

УДК 340.13(477)

ОСНОВНІ ВИДИ ПРАВОТВОРЧИХ ПОМИЛОК У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

І. Шевчук

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна
e-mail: ivanka1010ua@ukr.net*

У статті проаналізовано питання законотворчості України, охарактеризовано головні види правотворчих помилок у законах України.

Ключові слова: правотворча помилка, помилка у вітчизняному законодавстві.

Стрімкий розвиток суспільних відносин у сучасних умовах сприяє інтенсифікації правотворчості, завдяки якій, зокрема, в Україні створено об'ємний нормативно-правовий комплекс, спрямований на правове регулювання. Водночас, така інтенсифікація породжує і правотворчі помилки, що перешкоджає якості правового регулювання.

Ті чи інші питання правотворчих помилок були висвітлені у працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених, зокрема: В. М. Баранова, І. О. Билі-Сабадаш, Ж. О. Дзейко, Т. В. Кашаніної, В. М. Косовича, О. Б. Лісюткіна, О. С. Лашкова, В. М. Сирих, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тіхомірова та ін. Проте, і до сьогодні питання природи та особливостей правотворчих помилок у законодавстві України залишаються малодослідженими.

Розуміючи під правотворчою помилкою спричинений недотриманням техніко-технологічних вимог правовий дефект, допущений суб'єктом правотворчості, як у самій діяльності, так і у її результатах, можна виокремити такі її ознаки: вона допускається суб'єктом правотворчості; є різновидом правової помилки; є правовим дефектом; спричинена недотриманням техніко-технологічних вимог у правотворчості; допускається як у правотворчій діяльності, так і у джерелах права.

Важливе місце в процесі встановлення правової природи правотворчих помилок належить їх класифікації. У науковій літературі є досить велика кількість критеріїв поділу правотворчих помилок на види. Найпоширенішими з них є: *за галузями законодавства* (помилки у конституційному, цивільному, кримінальному та інших галузях права); *за ступенем істинності* (спірні та безспірні помилки); *за ступенем поширення* (поширені та непоширені помилки); *за ступенем юридичного врегулювання певної сфери суспільних відносин* (помилки, допущені через відсутність регламентації, недостатність регламентації чи надмірне регулювання); *за елементами структури норми права, в яких допущено помилку* (помилки у гіпотезі, диспозиції, санкції); *за характером наслідків* (помилки, що нанесли матеріальну, моральну чи організаційну шкоду; спричинили деформації юридичної практики або ріст протиправної активності); *за характером відкритості* (явні та латентні помилки); *за зовнішньою формою джерел права, в яких допускаються помилки* (в нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах тощо) та ін.

Окрім того, правотворчі помилки диференціюють *за рівнем складності* (елементарні (прості) та системні (багатофакторні) помилки) [10, с. 26–41]; *за психологічним механізмом формування* (умисні та неумисні правотворчі помилки) [11, с. 11]; *за формами усунення* (ті, що виявляються та можуть бути усунені самим

правотворчим органом в процесі його діяльності (хоча С. В. Поленіна такі помилки [12, с. 26]) не вважає правотворчими у прямому розумінні та помилки, які виявляються після набуття нормативним актом законної сили) [13, с. 249–257]; *за критерієм виду порушених вимог* (юридичні, логічні та граматичні помилки), [14]; помилки при застосуванні правил і засобів законодавчої техніки поділяють *залежно від ознак, що характеризують якість закону* (ознаки, які характеризують зміст закону та ознаки, які стосуються його зовнішньої форми) [15, с. 304].

Така багатоманітність правотворчих помилок та численність позицій щодо їх класифікації може «розмивати» саме поняття «правотворча помилка», яке потребує відповідного узагальнення. Така класифікація має базуватися, насамперед, на понятті «правотворча помилка», що дає змогу виокремити помилки у правотворчій діяльності та помилки в її результатах.

Помилки у правотворчій діяльності класифікують за стадіями правотворчості на такі види: помилки під час підготовки проекту джерела права, помилки під час прийняття джерела права правотворчим суб'єктом та помилки під час оприлюднення джерела права. Залежно від виду правотворчої діяльності така класифікація матиме свою специфіку.

Наприклад, О. Б. Лісюткін класифікує правотворчі помилки за стадіями законодавчої діяльності так: помилки у реалізації права на законодавчу ініціативу; помилки під час обговорень законопроекту; помилки під час прийняття законопроекту; помилки під час опублікування та набуття чинності прийнятого закону [16, с. 188–189].

Диференціювати правотворчі помилки за результатами правотворчої діяльності можна за джерелами права: помилки у нормативно-правових договорах, нормативно-правових актах тощо. А у межах кожного виду їх можна класифікувати залежно від техніко-технологічних вимог, що ставляться до відповідних джерел на змістовні та формальні.

Аналізуючи чинне законодавство України зазначимо, що воно не позбавлене змістовних та формальних правотворчих помилок, які, своєю чергою негативно впливають на ефективність правозастосування.

При цьому зазначимо, що у вітчизняній юридичній літературі немає чітких критеріїв їх диференціації, не визначені шляхи їх попередження та подолання. Врешті-решт відсутнє цілісне бачення такого явища, як правотворчі помилки у законодавстві України.

Характеризуючи це явище видається доцільним визначитися, насамперед, стосовно поняття «законодавство України» або поняття «система законодавства України». В юридичній літературі поняття «система законодавства» трактується по-різному: як одна з форм існування права, спосіб надання юридичного значення нормам права, засіб їх організації та поєднання у статті нормативно-правових актів та інших нормативно-правових приписів або як система законів [17, с. 397].

Ще ширше розуміє систему законодавства О. В. Анциферова, тобто як сукупність джерел права..., зовнішню форму вираження системи права [18, с. 6].

Але найчастіше систему законодавства в широкому розумінні трактують як систему нормативно-правових актів [19, с. 373].

Поняття «законодавство», зазвичай, отожднюється з поняттям «система законодавства» у більшості випадків як сукупність нормативно-правових актів. Хоча такий підхід не відповідає сучасним реаліям.

На сьогодні потрібно розрізнити поняття «система джерел права», «система нормативно-правових актів» та «система законодавства».

Під системою законодавства потрібно розуміти належно угрупований комплекс законодавчих приписів. А відтак, і термін «законодавство» має позначати сукупність чинних законів України [20, с. 48].

Чинна система законодавства України є складним та об'ємним утворенням, яке регулює найважливіші сфери суспільних відносин.

Як і будь-яка система нормативно-правової регламентації, вона формується в процесі законотворчої діяльності, має відповідати встановленим техніко-технологічним вимогам та створюватися спеціалістами, що мають знання та навички у цій сфері. Дотримання вимог законодавчої техніки та технології є обов'язковою передумовою якості законів, ефективності їх застосування.

Відсутність знань чи навичок, недотримання техніко-технологічних вимог призводять до правотворчих помилок у законах.

Беручи за основу розуміння законотворчої техніки як сукупності засобів та прийомів створення, зміни, припинення, об'єктивації та систематизації законодавчих приписів, а технології як правил застосування цих засобів та прийомів у ході законотворення, на цій основі можна виокремити техніко-технологічні вимоги як до законотворчої діяльності, так і до її результатів (законів).

В юридичній літературі ці вимоги поставлені, насамперед, до основних елементів законотворчої техніки. Так, Ю. О. Тіхоміров до законотворчої техніки зачислює елементи: а) пізнавально-юридичний; б) нормативно-структурний; в) логічний; г) мовний; д) документально-технічний; ж) процедурний [21, с. 22].

Крім цього, у сучасній правовій літературі виокремлюють три групи правил та прийомів: а) ті, що належать до зовнішнього оформлення нормативно-правових актів; б) ті, що стосуються до його змісту та структури; в) ті, що пов'язані з мовою нормативно-правових актів [22, с. 418].

Це дає підставу для виокремлення найзагальніших вимог, які ставляться до майбутнього закону: точність та визначеність юридичної форми; ясність та доступність мови законодавця; повнота регулювання відповідних суспільних відносин; конкретність регулювання (без декларативних приписів); використання стійких, апробованих термінів; комплектність, економічність, оптимальність викладу матеріалу; його логічна послідовність; збалансованість у межах системи законодавства; уніфікація форми, структури викладу нормативно-правових приписів [23, с. 88–93].

Водночас Д. А. Керімов зазначає, що до головних проблем, що їх потрібно вирішити законодавцеві, варто зачислити такі: 1) дослідження різних соціальних чинників, що викликають потребу у правовому регулюванні суспільних відносин; 2) виявлення та врахування багатоманітних інтересів різних соціальних утворень, суспільних груп, суспільства, традицій та звичаїв; 3) використання досягнень науки, техніки, культури; 4) проведення порівняльного аналізу із законодавством інших держав, з іншими соціальними регуляторами; 5) проведення у соціальних ситуація правових експериментів; 6) встановлення місця закону у системі, виявлення його взаємодії з Конституцією та іншими законами; 7) удосконалення організаційних форм процедури створення закону тощо [24, с. 175].

А логіку, стиль та мову закону він називав основою законодавчої техніки [25, с. 56].

Водночас, потрібно не забувати, що головною метою юридичної техніки є створення якісного закону, а тому і техніко-технологічні вимоги можуть бути згруповані за більш чіткими критеріями, а саме – зміст та форма. Тому ці вимоги можуть бути змістовними та формальними.

До головних змістовних вимог зачислюють: 1) відповідність соціальних факторів та нормативно-правового змісту (встановлення соціальних факторів, що

зумовлюють потребу у правовому регулюванні; виявлення соціальних інтересів, встановлення механізму їх узгодження; обґрунтування їх у межах предмету правового регулювання в концепції); 2) встановлення відповідності змісту нормативно-правових приписів логічній основі (відповідність логічним законам, прийомам і засадам; відповідність змісту нормативно-правового припису логічній структурі норми права; відповідність нормативній основі в цілому системі права); 3) відповідність сучасній діловій українській мові, техніці юридичного письма; 4) відповідність змісту нормативно-правових приписів чинній системі джерел права України; 5) наявність механізмів реалізації приписів та забезпеченість їх виконання.

До головних формальних вимог зачислимо такі: 1) правильність вибору юридичної форми вираження; 2) правильність структурної організації (послідовна диференціація нормативного матеріалу на частини, глави, розділи, статті чи інші структурні одиниці; внутрішня узгодженість в їх межах та ін.); 3) відповідність чинній системі джерел права.

Ці та інші вимоги є необхідними для забезпечення якості законів, а тому, була б бажаною їх фіксація у вітчизняних нормативно-правових актах. На жаль, у системі джерел права немає чітких формалізованих техніко-технологічних вимог до законів.

Зокрема, Апаратом Верховної Ради України у 2006 р. були переопрацьовані та видані «Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (методичні рекомендації)». У них було зазначено, що недооцінка правил законодавчої техніки або їх ігнорування чи спрощення може призвести до законодавчих помилок. Водночас, ці Правила лише частково містять змістовні вимоги: відповідність нормативно-правових приписів законопроекту до чинної системи джерел права, наприклад необхідність вивчення міжнародних договорів щодо теми проекту; врахування положення закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу»; проаналізувати все чинне законодавство; встановлення потреби в законодавчому регулюванні; відповідність діловій мові; правильність використання термінології. При цьому значно більше уваги приділено питанню структурної організації законодавчих приписів [26]. Ці правила 2007 р. за сприяння парламенту України були дещо вдосконалені та наповнені типовими прикладами або ж тими, де були допущені правотворчі помилки. Водночас структуризація техніко-технологічних вимог не відбулася.

Дещо розширено змістовні техніко-технологічні вимоги до законів підготовлені Центром політико-правових реформ у проекті Методичних рекомендацій з підготовки та оформлення проектів законів (правила законопроекування) зокрема, щодо концепції законопроекту, в якій, на думку вчених, доцільно вказати про потребу у правовому регулюванні, результати опитування та статистики, а також наслідки реалізації майбутнього закону (економічні, політичні та ін.) [27].

І лише у «Правилах підготовки проектів актів Кабінету міністрів України», затверджених Постановою Кабінету Міністрів України 2005 р., було зазначено про необхідність врахування практики застосування чинного законодавства та соціологічних досліджень, щоправда лише у разі їх проведення. Видається, що для створення вітчизняних нормативно-правових актів чомусь не потрібні ні спеціальні дослідження соціальних чинників, які викликають потребу у правовому регулюванні, ні професіонали зі знаннями та навичками законопроекування.

Хоча формалізація техніко-технологічних вимог до законів, критеріїв їх групування дало б змогу не лише створювати якісні закони, а й виявляти типові помилки і застосовувати дієві способи їх попередження та подолання.

Відсутність таких критеріїв та вимог створює умови до появи змістовних та формальних помилок.

Зокрема, відсутність комплексних соціологічних досліджень не дає змоги повною мірою вивчити предмет правового регулювання, виявити усі засоби та способи належного регулювання, що спричинює неповноту правового регулювання (відсутності відповідної норми або звуженої її дії). Характерною для українського законодавства є і відсутність механізмів реалізації приписів та забезпечення їх виконання.

Наприклад, Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансуванню тероризму» [4] зобов'язує нотаріуса як суб'єкта первинного фінансового моніторингу встановлювати фізичних осіб власників істотної участі та контролерів юридичної особи навіть у тих випадках, коли вони є засновниками юридичної особи, яка, своєю чергою, є засновником іншої юридичної особи, засновника учасника фінансової операції. Жоден з чинних нормативно-правових актів не закріплює процедури реалізації зазначеної норми. Однак, відповідальність за невиконання цієї норми встановлена тим самим законом.

Водночас варто погодитись із позицією О. В. Колотової, яка вважає, що не можна говорити про наявність прогалини у тому випадку, коли суспільні відносини не врегульовані чинним законодавством України, але їх регулювання передбачено нормами міжнародного права, ратифікованими на території України. У такому випадку досить часто прогальною є сама процедура реалізації норм ратифікованого міжнародного акта [17, с. 58].

Дублювання положень інших нормативно-правових актів призводить до їх знецінення та надмірного збільшення обсягу закону. Найяскравіше таке знецінення виявилось серед законодавчих норм, що визначають юридичну відповідальність. Майже у кожному законі міститься стаття (а то і цілий розділ), присвячена відповідальності за порушення положень цього акта. Проте найчастіше справа полягає лише у черговому повторенні загальновідомих положень: особи, винні у порушенні вимог цього Закону, несуть відповідальність згідно із законом. Наприклад, п. 3 ст. 19, п. 6 ст. 23, ст. 24 Закону України «Про засади функціонування ринку природного газу» [5], ст. 32 Закону України «Про оцінку майна та професійну оціночну діяльність в Україні» [6] та ін.

Невідповідність ціннісним установкам суспільства простежують у ст. 265 Податкового кодексу України [2] стосовно податку на нерухомість (так званий «податок на розкіш»), оскільки основною заявленою ціллю норми є наповнення бюджету держави за рахунок коштів, отриманих від «надлишкової» площі нерухомості. Водночас стаття побудована так, що головними платниками податку є середньостатистичні громадяни України, які мають у власності невеликі житлові площі у різних приміщеннях (наприклад, приватизована та успадкована частини квартири, які в сумі складають житлову площу далеко меншу 120 кв. м, допустимих Податковим кодексом). У такому випадку одне з цих приміщень є базою оподаткування.

Найпоширенішими помилками у використанні засобів нормотворчої техніки є помилки під час дефінування. Наприклад, зайва деталізація є у визначенні поняття «приймаюча сторона» в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [7], яке визначене як зареєстровані у встановленому законом порядку українські підприємства, установи та організації, представництва (філії) іноземних підприємств, установ, організацій, представництва міжнародних органі-

зацій, а також фізичні особи (громадяни, іноземці та особи без громадянства), які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України у зв'язку із навчанням, стажуванням, роботою, або на інших законних підставах, та запрошують чи приймають іноземців та осіб без громадянства. А позначення одного явища різними термінами в Конституції України призвело до необхідності звернення до Конституційного Суду України для тлумачення понять «набирає чинності» (ст. 94 Конституції України) та «набуває чинності» (ст. 160 Конституції України) [1]. Рішенням № 4-зп від 03.10.1997 встановлено, що ці терміни є синонімами та означають набуття нормативно-правових актів сили [8].

До формальних правотворчих помилок можна зачислити неправильний вибір форми нормативно-правового акта, структурно-реквізитні помилки.

Помилки під час структурування закону (одним з видів яких є помилки під час позначення його структурних одиниць) приводять до того, що посилення на одну і ту ж норму розуміються різними суб'єктами по різному та ускладнює користування актом. Наприклад, Конституцію України поділяють на розділи, статті, частини (які часто називають абзацами). Натомість Цивільний кодекс України поділено на книги, розділи, підрозділи, глави, параграфи, статті, частини (пронумеровані в межах статті), абзаци, пункти. Своєю чергою Податковий кодекс України складається з частин, розділів, глав, статей, пунктів, які мають наскрізну нумерацію.

Характеристика змістовних та формальних помилок у законодавстві України дає підстави зробити висновок, що така їх типологізація має не лише пізнавальну значущість, але є важливою і з погляду не лише правотворчості, а й правозастосування, оскільки дає змогу вчасно подолати відповідні дефекти законодавства, що сприяє ефективності правового регулювання суспільних відносин.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Голос України від 04.12.2010. – № 229–230.
3. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28.11.2002 № 249-IV // Голос України від 10.12.2002. – № 233.
5. Про засади функціонування ринку природного газу : Закон України // Голос України від 24.07.2010. – № 136.
6. Про оцінку майна та професійну оціночну діяльність : Закон України від 12.07.2011 2658-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 34. – Ст. 1577.
7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI // Голос України від 25.10.2011. – № 199.
8. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп // Офіційний вісник України. – 1997. – № 42. – Стор. 59.
9. Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України : Наказ Міністерства юстиції України від 22.02.2012 № 296/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 17. – Стор. 66.

10. Малько А. В. Правотворческая политика как средство предупреждения и устранения ошибок в законодательстве / А. В. Малько // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы международного научно-практического круглого стола (29–30 мая 2008 г.) / под. ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. – М. : Проспект, 2009. – С. 26–41.
11. Лашков А. С. Правотворческие ошибки. Проблемы теории и практики : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / А. С. Лашков. – СПб, 1999. – С. 11.
12. Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации / С. В. Поленина. – М. : Институт государства и права РАН, 1996. – 145 с.
13. Морозова Л. А. Процессуальные средства устранения правотворческих ошибок / Л. А. Морозова // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы международного научно-практического круглого стола (29–30 мая 2008 г.) / под. ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. – М. : Проспект, 2009. – С. 249–257.
14. Лукашева А. В. Законотворческие ошибки / А. В. Лукашева // Гражданин и право. – 2000. – № 3.
15. Дзейко Ж. О. Законотворча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження : монографія / Ж. О. Дзейко. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 360 с.
16. Лисюткин А. Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект / А. Б. Лисюткин. – Саратов, 2001. – С. 198–199.
17. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
18. Анциферова О. В. Система законодательства: понятие и структура / О. В. Анциферова // Весник Челябинского университета. – Серия 9. Право. – 2002. – № 1. – С. 5–13.
19. Мухаев Р. Т. Теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по специализации «юриспруденция» / Р. Т. Мухаев, 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-ДАНА, 2005. – 543 с.
20. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). – К. : Атіка, 2007. – 412 с.
21. Законодательная техника : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 2000. – 272 с.
22. Научно-методическое пособие по разработке законопроектов в современной России. – М. : Издание Государственной Думы, 2009.
23. Проблемы законотворчества субъектов Российской Федерации : научно-методическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения. – М., 1998. – 230 с.
24. Керимов Д. А. Законодательная техника. Общая теория государства и права. – Т. 2 ; под ред. М. Н. Марченко. – М., 1998.
25. Керимов Д. А. Законодательная техника: научно-методическое и учебное пособие / Д. А. Керимов. – М., 1998. – 127 с.
26. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). – Видання третє, виправлене і доповнене). – К. : Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, 2006. – 25 с.
27. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). – К. : Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, 2007. – 32 с.
28. Колотова О. В. Відмежування прогалін в праві від інших правових явищ / О. В. Колотова // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 55–59.

**ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ПРАВОВОТВОРЧЕСКИХ ОШИБОК
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ:
НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

И. Шевчук

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье анализируются вопросы законотворчества в Украине, осуществляется характеристика основных видов правотворческих ошибок в законах Украины.

Ключевые слова: правотворческая ошибка, ошибка в отечественном законодательстве.

**BASIC KINDS OF LAW-MAKING ERRORS
IN THE LEGISLATION OF UKRAINE:
SOME THERATICAL ISSUES**

I. Shevchuk

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str., 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The article addresses the analysis of the law-making issue in Ukraine; basic kinds of law-making errors in the laws of Ukraine are characterized.

Key words: law-making error, error in domestic legislation.

*Стаття: надійшла до редакції 04.04.2013
прийнята до друку 29.04.2013*