

# ПРАВОТВОРЧА ТЕХНІКА: ДОДАТКОВІ ЗАКОНОДАВЧІ ГАРАНТІЇ РОБОТИ СПЕЦІАЛІСТІВ



## **Я. О. Берназюк**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри Українського державного  
університету фінансів та міжнародної торгівлі,  
заслужений юрист України

На сьогодні значна кількість науковців досить детально та комплексно досліджує надзвичайно важливі питання юридичної (нормопроектної) техніки [1-5]. При цьому поза увагою залишається питання діяльності юристів-нормопроектувальників, що виконують, як правило, левову частку роботи щодо підготовки проектів актів правотворчості, які надалі вносяться (ініціюються) суб'єктами владних повноважень.

Як зазначає К. Алданова, у науковому середовищі неодноразово висловлювалася думка про те, що політики і державні діячі повинні лише подавати законодавчі ідеї, а формулювати правові норми мають фахівці юристи [6, с. 168].

При цьому варто погодитися з думкою відомого в Україні фахівця з аналізу державної антикорупційної політики, впровадження стандартів належного врядування та розвитку громадянського суспільства, виконавчого директора Transparency International Україна О. Хмари, який вказує на досить високу вартість в Україні робіт щодо написання законопроектів, особ-

ливо у такій сфері, як нафтогазова, а також економічна та антикорупційна, де ціна робіт прирівнюється до відповідних доходів вищого керівництва великих інвестиційних компаній [7].

Безумовно, підготовка тексту проекту акта законодавства вимагає кваліфікованої діяльності, що здійснюється працівниками конкретного суб'єкта владних повноважень, які мають відповідні знання та практику, а також вміння проведення аналізу і редагування текстів актів правотворчості.

Робота спеціалістів з питань правотворчої техніки є досить складною, а підготовка професіоналів у цій сфері здійснюється роками.

Як стверджує відомий теоретик та практик у сфері правотворчої діяльності П. Кондик, юридична (нормопроектна) техніка – це система правил і прийомів підготовки найбільш досконалих за формою й структурою проектів актів, що забезпечують максимально повну й точну відповідність форми нормативних розпоряджень їх змісту, доступність і простоту нормативного

матеріалу, вичерпне охоплення питань, які належать до предмета правового регулювання [8, с. 54].

Для відповідного розуміння порушеної проблеми слід звернутися до висновків деяких науковців.

Так, О. Скрипнюк та В. Федоренко вважають, що ефективність процедури нормотворчості, а також якість власне самих правових актів, будуть неможливими без дотримання вимог нормопроектної техніки; ігнорування або недотримання вимог нормопроектної техніки матиме своїм наслідком техніко-юридичні помилки, пов'язані з порушенням мовних, логічних, процедурних та інших правил нормопроектної техніки [9, с. 67].

На думку В. Ковальського та І. Козінцева, дотримання принципу професіоналізму означає те, що правотворчість повинна максимально повно відповідати назрілим потребам суспільного розвитку, його об'єктивним закономірностям, бути науково обґрунтованою, враховувати і використовувати досягнення науки і техніки [10, с. 18]. Також у науковому середовищі існує думка про те, що

удосконалення юридичної техніки передбачає поглиблені знання юристів [11, с. 25].

У цьому контексті також слід навести позицію Я. Шевченко з приводу того, що якість розробки законів та підзаконних нормативно-правових актів залежить від правової культури окремого нормопроектувальника, рівня володіння ним юридичною наукою та засобами нормотворчої техніки [12, с. 157].

На думку білоруського вченого І. Пляхімовича, нормотворчість як сукупність знань не є єдиним розділом юриспруденції, оскільки передбачає знання різних юридичних наук, зокрема, загальної теорії права, соціології права, конституційного та адміністративного права. Ця обставина, вважає вчений, підтверджує, що для достатньо повного з'ясування всіх аспектів нормотворчої практики потрібна дослідна робота великої кількості спеціалістів із різних галузей знань [13, с. 68].

При цьому нормопроектувальник повинен забезпечувати дослідження різноманітних факторів, які обумовлюють потреби в нормативно-правовому регулюванні відповідних суспільних відносин; відпрацювання найбільш ефективної форми правового впливу на відповідні групи суспільних відносин; пошук можливості зниження соціальної напруги у суспільстві; конкретне викладення думки правотворця, що буде запобігати можливому ухиленню від виконання положень правових приписів; забезпечувати зрозумілість змісту нормативно-правового акта та його доступність для громадян, а також реальність і простоту положень правових приписів щодо їх реалізації [14, с. 9].

Професіоналізм учасників законотворчого процесу, їх спеціальна підготовка є необхідною умовою створення дієвої системи законодавства, зрозумілих і придатних для повного й ефективного пра-

вового регулювання нормативно-правових актів [15, с. 267].

Проектування норм права ускладнюється тим, що норми готуються з урахуванням майбутніх процесів і явищ, які настануть лише згодом, в тому числі завдяки й проєктованим нормам. Мистецтво проєктантів і полягає в тому, щоб знайти такі юридичні засоби, які дозволяли б нейтралізувати негативні фактори і посилювали б дію позитивних [16, с. 182].

Також має рацію А. Новіков, який вважає, що розробляти проєкти актів держави необхідно таким чином, щоб максимально зменшити ймовірність внесення в нього змін і доповнень [17, с. 85].

У Концепції вдосконалення законодавства Республіки Білорусь передбачено, що забезпеченню стабільності законодавства сприяє високий рівень правової культури і професіоналізм суб'єктів правотворчого процесу, що є можливим за умови обов'язкової участі кваліфікованих спеціалістів, які використовують прийоми і методи наукового аналізу [18].

На сьогодні професійна діяльність у сфері нормопроектної техніки, на жаль, передбачає низку проблемних питань, які повинні бути, в тому числі з допомогою науковців та законодавця, вирішені в найближчій перспективі.

Робота спеціалістів у галузі нормопроекткування ускладнюється тим, що, як констатує Ж. Докторова, в Україні відсутній закріпленій у законодавстві перелік правил, додержання яких дозволяло б нормопроектувальнику підготувати якісний проєкт будь-якого правового акта; натомість діє низка актів, які встановлюють окремі вимоги до проєктів відповідних видів актів, містять норми, з яких такі вимоги випливають, або ж передбачають відповідні рекомендації щодо розробки проєктів актів [19, с. 5].

О. Цельєв серед недоліків законодавства України, у частині

стимулювання роботи юристів-нормопроектувальників, виділяє відсутність окремої посади спеціаліста з підготовки проєктів нормативно-правових актів (такої професії немає у жодному кваліфікаційному переліку посад і спеціальностей). Крім того, науковець звертає увагу на відсутність в Україні навчальних закладів, які б цілеспрямовано готували майбутніх фахівців з юридичної техніки [20, с. 54].

На цю ж проблему звертає увагу і В. Коростей, наголошуючи на тому, що технологія підготовки нормативних актів становить складний, творчий і науково-дослідний процес, для якого необхідні професійні фахівці, здатні виконати цю роботу. Разом з тим національні юридичні заклади не здійснюють в достатньому обсязі їх підготовку [21, с. 123].

Досліджуючи питання діяльності спеціалістів у сфері нормопроекткування, варто звернути увагу на іноземний досвід.

П. Гончарук та Т. Скомороха роблять висновок, що високу якість нормотворчої роботи, експертизи проєктів законів, інших нормативно-правових актів здатні забезпечувати висококваліфіковані фахівці. В Італії, Польщі, деяких інших країнах підготовку кадрів для роботи у цій сфері віднесено до державних пріоритетів та, відповідно, передбачено матеріальне заохочення осіб, безпосередньо причетних до нормотворчої роботи, зокрема, до аналізу та доопрацювання проєктів відповідних правових актів, їх правової експертизи [22, с. 26].

Узагальнюючи опрацьовану джерельну базу, слід констатувати, що під час реформування державної служби досить важливо не оминати увагою таке питання, як створення додаткових законодавчих механізмів заохочення працівників, які вмють професійно готувати проєкти нормативних

актів. Це пов'язано з тим, що саме від їх діяльності залежить одна з основних функцій більшості суб'єктів владних повноважень, а саме, підготовка проектів актів правотворчості, а також пропозицій до проектів актів, що підготовлені іншими суб'єктами, проведення їх експертизи тощо.

Саме діяльність спеціалістів з питань правотворчої техніки дозволяє проводити відповідну роботу на належному рівні, з дотриманням всіх правил нормотворчої техніки та, відповідно, забезпечувати належну якість реалізації політики відповідного суб'єкта владних повноважень у визначеній сфері суспільно-управлінських відносин.

Слід зазначити, що законодавство України містить деякі гарантії підготовки та збереження в системі органів влади кваліфікованих юристів – нормопроектувальників. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» керівникам державних органів надано право установлювати надбавку у розмірі до 50 відсотків посадового окладу працівникам, які безпосередньо займаються розробленням проектів нормативно-правових актів, проводять експертизу проектів таких актів, а також виплачувати працівникам державних органів доплату за науковий ступінь кандидата або доктора наук із відповідної спеціальності – у розмірі відповідно 5 і 10 відсотків посадового окладу. Крім того, дозволено керівним працівникам і спеціалістам Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України, які проводять юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів та їх ґрунтовне редакційне опрацювання, встановлювати на 20 відсотків вищий посадовий оклад [23, пп. 2, 3].

Також варто звернути увагу на те, що згідно із Законом України «Про державну службу» від 2011 р. передбачалась надбавка у розмірі до 100 відсотків посадового окладу встановлюється державним службовцям, до посадових обов'язків яких належить правова, фінансово-економічна, фахова експертиза та/або розроблення чи редагування проектів нормативно-правових актів та/або прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенту України, які працюють в Апараті Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та міністерствах, до повноважень яких належить забезпечення формування та реалізації державної правової, фінансової та бюджетної політики [24].

До інших нематеріальних механізмів стимулювання роботи спеціалістів з питань правотворчої техніки можна віднести положення постанови Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади», відповідно до яких Уряд доручив міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади вживати заходів щодо підвищення ефективності роботи юридичних служб та укомплектування їх висококваліфікованими фахівцями, забезпечити співробітництво цих служб із навчальними закладами, які здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю «Правознавство»; забезпечувати участь працівників юридичних служб у роботі семінарів, інших заходах, які проводяться Міністерством юстиції; брати участь разом із Міністерством освіти і науки в організації роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Правознавство» у державних навчальних закладах [25].

У контексті порушеного питання доцільно згадати про попередній більш дієвий досвід стимулювання роботи нормопроектувальників. У первинній редакції Указу Президента України «Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів», яка діяла протягом 2001-2006 рр., було рекомендовано керівникам державних органів (з метою підвищення рівня правового забезпечення діяльності органів влади, поліпшення якості підготовки проектів нормативно-правових актів, стимулювання залучення до зазначеної діяльності висококваліфікованих фахівців) створювати юридичні служби як самостійні підрозділи, що підпорядковуються безпосередньо керівникам цих органів; надано право керівникам державних органів установлювати працівникам юридичних служб, до службових обов'язків яких входить здійснення підготовки, редагування, правової експертизи проектів нормативно-правових актів та їх візування як юриста чи виконавця, – посадові оклади, збільшені на 50 відсотків; щомісячну надбавку за особливі умови проходження державної служби – у розмірі до 50 відсотків посадового окладу; щомісячну надбавку за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи – у розмірі до 80 відсотків посадового окладу; розмір премій, збільшений на 20 відсотків середнього розміру, що виплачується у відповідному державному органі; надбавку за почесне звання «Заслужений юрист України» – у розмірі 30 відсотків посадового окладу; розміри матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань та допомоги для оздоровлення – у розмірі двомісячної заробітної плати [26, пп. 1, 2].

Таким чином, на сьогодні варто удосконалювати законодавство в частині стимулювання роботи спеціалістів-нормопроектувальни-

ків, зокрема, шляхом відновлення в законах та постановах Уряду вказаних положень Указу Президента України «Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів».

Додатковими аргументами такої пропозиції є те, що робота спеціалістів-нормопроектувальників є досить об'ємною, різноплановою та ненормованою в часі, а також потребує спеціальної юридичної освіти і багаторічної практичної діяльності.

При цьому відповідного корегування під час підготовки до другого читання потребує і прийнятий за основу 23 квітня 2015 р. проект закону про державну службу (нова редакція), поданий Кабінетом Міністрів України (реєстр. номер 2490 від 30.03.2015 р.). Зазначений проект передбачає (ст. 49) лише те, що заробітна плата державного службовця, крім посадового окладу, може включати надбавки за вислугу років, надбавку за ранг державного службовця, виплату за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця за рахунок економії фонду оплати праці державного органу та премію (у разі встановлення).

Також не можна віднести до дієвих стимулів для роботи спе-

ціалістів у галузі нормопроекткування і передбачені зазначеним проектом закону заохочення державних службовців у формі: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокового присвоєння рангу; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами (ст. 52).

При цьому вказаним проектом закону передбачається, що державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема, шляхом розробки та проведення експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів, проектів програм, концепцій, стратегій тощо.

Після проведеного дослідження можемо зробити такі висновки:

1. Особливість роботи професійного нормопроектувальника полягає в тому, що під час підготовки проекту акта правотворчості необхідно забезпечити отримання складного інтелектуально-вольового результату, що потребує

спеціальної юридичної освіти, досвіду відповідної діяльності, а також надмірних розумових навантажень та часових витрат.

2. Робота професійного нормопроектувальника повинна передбачати додаткові законодавчі гарантії, які дозволять йому досягнути під час підготовки відповідного проекту акта результату, що відповідатиме правилам нормопроектної техніки, цілковито враховуватиме потреби суспільства та, як наслідок, держави, базуючись при цьому на останніх досягненнях юридичної науки і дозволяючи відповідному суб'єкту владних повноважень виконати свої функції у межах повноважень, наданих Конституцією та законами України.

3. Законодавчі гарантії роботи спеціалістів з питань правотворчої техніки, в першу чергу, мають стосуватися додаткової фінансової винагороди у формі збільшеного посадового окладу та розміру матеріальної допомоги; щомісячної надбавки і додаткової премії; спеціальної надбавки за науковий ступінь кандидата або доктора наук із відповідної спеціальності, за почесне звання «Заслужений юрист України», а також викладання у вільний від роботи час юридичних дисциплін у вищих навчальних закладах. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Ющик О. І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 381 с.
2. Джерела конституційного права / Шемшученко Ю. С., Пархоменко Н. М., Скрипнюк О. В., Ющик О. І., Шаповал В. М. та ін. – К. : Наукова думка, 2010. – С. 635-650.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / [голова редкол. : В. Б. Авер'янов]. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Заг. частина. – 584 с. – С. 286-297.
4. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юридичних факультетів та факультетів міжн. відносин. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – С. 101-119.
5. Мазуров А. В. Указ Президента Российской Федерации как источник права (Проблемы теории и практики) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – М., 1999. – С. 32-52.
6. Алданова К. Ю. Деякі питання правосуб'єктності суб'єктів права законодавчої ініціативи // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 163-170.
7. Активісти: у Верховній Раді процвітало хабарництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.euronews.com/2014/09/26/ukraine-parliament-bribery>
8. Кондик П. М. Техніко-юридичні аспекти вдосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади в контексті інтеграції України до законодавства Європейського Союзу // Зб. тез лекцій з питань нормопроекування. – К. : Мін-во юстиції України ; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с.
9. Скрипнюк О. В., Федоренко В. Л. Нормотворча та нормопроектна діяльність Президента України: поняття, зміст, ключові ознаки / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : моногр. / [О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – 344 с.
10. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
11. Воронцова А. В. Совершенствование юридической техники как характеристика правового прогресса // Закон и жизнь. – 2013. – № 9/3. – С. 24-27.
12. Шевченко Я. І. Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення // Треті юридичні читання : мат. Міжнар. наук. конф. (25-26 квітня 2007 р.). – К. : НПУ, 2007. – Т. 1. – 237 с.
13. Пляхимович И. Наука и законодательство о нормотворчестве // Юстиция Беларуси : юридический научно-практ. журнал. – 2008. – № 6. – С. 67-80.
14. Плавич С. В. Теоретико-методологічні засади правотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2009. – 19 с.
15. Червінська Н. В. Підвищення правової культури суб'єктів законотворчого процесу та вдосконалення їхньої професійної підготовки як необхідна умова ефективності законодавства // Публічне право. – 2014. – № 4. – С. 263-270.
16. Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. для вузов. – 4-е изд., стер. – М. : ЗАО «Юстицинформ», 2007. – 704 с.
17. Новиков А. П. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно-правовое исследование : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. – М., 2003. – 188 с.
18. Указ Президента Республики Беларусь «О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь» от 10.04.2002 г. № 205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P30200205>
19. Докторова Ж. П. Вимоги до проектів нормативно-правових актів: порівняльний аналіз України та ЄС // Зб. тез лекцій з питань нормопроекування. – К. : Мін-во юстиції України ; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с. – С. 5-17.

20. Цельєв О. В. Проблеми підготовки юристів-нормопроектувальників в Україні // Наукові записки. Т. 20. Юридичні науки / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К., 2002. – С. 54-57.
21. Коростей В. І. Проблеми правотворчості в Україні // Право України : респ. юрид. журнал. – 2004. – № 3. – С. 121-124.
22. Гончарук П. С., Скомороха Т. В. Міжнародний досвід експертного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 20-27.
23. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів (пункти 2, 3) : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 10. – Ст. 632.
24. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
25. Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2001 р. № 1693 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2298.
26. Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів (пункти 1, 2) : Указ Президента України від 11 грудня 2001 р. № 1207 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 50. – Ст. 2231.

## ПРАВОТВОРЧА ТЕХНІКА: ДОДАТКОВІ ЗАКОНОДАВЧІ ГАРАНТІЇ РОБОТИ СПЕЦІАЛІСТІВ

**Я. О. Берназюк**

*У статті викладено основні положення наукового дослідження проблеми створення належних законодавчих гарантій роботи в органах державної влади спеціалістів у сфері підготовки актів правотворчості (проектів законів та постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів міністрів та керівників центральних органів влади тощо). Результатом дослідження стали обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у частині встановлення ефективних гарантій та передумов появи серед державних службовців професійних спеціалістів з питань правотворчої техніки і створення середовища, за якого цим спеціалістам не було б вигідно переходити на аналогічну роботу в приватний сектор.*

**Ключові слова:** правотворча техніка, акт правотворчості, юрист-нормопроектувальник, державна служба.

*Стаття надійшла до редакції: 9.12.2015.*