

УДК 340.113+340.134

Б. Е. Наставний
аспірант кафедри теорії права та держави
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОЦЕДУРНИХ ПОМИЛОК У ВИКОРИСТАННІ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ

Процедурні помилки у використанні законодавчої техніки – це коло недоліків процесу формалізації законодавчого акту, змістом якого є формулювання його змісту, визначення його форми та структури, закріплення його реквізитів. Незважаючи на те, що досить широке коло вчених не виокремлюють процедурні помилки у використанні юридичної техніки як самостійний різновид, не заперечують існування, на нашу думку, наявність як явища дійсності та об'єкта наукового пізнання доводиться, по-перше, пануванням широкого розуміння законодавчої техніки в юридичній науці, що вміщує до її складу правила, прийоми, способи і засоби процедур формалізації законодавчих актів; по-друге, наявністю широкого кола практичних недоліків здійснення законодавчої діяльності в Україні, що пов'язано також із не виправданим скороченням процедур розгляду законодавчого акту парламентом, особливо в межах його постатейного читання, недостатньою визначеністю змісту кожної з процедур законодавчої діяльності, недоліками правового забезпечення регламенту роботи Верховної Ради України тощо; по-третє, безпосередньою залежністю рівня якості юридико-технічної будови законодавчого акту від досконалості та повноти процесу і процедур здійснення законодавчої діяльності.

Ураховуючи наукову доцільність вивчення процедурних помилок у використанні законодавчої техніки, зважаючи на наявну недостатність наукової розробки, вважаємо за доцільне в цій роботі, по-перше, на підставі аналізу доктринальних підходів до розуміння недоліків юридичної техніки формалізації законодавчих актів обґрунтувати самостійність процедурних помилок у використанні законодавчої техніки в системі недоліків юридико-технічного оформлення нормативно-правових актів та розкрити їх особливості; по-друге, виокремити складники процедурних помилок у використанні законодавчої техніки та надати характеристику крізь призму критичного аналізу положень законодавчих актів України на предмет відповідності до правил, прийомів, способів та засобів законодавчої техніки.

Дискусія щодо приналежності комплексу правил, прийомів, способів та засобів здійснення процедур законодавчої діяльності до елемента законодавчої техніки посилюється ще й аргументами

на користь широкого розуміння законодавчої техніки, а це підтверджує і наявність процедурних помилок у її використанні, оскільки предметом використання законодавчої техніки є саме процедури діяльності, а не лише її результати. Це підтверджується і шляхом здійснення етимологічного аналізу слова «техніка», оскільки не зовсім правильним буде перенесення і використання властивостей і якостей категорії «техніка» з природничих наук у суспільні, тим більше в юридичні. Тому доцільно, на думку науковців, увести до складу законодавчої техніки і елемент процедур діяльності, чим визнати наявність кола правил, прийомів, способів і засобів процедур здійснення законодавчої діяльності [1, с. 25]. Хоча в літературі зроблене зауваження про те, що такі технічні правила, прийоми, способи і засоби становлять не зміст самих процедур, а лише коло загальнообов'язкових вимог до них (послідовності, повноти, комплексності тощо) [2, с. 87; 3, с. 112]. Указане підтверджується і такою властивістю законодавчої техніки, як системність, що визначає її гносеологічні можливості, які реалізуються лише в межах відповідних процедур [4, с. 9–10]. Хоча опонентами такої точки зору наголошується на тому, що вказаному науковому припущенню притаманна логічна помилка, оскільки техніці не властиві гносеологічні можливості [5, с. 955–956].

Зважаючи на вищезазначене, вказуючи на високий рівень актуальності наукової розробки теоретико-правових аспектів процедурних помилок у використанні законодавчої техніки, вважаємо за доцільне встановити особливості та наукознавчий потенціал, що можна розкрити в межах таких положень:

– процедурні помилки у використанні законодавчої техніки виявляються у послідовності здійснення законодавчих процедур або у змісті, що не відповідають правилам, прийомам, способам і засобам законодавчої техніки;

– процедурні помилки у використанні законодавчої техніки в науковому плані можуть бути структуровані на складники відповідно до критерію послідовності (стадійності) законодавчого процесу, що дозволяє здійснити наукове дослідження процедурних помилок із точки зору: а) процесуального виміру (як порушення послідовності процедур здійснення законодавчої діяль-

ності); б) змістовного виміру шляхом дослідження крізь призму діяльності суб'єктів законопроекування та законодавчої діяльності на предмет повноти, єдності, системності та всебічності законодавчих процедур.

Варто вказати на те, що процедурні помилки можна структурувати на елементи, вклавши в основу критерій поділу законодавчого процесу на стадії. Так, складниками процедурних помилок у використанні законодавчої техніки є: 1) помилки, що стосуються порушення процедури підготовки проектів законодавчих актів; 2) помилки, що стосуються порушення процедури розгляду проектів законодавчих актів; 3) помилки, що стосуються порушення процедури прийняття та набрання чинності законодавчим актом. Уважаємо за доцільне окремо акцентувати увагу на складниках процедурних помилок у використанні законодавчої техніки та надати характеристику крізь призму критичного аналізу положень законодавчих актів України на предмет відповідності до правил, прийомів, способів та засобів законодавчої техніки.

Звернемо увагу на помилки, що стосуються порушення процедури підготовки проектів законодавчих актів, змістом яких є невідповідність порядку підготовки проектів законодавчих актів до правил, прийомів, способів чи засобів законодавчої техніки, що полягають у порушенні послідовності етапів розробки проектів або змісту. Практика підготовки проектів законодавчих актів в Україні не завжди має публічний характер, окрім тих законопроектів, розробка яких передбачена планами законопроектної роботи суб'єктів публічної влади, а також тих, що готуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, профільними міністерствами тощо. Окрім того, правове регулювання процедур законопроектної діяльності в Україні має епізодичний характер та не зовсім повністю закріплює послідовність процедур підготовки проектів законодавчих актів та зміст. Аналіз практики законопроектної діяльності в Україні доводить, що на цьому етапі законодавчої діяльності допускається значне коло відповідних процедурних помилок. Наприклад, що стосується процедури розробки та затвердження концепції законодавчого акту, тобто офіційного закріплення основних засад зміни правового регулювання, котрі мають бути втілені у змісті нормативно-правового акта, то слід зазначити, що практика законопроектної діяльності в Україні доводить наявність поодиноких випадків, коли попередньо розробляється та затверджується концепція законодавчого акта [6; 7]. Здебільшого законопроекування в Україні, розробка та затвердження концепції законодавчого акту взагалі не відбувається, а його підготовка здійснюється лише на розсуд самого розробника без наявно-

сті вихідних засад, які мають бути відображені у змісті законопроекту. Практика законопроекування в Україні також показує, що процедури формування робочої групи з розробки проекту законодавчого акту також не завжди мають місце. Так, залишається ще не відомим те, хто конкретно брав участь у підготовці законопроекту та супровідної документації, чи достатньо компетентним був розробник або розробники, оскільки відомим є лише суб'єкт законодавчої ініціативи? Так, формування робочої групи з підготовки законопроекту відбувається під час підготовки урядових законопроектів або законопроектів, що подаються Президентом України та які мають або кодифікаційний характер, мають велике соціально-політичне значення тощо. У цьому аспекті постає питання юридичної відповідальності розробників законопроектів за якість відповідного акту законодавства. Практика погодження проектів законодавчих актів в Україні із зацікавленими суб'єктами, тобто передання проекту нормативно-правового акту на розгляд та аналіз усім зацікавленим суб'єктам із метою надання ними зауважень і пропозицій до законопроекту, є неусталеною, навіть поодинокую. Водночас слід звернути увагу на те, що ч. 7 ст. 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI закріплено положення імперативного характеру про таке: якщо законопроект, проект іншого акта вноситься за погодженням із відповідними органами виконавчої чи судової влади, то до нього додається таке погодження [8], хоча вимоги щодо його обов'язкового погодження законодавчо не встановлено.

Що стосується реалізації процедури громадського обговорення розробленого законопроекту, яка полягає в процедурі оприлюднення проекту та отримання зауважень і пропозицій від громадян та їх об'єднань, то практики її здійснення в Україні також не є однозначною. До початку 2016 року процес здійснення громадських обговорень законопроектів в Україні носив хаотичний характер, його організація та проведення забезпечувалось суб'єктами законопроекування, законодавчої ініціативи або іншими зацікавленими суб'єктами (міністерствами, відомствами, політичними партіями, громадськими організаціями тощо). Однак у 2016 році на замовлення Апарату Верховної Ради України за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках реалізації Програми «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа, було створено та запущено в роботу так звані «Платформи громадського обговорення законопроектів» [9]. Указана платформа є одним із ресурсів веб-порталу Верховної Ради України, мета якого – залучити громадян до законотворчого процесу через

ознайомлення, коментування та висловлення зауважень і пропозицій до законопроектів, які запропоновані для обговорення у режимі онлайн.

Наступним складником процедурних помилок у використанні законодавчої техніки є такі, що стосуються порушення процедур розгляду проектів законодавчих актів, змістом яких є порушення правил, прийомів, способів та засобів законодавчої техніки, які стосуються послідовності та змісту обговорення проектів законодавчих актів. Варто зазначити, що в літературних юридичних джерелах відсутня однаковість у відповідях на питання процедур, послідовності та змісту, що стосуються розгляду проектів законодавчих актів. Слід звернути увагу на практику процедур попереднього розгляду законопроекту та супровідної документації у комітеті Верховної Ради України, тобто проведення наукових експертиз проекту нормативно-правового акту, узагальнення всієї супровідної документації до проекту нормативно-правового акту. На нашу думку, сьогодні невиправдано перебільшено повноваження Голови Верховної Ради України, його Першого заступника, заступника та Голови Головного комітету. Практика законодавчої діяльності доводить, що вказані суб'єкти в так званому «ручному режимі» під впливом різноманітних факторів політичного, економічного, соціального та іншого характеру визначають подальшу долю зареєстрованого законопроекту. Процедури розгляду законопроекту Верховною Радою України вміщують активну роботу народних депутатів України щодо вивчення змісту законопроекту, його аналізу, обговорення, доопрацювання та голосування. Відповідно до ч. 1-2 ст. 102 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», закріплено, що законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань з урахуванням особливостей, установлених у цій статті. Словосполучення «як правило» посилює неточність формулювання вказаного положення та неоднозначність його розуміння суб'єктами права. Однак ч. 4 ст. 102 вказаного Закону України закріплює положення, яке допускає можливість суттєвого скорочення процедур розгляду законопроектів Верховною Радою України, встановлюючи, що за рішенням Верховної Ради допускається остаточне прийняття законопроекту (крім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, а також якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради [8]. Як доводить практика законодавчої діяльності в Україні, вказана можливість скорочення процедур розгля-

ду законопроектів використовується досить активно, оскільки сьогодні більше 60% законопроектів в Україні розглядаються саме в порядку ч. 3 ст. 102 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Це негативно відображається на якості законодавчих актів, оскільки допущення помилок під час використання законодавчої техніки значно підвищує ризик прийняття законопроектів неналежного рівня якості.

Третім складником процедурних помилок у використанні законодавчої техніки є такий, що стосується порушення процедур прийняття та набрання чинності законодавчим актом, змістом яких є порушення правил, прийомів, способів та засобів законодавчої техніки щодо послідовності або змісту процедур прийняття та набрання чинності законодавчим актом. Що стосується процедур прийняття законодавчих актів, то їх правове забезпечення є епізодичним та поверхневим. Практика прийняття законодавчих актів в Україні засвідчує численні помилки, які полягають у сумно відомому «кнопкодавстві», коли участь у голосуванні щодо того чи іншого законопроекту беруть особи, які зареєстровані за картками відсутніх на момент голосування народних депутатів України. Те ж стосується і застосування так званого сигнального голосування у Верховній Раді України, ставлення на голосування законопроектів декілька разів поспіль тощо.

Одним із поширених прикладів порушення процедур підготовки прийнятих законів до направлення на підпис Президентові України є порушення строків підписання Президентом України прийнятих та отриманих на підпис законів. Наприклад, досить резонансний в Україні Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» щодо тимчасової заборони експорту лісоматеріалів у необробленому вигляді» від 09.04.2015 р. № 325-VIII [10], більш відомий як «Закон про введення мораторію на експорт лісу-кругляку». Він був прийнятий 09.04.2015 р., підписаний Головою Верховної Ради України 14.04.2015 р. та 14.04.2015 р. і направлений на підпис Президентові України [11]. У порушення положень ч. 2 ст. 94 Конституції України [12] Президент України підписує вказаний Закон України аж 07.07.2015 р., а 09.07.2015 р. він був офіційно опублікований та 10.07.2015 р. набрав чинності.

Підсумовуючи, можна зазначити, що процедурні помилки можуть негативно вплинути на регулювання відносин на різних рівнях, унести неясність та не правильне регулювання суспільних відносин, підірвати довіру суспільства до держави через недоліки правового регулювання, а то й зовсім відсутності норм чи ясності регулювання відносин.

Література

1. Шугрина Е.С. Техника юридического письма: Учебно-практическое пособие. Москва: Дело, 2000. 272 с.
2. Смирнова Е.Д. Основы логической семантики: Учебное пособие для ун-тов. Москва: Высшая школа, 1990. 144 с.
3. Язык закона / Под ред. А.С. Пиголкина. Москва: Юрид. лит., 1990. 192 с.
4. Керимов Д.А. Законодательная техника: науч.-метод. и учеб. пособие. Москва: Норма – Инфра-М, 1998. 127 с.
5. Кант И. Основы метафизики нравственности. Москва: Мысль, 1999. 1471 с.
6. Концепція проекту Закону України «Про адміністративні послуги», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 682-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/224952575>. – Назва з титул. екрану (дата звернення: 16.10.2018 р.).
7. Концепція проекту Закону України «Про морську політику України», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 р. № 545-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/216911875>. – Назва з титул. екрану (дата звернення: 16.10.2018 р.).
8. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/page10>. – Назва з титул. екрану (дата звернення: 13.05.2018 р.).
9. Платформа громадського обговорення законопроектів. URL: <https://itd.rada.gov.ua/services/pubd/>. – Назва з титул. екрану (дата звернення: 30.09.2018 р.).
10. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» щодо тимчасової заборони експорту лісоматеріалів у необробленому вигляді» від 09.04.2015 р. № 325-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325-19>. – Назва з титул. екрану (дата звернення: 16.08.2017 р.).
11. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» (щодо мораторію на експорт лісо- та пиломатеріалів у необробленому вигляді) від 10.12.2014 р. № 1362. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52828. – Назва з титул. екрану (дата звернення: 20.10.2018 р.).
12. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1419249647141480>. – Назва з титул. екрану (дата звернення: 12.11.2017 р.).

Анотація

Наставний Б. Е. Теоретико-правові та практичні аспекти процедурних помилок у використанні законодавчої техніки. – Стаття.

У роботі здійснено аналіз зародження та розвитку наукових уявлень про різновиди помилок у використанні законодавчої техніки. Автором з'ясовано стан доктринальної розробки питань критеріїв класифікації помилок у використанні законодавчої техніки, проведено його узагальнення. Обґрунтовано самостійність процедурних помилок у використанні законодавчої техніки в системі недоліків юридично-технічного оформлення законодавчих актів, розкрито особливості. Виокремлено складники процедурних помилок у використанні законодавчої техніки та надано характеристику.

Ключові слова: юридична техніка, законодавча техніка, законодавча діяльність, законодавчий акт, процедурні помилки у використанні законодавчої техніки.

Аннотация

Наставный Б. Э. Теоретико-правовые и практические аспекты процедурных ошибок в использовании законодательной техники. – Статья.

В работе проведен анализ зарождения и развития научных представлений о разновидностях ошибок в использовании законодательной техники. Автором раскрыто состояние доктринальной разработки вопросов критериев классификации ошибок в использовании законодательной техники, проведено его обобщение. Обоснована самостоятельность процедурных ошибок в использовании законодательной техники в системе недостатков юридико-технического оформления законодательных актов. Выделены составляющие процедурных ошибок в использовании законодательной техники и предоставлено их характеристику.

Ключевые слова: юридическая техника, законодательная техника, законодательная деятельность, законодательный акт, процедурные ошибки в использовании законодательной техники.

Summary

Nastavnyi B. E. Methodological principles for classifying mistakes in the use of legislative techniques. – Article.

The paper analyzes the origin and development of scientific ideas about the types of mistakes in the use of legislative technique. Mistakes in the use of legislative technique are complex and multidimensional, which are manifested both in the form of legislative acts and in their content.

The independence of procedural mistakes in the use of legislative techniques in the system of deficiencies in the legal and technical execution of legislative acts has been substantiated. Components of procedural mistakes in the use of legislative techniques are highlighted and their characteristics are provided.

Key words: legal technique, legislative technique, legislative activity, legislative act, procedural mistakes in the use of legislative technique.