім винятки (послідовно-селективний критерій);
- способи здійснення (діяльнісний критерій);
- карно-правові положення (критерій відповідальності);
- корелятивні зміни, зокрема скасування (динамічний критерій);
- перехідні положення (терміново-функціональний критерій);
- положення про набрання чинності (інформаційний критерій);
- додатки (роз'яснювальний критерій).

Однак у поясненні до Правил Р.К. Бержерон зауважує, що не претендує на те, що така структура є найкращою. Проте він вважає, що дуже важливо зупинитися на певній структурі й методично її застосовувати, щоб читач – міністр, парламентар, громадянин або юрист – міг майже інстинктивно просуватися до початку або до кінця закону, щоб знайти положення, яке його цікавить. Тобто наявність структури в законі є запорукою можливості вільного орієнтування в його тексті, що підвищує ефективність ознайомлення, роботи й виконання закону суб'єктами, яким він адресований. Крім того, полегшення систематизації законодавчого корпусу, застосування розробленої структури надає допомогу редакторам-початківцям, які вливаються в команду нормопроектувальників.

Таким чином, можна констатувати, що Правила нормопроекткування містять раціонально-технологічні вимоги до розробки не тільки проектів законів, а й інших нормативно-правових актів, причому всіма суб'єктами нормотворчості. Вони мають дуже великий кумулятивний теоретико-практичний потенціал, оскільки їх використання може, по-перше, суттєво підвищити якість нормотворчих робіт; по-друге, створює відповідний технологічний ланцюжок дій для нормопроектувальника, який імовірно зумовить розробку проекту нормативно-правового акта, і такий проект буде якісним із конституційно-інституційних позицій; по-третє, завдяки Правилам виникає відповідна управлінська парадигма в суттєвій сфері державотворення й законотворення; по-четверте, Правила формують відповідний діяльнісний алгоритм професійних дій щодо створення проектів нормативно-правових актів, включаючи й проекти законів; по-п'яте, систематичне використання Правил веде до створення однорідного в технологічному розумінні масиву законодавства.

Варто наголосити на тому, що Правила нормопроекткування Р.К. Бержерона здійснили важливий вплив на національну нормопроектувальну технологію в Україні. На їх

базі було розроблено Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів і дотримання вимог нормопроектної техніки, які були схвалені Постановою № 41 колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. [4] (далі – Методичні рекомендації).

Вказані Методичні рекомендації були розроблені з метою уніфікації написання проектів законів і дотримання вимог нормопроектної техніки. Тобто вони мають профільний характер, бо торкаються лише питань нормопроекткування законів як нормативно-правових актів, що регулюють найбільш значущі, найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм); є «м'якою», а не ідентичною рецепцією Правил нормопроекткування Р.К. Бержерона; враховують національну специфіку законодавства України; мають суттєвий міжнародно-правовий потенціал, оскільки містять положення про те, що під час розроблення законопроекту треба враховувати: а) норми чинних міжнародних договорів України (ст. 9 Конституції України [5]); б) положення Угоди про Партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами 1994 р.; в) основні положення законодавства Європейського Союзу; є вельми інформаційними й ілюстративними, оскільки містять приклади (зразки), що роз'яснюють правила нормопроекткування; враховують національний досвід законопроектної діяльності, що підтверджується наявністю великої кількості систематизованої інформації. Так, наприклад, у Методичних рекомендаціях міститься правило, що до Закону можуть вноситися такі зміни: нова редакція закону, його розділів, глав, статей, частин статей, пунктів, підпунктів, абзаців, речень, заміна слів і їх виключення, доповнення закону розділами, главами, статтями, частинами статей, пунктами, підпунктами тощо (розділ III(2) Методичних рекомендацій). Разом із тим вони мають необґрунтовані й дуже стислі положення, що не несуть відповідного змістовного та праксеологічного навантаження або потребують подальшої деталізації. Наприклад, у розділі III(1) Методичних рекомендацій міститься положення, згідно з яким під час підготовки законопроектів про внесення змін до законів треба використовувати певні прийоми та способи нормопроектної техніки; містять перелік супровідних матеріалів, що подаються із законопроектами до Верховної ради України. Тобто Методичні рекомендації вибудовують завершений парадигмально-алгоритмічний і технологічний ланцюжок щодо всеосяжного процесу законопроектувальної діяльності.

Висновки. Резюмуючи, робимо такі висновки:

– Правила нормопроекткування Р.К. Бержерона, враховуючи їх розробку спеціально для України з метою озна-

йомлення та запозичення позитивного досвіду нормопроекткування Канади, є важливим документом як у теоретичному, так й у праксеологічному аспектах, який має суттєве значення для становлення, розвитку та вдосконалення національної системи нормопроекткування й законопроекткування;

– Правила нормопроекткування Р.К. Бержерона сформульовані на основі багатоаспектних підходів до інтелектуально-технологічної діяльності, якою є в широкому розумінні нормопроекткування;

– позитивом Правил нормопроекткування Р.К. Бержерона є наявність у них сукупних ідентифікаційних ознак нормативно-правового акта, яких можна досягнути в процесі нормопроекткування за умов чіткого та професійного виконання зазначених правил;

– Правила нормопроекткування Р.К. Бержерона ставлять перед Україною важливе прагматичне питання створення національної інституції професійних легістів, які б опікувалися тільки законопроекткуванням для Парламенту держави й нормопроекткуванням для вищих органів виконавчої влади; така інституція могла б працювати під егідою Інституту законодавства Верховної Ради України або Міністерства юстиції України;

– свідомою рецепцією Правил нормопроекткування Р.К. Бержерона в Україні є розробка Міністерством юстиції України Методичних рекомендацій щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки 2000 р.

Список використаної літератури:

1. Бержерон К.Р. Правила нормопроекткування : документ, вироблений за фінансовою допомогою Канадського агентства міжнародного розвитку в рамках програми співробітництва між Міністерством юстиції Канади та Міністерством юстиції України / К.Р. Бержерон. – К. : Мінюст України, 1999. – 25 с.
2. Кабышев С.В. Техника правотворчества в Канаде / С.В. Кабышев // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 19.
3. Guidelines for the development of federal laws and regulatory acts of the Government of Canada [Електронний документ]. – Режим доступу : www.pro-bcp.gc.ca.
4. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки : схвалено Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 // Нормотворча діяльність : збірник нормативно-правових актів і методичних рекомендацій. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. – С. 219–230.
5. Конституція України 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.