І.Й. СНІГУР

ТИПОВІ ПОМИЛКИ РОЗРОБНИКІВ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

На примерах положений отдельных законопроектов, зарегистрированных в Верховной Раде Украины, автор статьи анализирует типичные ошибки, которые допускают разработчики законопроектов. Акцентируется внимание на необходимости соблюдения правил законодательной техники, а также проверки законопроекта на соответствие действующему законодательству Украины.

Ключевые слова: *право законодательной инициативы, законопроект, законодательная техника.*

On examples of provisions of separate draft laws registered in Supreme Rada of Ukraine, the author of the article analyzes typical mistakes made by draft laws developers. Need to meet legislative technique rules and to inspect draft law with respect to its correspondence with acting legislation of Ukraine is emphasized.

Key words: *right of legislative initiative, draft law, legislative technique.*

Побудова ефективної системи національного законодавства неможлива без належної законопроектної роботи, відповідального ставлення суб'єктів права законодавчої ініціативи до реалізації закріпленого за ними конституційного права, високого фахового рівня підготовки укладачів законопроектів.

Для прийняття якісного закону важливо не припускатися помилок на етапі його підготовки: не помилитися в самій концепції законопроекту, а також розробити його з дотриманням правил законодавчої техніки. Інакше недоліки, виявлені на стадії підготовки проекту до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, можуть стати визначальними для його подальшої долі. Важливо пам'ятати про раціональне співвідношення форми та змісту законопроекту, адже наскільки корисною для суспільства та держави не була б ідея – необхідно зуміти втілити її у правильну форму.

© *СНІГУР Ірина Йосипівна* – кандидат юридичних наук, головний науковий консультант Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України

Частина 1 ст. 93 Конституції України закріплює, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Аналіз законопроектів, внесених різними суб'єктами права законодавчої ініціативи, свідчить про досить «неоднорідну» їх якість. Якщо над текстами законопроектів, які подаються до парламенту главою держави та урядом, працюють, як правило, робочі групи у системі Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади або державні службовці Секретаріату Президента України, то розробниками депутатських законопроектів, зазвичай, є помічники народних депутатів України. Вони далеко не завжди мають юридичну освіту, не кажучи вже про досвід у сфері законопроектування. Тому переважна більшість таких законопроектів підготовлена на неналежному рівні.

Цілком погоджуємося з позицією В. Риндюк, яка вважає, що народні депутати мають вирішувати питання з точки зору законодавчої політики, а юристи-професіонали за допомогою кодифікаційної та законодавчої техніки повинні реалізувати думку законодавця техніко-юридично, юридично грамотно та адекватно задумові втілити ідею законодавця у конкретних положеннях законодавчого акта. Законодавча політика має давати відповіді на питання: які відносини потребують регулювання і якого саме? А законодавча техніка має знайти спосіб як це зробити за допомогою засобів, що містяться в її арсеналі[1].

Питання законотворчості, законодавчої техніки є предметом наукових досліджень багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: С. Алексєєва, Р. Бержерона, С. Бобровник, О. Богачової, Г. Дутки, Ж. Дзейко, В. Журавського, Н. Задирки, А. Зайця, О. Зайчука, В. Ковальського, І. Козінцева, М. Козюбри, Д. Кєрімова, В. Копєйчикова, В. Лазарєва, О. Мудрої, В. Погорілка, З. Погорєлової, А. Ришелюка, М. Розвадовської, М. Спіріна, В. Тація, А. Ткачука, Ю. Тихомирова, Ю. Тодики, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, О. Ющика та інших. Проте переважну більшість цих досліджень об'єднує спільна риса. Досить часто публікації у зазначеній сфері мають вигляд теоретичних розробок з описом правил щодо термінології, стилістики, структури, реквізитів та способів викладення норм закону. Натомість науковим працям бракує аналізу практичного досвіду, конкретних прикладів помилок, якими так «насичені» реальні законопроекти.

У практиці законопроектування останнім часом з'явилася тенденція до врегулювання спеціального статусу інших (крім Києва та Севастополя) міст України, зокрема Львова, Кривого Рогу, Харкова, Одеси та Керчі. Суб'єкти права законодавчої ініціативи всупереч конституційним приписам подають відповідні проекти[2], в яких роблять спроби визначити засади побудови влади у відповідних містах, зокрема, функціонування місцевого самоврядування, містобудування, медичного, соціального забезпечення, житлово-комунального обслуговування населення, а також багатьох інших аспектів.

Необхідно звернути увагу, що система адміністративно-територіального устрою та основні засади місцевого самоврядування в Україні регулюються Конституцією України (розділи IX та XI). При цьому Основним Законом України передбачено, що спеціальний статус, який визначається законами України, мають лише два міста в Україні – Київ та Севастополь (ч. 3 ст. 133). Відповідно до ч. 2 ст. 140 Конституції України окремими законами України особливості здійснення місцевого самоврядування встановлюються лише у двох зазначених містах. Системний аналіз наведених конституційних норм дає підстави вважати, що законами Ук-

раїни не може встановлюватись спеціальний статус інших міст України або особливості здійснення місцевого самоврядування в інших містах. Крім того, положення відповідних законопроектів не узгоджуються з нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[3], який є базовим у відповідній сфері та не допускає встановлення іншими законами України винятків із визначених ним засад здійснення місцевого самоврядування, за виключенням особливостей здійснення місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі (ч. 1 і 2 ст. 24).

Типовим для діючої системи законодавства є принцип галузевого регулювання. Тому нелогічно виглядають будь-які спроби у проектах, які вносяться до парламенту України, охопити різнорідні суспільні відносини (конституційні, цивільні, господарські, фінансові, бюджетні, банківські тощо), які регулюються відповідними галузями права. Тим більше, що це намагання врегулювати ті відносини, які вже врегульовані іншими законами і за відсутності жодних конституційних підстав пропонується встановити відмінні від передбачених чинним законодавством правові режими. Прикладом неврахування принципу галузевого регулювання є законопроект «Про місто Харків» (реєстр. № 2512 від 19.05.2008 р.)[4].

Автори при розробці законопроектів часто не звертають увагу на правила законодавчої техніки, яких слід дотримуватися. Наприклад, структура проекту, яка складається із Загальної та Особливої частин, свідчить про те, що перед нами – проект Кодексу, адже такий поділ нормативного матеріалу у рамках одного акту властивий для кодифікованих джерел права – кодексів. А. Ришелюк небезпідставно вважає, що потреба у поділі кодексу на Загальну та Особливу частини зумовлюється його обсягом та характером включених до нього положень. До Загальної частини кодексу включаються найбільш узагальнені, широкі за сферою застосування норми, кожна з яких, як правило, впливає на зміст і застосування багатьох подальших норм кодексу. До Особливої частини включаються положення, які мають більш вузький, спеціалізований характер і регулюють лише окремі, порівняно невеликі за обсягом сегменти всередині того масиву правових відносин, які регулює кодекс. Проте навіть рівень узагальнення і спеціалізації різних норм кодексу не завжди є настільки значним, щоб його текст потребував поділу на Загальну та Особливу частини[5]. Натомість згаданий вище проект Закону України «Про місто Харків» за формою цілком може вважатися кодексом, адже поділ нормативного матеріалу у рамках одного акту властивий для кодифікованих джерел права. Проте законопроект не є кодексом за змістом.

Перераховані недоліки стосуються не лише форми, але й змісту законопроектів, та суттєво впливають на їх якість. Крім того, такі упущення допускаються як випадково, через відсутність спеціальних знань або неналежний їх рівень, так і свідомо.

Прикладом може слугувати низка законопроектів із одного й того самого предмету регулювання, в якому свідомо було зроблено спробу здійснити підміну юридичних понять. Так, на початку 2009 року до Верховної Ради України було внесено кілька законопроектів, зміст яких зводився до запровадження процедури відсторонення парламентом від виконання обов'язків Голови Національного банку України.

Проаналізуємо положення одного з них. Законопроектом (реєстр. № 3649 від 24.01.2009 р.) визначаються підстави, порядок та правові наслідки такого відсторонення. Також встановлюється, що у разі відсторонення Верховна Рада України

більшістю від конституційного складу визначає особу, на яку покладає виконання обов'язків Голови Національного банку України[6].

Слід виходити з того, що Верховна Рада України є вищим органом держави, повноваження якого визначаються виключно Конституцією України. Це означає, що Верховна Рада України не може брати на себе вирішення питань, які не віднесені до її повноважень Конституцією України. Такий характер повноважень парламенту відображений у ч. 2 ст. 85 Конституції України, за змістом якої Верховна Рада України здійснює також інші (тобто, крім повноважень, визначених частиною першою цієї статті) повноваження, які відповідно до Основного Закону України віднесені до їх відання. Крім того, такий характер діяльності Верховної Ради України випливає зі змісту ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якими органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів та зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Принагідно відзначимо, що на такий характер повноважень Верховної Ради України неодноразово звертав увагу у своїх рішеннях і Конституційний Суд України.

Аналіз положень проекту щодо відсторонення від виконання повноважень Голови Національного банку України, а також щодо призначення виконувача обов'язків Голови Національного банку України дає підстави стверджувати, що зазначені пропозиції виходять за межі повноважень парламенту, які визначені у ст. 85 Конституції України, і не повною мірою узгоджуються з існуючою конституційною моделлю взаємовідносин парламенту та глави держави у цій сфері, відповідно до якої до повноважень Президента України належить внесення відповідного подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України, а до повноважень парламенту – прийняття відповідного рішення лише з цих питань.

Порівняння положень законопроекту та норм чинного законодавства, в яких ідеться про відсторонення від роботи, свідчить, що фактично у проекті пропонується шляхом підміни понять передбачити можливість звільнення керівника Національного банку України з посади та заміни його іншою особою в порядку, не передбаченому Конституцією України.

Непоодинокі випадки, коли одне й те саме положення (в дещо різних формулюваннях, проте з однаковим змістом) зустрічається в кількох проектах.

Наприклад, якщо проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України»Про Центральну виборчу комісію» (реєстр. № 2279 від 01.04.2008 р.) пропонувалося надати право бути присутніми на засіданні Центральної виборчої комісії без дозволу чи запрошення останньої народним депутатам України (зміни до ч. 2 ст. 4 Закону України»Про Центральну виборчу комісію»[7]), то внесений на заміну проект (реєстр. № 2279 від 17.06.2008 р.)[8] (п.1 розділу I) передбачає надання відповідного права уповноваженим особам депутатських фракцій Верховної Ради України.

З цього приводу необхідно зазначити, що відповідно до ч. 1 та 5 ст. 3 Закону України»Про Центральну виборчу комісію» Комісія є колегіальним державним органом, який здійснює свої повноваження самостійно, незалежно від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян

та їх об'єднань у вирішення питань, що належать до повноважень Комісії, не допускається, крім випадків, передбачених законами України[9].

Отже, передбачене проектом право уповноважених осіб депутатських фракцій Верховної Ради України бути присутніми без дозволу чи запрошення Комісії на її засіданні, на наш погляд, може розглядатись як порушення не лише одного із основних принципів діяльності Комісії, зафіксованого у ст. 3 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», – принципу незалежності[10], – але й принципу поділу державної влади (ст. 6 Конституції України), розцінюватися як втручання законодавчого органу в здійснення повноважень Комісії.

Частинами 1 та 3 ст. 13 Закону України «Про статус народного депутата України» передбачене право народних депутатів об'єднуватися в депутатські фракції та депутатські групи, організація роботи яких регулюється законами та прийнятим відповідно до них Положенням про депутатську фракцію (групу). Як член депутатської фракції народний депутат має права та обов'язки, визначені у вищевказаному Законі (ч. 7 ст. 13, п. 8 ч. 1 ст. 24)[11].

Водночас правовий статус депутатської фракції як внутрішньопарламентської структури недостатньо чітко регламентується чинним законодавством України. Одна з причин цього – те, що, на відміну, наприклад, від комітетів Верховної Ради України, депутатська фракція є політичним формуванням. Це об'єднання депутатів певної політичної партії у парламенті, основним завданням якого є реалізація політичних цілей цієї партії у законодавчому органі. Що стосується уповноважених осіб депутатських фракцій, то, по-перше, їх статус у законодавстві не визначений. По-друге, враховуючи, що депутатська фракція є внутрішньопарламентським органом, відповідні особи можуть бути уповноважені депутатською фракцією на вчинення певних дій виключно в парламенті.

Запропонований механізм присутності представників законодавчої гілки влади у діяльності Центральної виборчої комісії, на наш погляд, є надмірним ще й тому, що встановлений нормами чинного Закону, до якого пропонуються зміни, порядок роботи Центральної виборчої комісії не позбавляє народних депутатів України можливості бути присутніми на її засіданнях. Частина 6 ст. 17 Закону України «Про статус народного депутата України» наділяє народного депутата правом брати участь у розгляді в органах державної влади і органах місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців, інших питань, пов'язаних із здійсненням депутатських повноважень[12]. Реалізація цього права безпосередньо в Комісії (навіть без її дозволу чи запрошення на засідання) забезпечується нормою, зафіксованою у ч. 3 ст. 4 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»[13], тому не потребує додаткового законодавчого закріплення. Вона надає право бути присутніми на засіданні Комісії при розгляді заяви чи скарги представникам заявника, скаржника, суб'єкта оскарження та інших заінтересованих сторін. Слід звернути увагу і на те, що ст. 17 Закону України «Про статус народного депутата України» надає народним депутатам України при пред'явленні посвідчення народного депутата України право безперешкодно відвідувати органи державної влади. При цьому, вимоги про пред'явлення чи оформлення інших документів, а також особистий огляд народного депутата, огляд та перевірка його речей забороняються, якщо інше не встановлено законом[14].

Разом із тим право безперешкодно відвідувати органи державної влади не означає права бути присутнім на засіданні Комісії без її дозволу чи запрошення, оскільки здійснення народними депутатами України повноважень членів парла-

менту прямо не пов'язане з такою необхідністю. Те саме стосується й уповноважених осіб депутатських фракцій Верховної Ради України. Тому чинні положення Закону з цих питань, на наш погляд, більш коректно регулюють відносини між законодавчою владою та вказаним державним органом.

Наведені приклади ілюструють лише незначну частину помилок, які зустрічаються в законопроектах та яких слід уникати у законопроектній роботі. Обмежені обсяги статті не дають можливості показати інші «прорахунки» розробників законопроектів, аналіз яких у подальшому стане предметом дослідження наступних публікацій автора.

Підсумовуючи викладене, необхідно звернути увагу на те, що на сьогоднішній день до укладачів законопроектів висувається жорстка вимога знати та застосовувати на практиці правила законодавчої техніки. Розробників повинен цікавити юридичний зміст проектів, вони повинні визначати: чи не суперечать їх положення Конституції та законам України, чи органічно вони вписуються в систему національного законодавства тощо. Проте якість законопроектної роботи можна покращити не лише завдяки підвищенню рівня професійної підготовки розробників, але й загальної та правової культури і свідомості всіх учасників законотворчої діяльності.

1. *Шемшученко Ю.С., Ющик О.І., Горбунова Л.М., Теплюк М.О., Гульченко Л.В., Риндюк В.І.* Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / За заг. ред. О.І. Ющика. – К., 2007. – С. 181. **2.** *Проект* Закону України «Про Львів – місто культурної спадщини» (реєстр. № 2194 від 17.11.2006 р.), проект Закону України «Про спеціальний статус міста Кривий Ріг» (реєстр. № 1239 від 18.12.2007 р.), проект Закону України «Про місто Харків» (реєстр. № 2512 від 19.05.2008 р.), проект Закону України «Про статус міст-героїв Одеса та Керч» (реєстр. № 4822 від 14.07.2009 р.) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України http://portal.rada.gov.ua. **3.** *Про місцеве* самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. **4.** *Проект* Закону України «Про місто Харків» (реєстр. № 2512 від 19.05.2008 р.) – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32523. **5.** *Ришелюк А.М.* Законотворчий процес в Україні: Навч. посіб. – К., 2004. – С. 158–159. **6.** *Проект Закону* України «Про внесення змін до деяких законів України з питань діяльності Національного банку України» (реєстр. № 3649 від 24.01.2009 р.) – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34248. **7.** *Про Центральну* виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV // ВВР України. – 2004. – № 36. – Ст. 448. **8.** Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32143. **9.** *Про Центральну* виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448. **10.** Там само. **11.** *Про статус* народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII // ВВР України. – 1993. – № 3. – Ст. 17. **12.** Там само. **13.** *Про Центральну* виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448. **14.** *Про статус* народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.