

Гоцька Н. Л.

## ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ ПРОЄКТІВ ЗАКОНІВ СУБ'ЄКТАМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

*Ця стаття присвячена законотворчому процесу, особливо питанням підготовки законопроектів Кабінетом Міністрів України.*

*Автор описав три основні проблеми процесу законотворення: використання законодавчої техніки (мистецтва), мови закону та мети створення певного закону.*

Однією з найважливіших умов удосконалення законодавства є володіння та вміле використання нормопроєктувальної техніки, тобто системи певних правил, прийомів, вимог, які необхідно застосовувати в процесі написання законів.

Закон повинен бути мудрим, логічним, лаконічним, чітким і зрозумілим для широкого загалу, а не лише для його авторів.

Законотворення, як і будь-яка творчість, вимагає від законодавців наявності не лише загальної культури, а й спеціальних знань, певних навичок опанування мистецтвом формування і формулювання законодавчих актів. Ці знання у світовій юридичній теорії і практиці називаються законодавчою технікою, яка являє собою певну систему вимог під час складення нормативно-правових правил, законів і підзаконних актів, їх систематизації [1].

Статтею 93 Конституції України встановлено, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові Украї-

ни, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

Основні вимоги до подання законопроектів на розгляд Верховної Ради України викладені у Регламенті Верховної Ради України (від 27 липня 1994 року № 129/94-ВР), тому зазначена процедура загалом є однаковою для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи.

Що стосується порядку розроблення законопроектів, то кожен суб'єкт законодавчої ініціативи має свою власну процедуру їх розроблення.

Розглянемо цей аспект законотворення на прикладі Кабінету Міністрів України як суб'єкта законодавчої ініціативи.

Кабінет Міністрів, реалізуючи надане йому право законодавчої ініціативи, розглядає і вносить до Верховної Ради проекти законів України, бере в установленому порядку участь у законодавчій діяльності Верховної Ради, а також у реалізації Президентом України права законодавчої ініціативи.

Розроблення законопроектів здійснюється центральними органами виконавчої влади відповідно до плану законопроектної роботи на виконання актів Президента України та Кабінету Міністрів, а також з власної ініціативи зазначених органів виконавчої влади. План законопроектної роботи щороку затверджується Кабінетом Міністрів за поданням Міністерства юстиції.

Проекти законів України, що вносяться до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у порядку законодавчої ініціативи, розробляються центральними органами виконавчої влади відповідно до глав 6.1 і 6.2 Регламенту Верховної Ради України, інших актів законодавства з цих питань, подаються та готуються для розгляду Кабінетом Міністрів у порядку, передбаченому розділом VI Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915.

Згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України центральний орган виконавчої влади, відповідальний за розроблення законопроекту, називається головним розробником.

Головний розробник, перш ніж приступити до підготовки тексту законопроекту, повинен проаналізувати стан справ у відповідній сфері правового регулювання, причини, які зумовлюють необхідність підготовки законопроекту, чи належить питання, яке передбачається врегулювати законом, до сфери регулювання саме цим документом (питання, що визначаються та встановлюються виключно законами, перелічені у статті 92 Конституції України). Після цього головний розробник приступає до підготовки тексту законопроекту.

Під час розробки законопроекту необхідно враховувати норми чинних міжнародних договорів України, які стосуються теми законопроекту, маючи на увазі, що згідно із статтею 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Також необхідно враховувати положення Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами, зважаючи на її значення для реалізації проголошеного Україною курсу на європейську інтеграцію, а також основні положення законодавства Європейського Союзу, якщо предмет правового регулювання законопроекту віднесено до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [2].

Під час складання законопроекту не можна недооцінювати значення нормопроектувальної техніки.

Як вважає Д. А. Керімов у книзі «Законодавельная техника. Научно-методическое и учебное пособие», культура законотворення вимагає логічної послідовності у викладі матеріалу, додержання професіонального стилю і мови закону в поєднанні з його простотою, зрозумілістю, доступністю. В законотворенні значення логіки, правильно обраного терміна і просто слова, побудова речення мають дуже велике значення. Нелогічність у побудові, неточно вжите слово, невідповідність ідеї, думки її текстуальному вираженню можуть призвести до тяжких негативних наслідків, зокрема перекручення змісту закону чи його окремої норми, різноманітного розуміння тієї чи іншої норми та неправильного їх застосування, необхідності внесення до закону численних змін і доповнень (що сьогодні і спостерігаємо) тощо.

Отже, чим досконаліший текст закону, тим менше труднощів виникає під час його реалізації.

Важливе місце в процесі розробки законопроекту належить визначенню та побудові його структури.

Структура законопроекту складається з назви, преамбули (у випадках, коли є потреба роз'яснити необхідність і мету видання закону), власне тексту законопроекту, реквізитів, у разі потреби — додатків (наприклад, програма, список, перелік, які законопроектом пропонується затвердити).

Неабияке значення для подальшого розуміння закону має його назва. Вона повинна стисло, але в той же час чітко відображати предмет правового регулювання документа, коло охоплених ним правовідносин, основний його зміст.

В тексті законопроекту спочатку містяться норми загального характеру, що встановлюють принципи правового регулювання і містять правила, які повинні враховуватися при застосуванні наступних норм закону. Далі містяться норми, згруповані з окремих питань, що стосуються того чи іншого аспекту правового регулювання. Потім викладаються додаткові положення, які стосуються всіх або окремих питань, що належать до сфери регулювання цього закону, розгляд спорів. Наприкінці законопроекту наводяться прикінцеві положення, в яких, зокрема, містяться норми, що регулюють термін набрання чинності законом, у разі потреби — термін його дії, доручення, пов'язані з прийняттям закону, застосуванням та приведенням у відповідність до нього інших нормативно-правових актів, наприклад:

«1. Закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону.

2. Кабінету Міністрів України у двомісячний термін:

подати до Верховної Ради України пропозиції про приведення законодавчих актів України у відповідність з цим Законом;

прийняти нормативно-правові акти, які випливають з цього Закону».

З метою усунення колізій в законодавстві у зв'язку з прийняттям нового закону в прикінцевих положеннях доцільно дати перелік законодавчих актів, які втрачають чинність або до яких вносяться зміни.

За своєю структурою законопроект може поділятися на розділи, розділи — на глави, глави — на статті, статті — на частини і пункти, які у свою чергу — на абзаци. Крім того, частини можуть поділятися на пункти, а пункти — на підпункти, які також можуть мати абзаци.

Складові частини законопроекту повинні мати нумерацію: розділи — наскрізну (від початку і до кінця документа) римськими цифрами, глави — окрему в кожному розділі арабськими цифрами, статті — наскрізну арабськими цифрами.

Розділи, глави, статті, частини, пункти та абзаци повинні впливати один з одного. Кожна норма закону повинна бути органічно пов'язана з іншою, вони не повинні дублюватися та суперечити одна одній.

Закон — це єдина система, кожен елемент якої одночасно доповнює, конкретизує попередній та виступає фундаментом для наступних елементів [3].

Проте на сьогодні дуже часто структура закону є занадто складною і заплутаною. Зустрічаються випадки, коли одна стаття містить у собі і частини, і пункти, і підпункти, і навіть абзаци в цих підпунктах.

Дуже яскравим прикладом побудови складних конструкцій статей є законодавство про оподаткування.

Як приклад розглянемо структуру підпункту 8.7.1 пункту 8.7 статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

Фактично цей підпункт складається з одинадцяти абзацив, два з яких починаються з великої літери, дев'ять інших розкривають зміст першого абзацу та на початку позначені літерами «а» — «з». Із змісту одинадцятого (останнього) абзацу підпункту 8.7.1 випливає, що абзаци «а» — «з» це підпункти підпункту 8.7.1.

З точки зору правил нормопроєктувальної техніки така ситуація — нонсенс. По-перше, з'являється дуже складна конструкція, коли підпункт містить у собі ще один підпункт. По-дру-

ге, згідно з вимогами нормопроєктувальної техніки абзац не поділяється на підпункти, оскільки він (абзац) — найменша структурна одиниця, елемент норми.

З огляду на викладене абзаци перший та одинадцятий, які починаються з великої літери, необхідно назвати частинами. Проте це неможливо зробити, оскільки пункти та підпункти не містять у собі частин — лише абзаци, які у свою чергу не містять підпунктів. А от частина може в собі містити і пункти, і підпункти, і абзаци.

Зазначені конструкції статей ускладнюють не лише пошук у документі необхідної норми, посилання на неї, а й можуть призвести до неправильного сприйняття, розуміння або взагалі нерозуміння такої норми, і як наслідок — до перекручення її змісту, неправильного застосування.

Наступною проблемою законотворення є використання мови закону, а конкретніше — її точність, зрозумілість, відповідність написаного тому змісту, який насправді вкладав у документ його автор.

Точність мови означає однозначне розуміння тексту закону, а отже, виключає можливе перекручення його змісту.

Термінологія законопроекту повинна формуватись із загальнозрозумілих слів та словосполучень. У тексті не повинні вживатися звороти просторіччя, гасла, заклики, міркування. У разі коли існує вітчизняний термін чи слово, не потрібно застосовувати терміни, слова і конструкції іншомовного походження. Визначення понять, які застосовуються у законопроекті, необхідно викладати простою мовою, зрозумілою для широкого загалу користувачів. Всі терміни в законопроекті повинні використовуватись в одному значенні. Обов'язковою умовою вироблення єдиної термінологічної законодавчої бази в державі є відповідність термінології законопроекту вже закріпленій в інших законодавчих актах або прийнятій і застосовуваній в тій чи іншій галузі економіки, науки і техніки термінології.

Так, наприклад, у Великобританії існує спеціальний закон, що наводить визначення термінів, якими оперують юристи, в тому числі нормопроєктувальники, під час складання законопроектів.

Визначення терміна, на нашу думку, у законі повинно надаватися лише у разі, коли певний термін має кілька значень, є професіоналізмом, а тому не зрозумілий для широкого загалу користувачів, значення терміна, що використовується у законі вужче, ширше або відмінне від загальноприйнятого чи нормативно визначеного значення такого терміна.

Офіційні назви та найменування (наприклад, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, документів) повинні бути вжиті у точній відповідності з їх офіційною назвою.

Ще однією проблемою законотворення є визначення мети, з якою розробляється законопроект, та основних положень, які мають у ньому міститися.

Обов'язковою передумовою розгляду Кабінетом Міністрів законопроекту має стати схвалення концепції закону. Однак на сьогодні концепції законів майже не розробляються (є лише розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 р. № 69 «Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації"»). Концепція — документ дуже важливий, оскільки фактично відображає позицію Кабінету Міністрів як колегіального органу щодо визнання та вирішення певної проблеми, в той час як поданий до Кабінету Міністрів законопроект — це вже позиція окремого міністра (керівника іншого органу виконавчої влади) щодо вирішення конкретної проблеми виходячи із загальної позиції Уряду щодо цього.

Розділом V Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України визначено, що з метою запровадження найбільш ефективного механізму реалізації урядової політики, визначеної Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, іншими програмами та планами, проекти законів України, спрямовані на вирішення найважливіших питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради Кабінетом Міністрів, передбачають значні зміни у законодавстві, матимуть інші соціально значущі наслідки, розробляються на основі схвалених Кабінетом Міністрів концепцій.

Проект концепції готується як самостійний документ урядової політики, який містить всебічне обґрунтування вибору Кабінетом Міністрів оптимального варіанта розв'язання проблем та визначає засади розроблення нормативно-правової бази реалізації урядової політики.

Концепція повинна мати такі розділи:

а) проблема — дається формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та дається пояснення, чому це питання є пріоритетним для вирішення Кабінетом Міністрів;

б) суттєві фактори — викладаються статистичні, аналітичні, інші дані, які мають бути взяті до уваги під час прийняття рішення;

в) альтернативи — дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення пи-

тання, що розглядається, їх аналіз та порівняння за такими критеріями:

ефективність втілення відповідної стратегічної мети урядової політики та вплив варіанта пропонованого рішення на її інші важливі напруги;

суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта, такі як фінансово-економічні (включаючи вартість запровадження нових положень), правові, соціальні, міжнародні тощо;

г) узгодження — чітко визначаються будь-які протилежні точки зору та розбіжності в позиціях заінтересованих органів виконавчої влади, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення;

г) оптимальний варіант — рекомендується прийняття Кабінетом Міністрів оптимального варіанта рішення, дається перелік аргументів на його користь;

д) впровадження — надається вичерпний перелік заходів, які мають бути здійснені для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, адміністративних заходів, питання кадрового забезпечення тощо) [4].

Таким чином, концепція повинна відповідати програмі діяльності Уряду та містити інформацію, необхідну для прийняття рішення про зміст та механізм регулювання проблеми майбутнім законом.

Концепція закону — це документ, який не тільки містить інформацію, необхідну для прийняття рішення про розроблення проекту закону, а й визначає стратегію урядової політики в певній сфері суспільних відносин та є обов'язковим стандартом для розробників законопроекту.

Незважаючи на те що процедура розроблення законопроекту начебто детально врегульована нормативно-правовими актами, на практиці розробка в центральному органі виконавчої влади законопроекту, процес його опрацювання та погодження із заінтересованими органами виконавчої влади, установами та організаціями, до компетенції\* яких належать питання, що стосуються окремих положень проекту, проведення фахової та юридичної експертизи проекту у Секретаріаті Кабінету Міністрів викликають цілий ряд проблем та питань, які не лише не врегульовано нормативно, а й практика вирішення яких на сьогодні знаходиться на етапі становлення.

Отже, ми розглянули лише декілька проблем, які зустрічаються у процесі підготовки законопроекту, а саме:

- застосування нормопроєктувальної техніки;
- мова законопроекту;
- мета, з якою розробляється законопроект.

Підсумовуючи викладене, можна впевнено стверджувати, що написання законів — справа цілком творча, і, як будь-який творчий процес, вимагає серйозного, вдумливого та відповідального ставлення до себе, накопичення певних знань, оволодіння мистецтвом використання цих знань з метою створення необхідних для суспільства законів. Такому використанню знань у законотворенні істотну допомогу надає законодавча культура і законодавча техніка, які покликані давати законодавцю вказівки стосовно правильного формування законодавчих актів, конструювання законів, упорядкування, систематизації законодавчого матеріалу [5].

Мистецтвом нормопроекування володіють нормопроекувальники, юристи, які спеціалізуються саме на написанні текстів нормативно-правових актів.

Так, наприклад, у Великобританії, існує спеціальна незалежна структура — Головне юридичне управління, що складається з 40 нормопроекувальників, які займаються виключно складанням законопроектів на замовлення міністерств для подання їх у Парламент. Окрім цих осіб, у державі більше ніхто не має права займатися написанням законопроектів.

Розроблення законопроектів такими фахівцями дозволяє уникнути колізій та прогалів у законодавстві, суперечностей щодо розуміння тексту законодавчого акта, робить законодавство досконалішим, зрозумілішим та чіткішим.

Тому є дуже важливим, щоб законопроект складав не просто спеціаліст у певній сфері, а саме нормопроекувальник, юрист, який за допомогою юридичної техніки здатен надати змісту документа чіткої, зрозумілої, юридично правильної форми.

1. Керимов Д. А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие.— М.: НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА®М), 2000.— С. 1—3.
2. Методичні рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроекувальної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 // Нормотворча діяльність; Збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій.— К.: Вид. дім «Ін Юре», 2001.
3. Керимов Д. А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие.— М.: НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА®М), 2000.— С— 60.
4. Пункт 3 розділу V Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р.— № 915.
5. Керимов Д. А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие.— М.: НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА®М), 2000.—С. 16.

*N. L. Gotska*

## **PROBLEMS OF LAW DRAFTING BU PERSONS OF LEGISLATIVE INIDIATIVE**

*This article deals with legislative drafting & especially dedicated to making out draft law by Cabinet of Ministers of Ukraine*

*The author tried to describe three problems of legislative process: using of legislative technique or art, language of law & purpose of making certain law.*