



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про правотворчу діяльність (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 25 червня 2021 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 08 вересня 2021 року (протокол № 67) проект Закону про правотворчу діяльність (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 року), поданий народним депутатом України Стефанчуком Р.О. та іншими народними депутатами України (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою Законопроект розроблено з метою врегулювання суспільних відносин у сфері правотворчої діяльності в Україні, зокрема, діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням), застосуванням нормативно-правових актів та правовим моніторингом.

Законопроектом пропонується визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів.

Законопроект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-ІХ.

Розглядаючи даний Законопроект, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

В Конституції України зазначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), в Україні визнається і діє принцип верховенства права, закони та інші нормативно-правові

акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша-друга статті 8), організація і порядок діяльності Верховної Ради України визначаються виключно законом України (пункт 21 частини першої статті 92).

Прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Згідно із абзацом другим підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 року № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило низку зауважень до Законопроекту, зокрема вказується, що питання реалізації норм права не відносяться до предмету його правового регулювання. Окрім того, ідея надання державному органу юридичної можливості передачі власних повноважень іншим суб'єктам викликає заперечення у зв'язку з тим, що це може призвести до плутанини та труднощів у з'ясуванні компетенції тих чи інших органів, а також до розпорошення відповідальності органів держави за виконання тих завдань, які вони мають виконувати і заради яких утворені. Також вказується, що опис мети, з якою здійснюється планування правотворчої діяльності у ч. 1, не вбачається доцільним, оскільки не має змістовного навантаження та значення для правового регулювання питання. Водночас, зазначається, що положення проекту чітко не визначають ні правової мети та змісту поняття публічних консультацій, ні його можливих форм, ні обсягу та змісту прав і обов'язків їх учасників тощо. Отже, проектом, по суті, пропонується впровадження нового інституту суспільних відносин, але механізм його реалізації залишається поза увагою проекту. Крім того, у проекті не враховується, що у нормах чинного законодавства України вже передбачається необхідність або можливість проведення публічних заходів, спрямованих на з'ясування органами держави думки громадськості з питань, які є необхідність врегулювати (тобто, за своєю правовою природою подібних до публічних консультацій).

Інститут законодавства Верховної Ради України за результатами розгляду Законопроекту також висловив свої зауваження та пропозиції. Зокрема, зазначається, що потребують доопрацювання пункти 4 та 5 частини третьої статті 1, у яких йдеться про «рішення та висновки Конституційного Суду України» і «судові рішення» відповідно, оскільки вони не належать до

нормативно-правових актів. Окрім того, пропонується у законопроекті дефініція «правотворча діяльність» надто широко визначає зміст правотворчої діяльності та не є чіткою, потребує доопрацювання із зазначенням того, що ця діяльність здійснюється лише відповідними суб'єктами від імені держави. Зазначається, що поняття «правовий експеримент» потребує уточнення, оскільки, правовий експеримент є надзвичайно складним юридичним феноменом, який має суттєві відмінності від соціального експерименту, а також відрізняється від державно-правового експерименту. Його ознаки демонструють самодостатність цього способу перевірки ефективності регуляторної спроможності норм права або правових механізмів, що ними породжуються і які не мали відповідних аналогів у національному законодавстві. Проведення правового експерименту передбачає видання так званих експериментальних правових норм, дія яких апробується на експериментальних об'єктах.

Міністерство юстиції України надало висновок про те, що деякі положення Законопроекту потребують доопрацювання. Зазначається, що стаття 5 Законопроекту потребує комплексного перегляду та доопрацювання. Окрім того, вказується, що стаття 14 Законопроекту в частині зазначення місця модельного нормативно-правового акта в системі нормативно-правових актів України (закон, підзаконний, локальний нормативно-правовий акт тощо) не враховує принципу юридичної визначеності, оскільки незрозумілий суб'єкт прийняття модельного нормативно-правового акта або акта, що встановлює повноваження такого суб'єкта. Зауважується про юридичну невизначеність та відсутність завершених правових механізмів щодо впровадження понять «наукова концепція розвитку законодавства України», «незалежної правової (юридичної) експертизи» та практичне впровадження відповідних положень Законопроекту. Вказується на необхідність комплексного доопрацювання в частині розкриття процедури розгляду концепції закону головним комітетом Верховної Ради України в Регламенті Верховної Ради України, а також в частині врегулювання в Регламенті Кабінету Міністрів України механізму подальшого використання концепції підзаконного нормативно-правового акта після її схвалення суб'єктом правотворчої діяльності. Окрім того, у Законопроекті не розкривається поняття бланкетних, відсильних норм, норм тимчасової дії, не визначається, яку кількість таких норм слід вважати «надмірною», а також не регулюються процедури виявлення корупціогенних норм під час проведення правового моніторингу. В Законопроекті не розглянуто й механізму вирішення виявлених за результатами правового моніторингу проблем, що виникають в результаті дії комплексу нормативно-правових актів, розробниками яких є різні органи, внаслідок чого виникає необхідність колективного вирішення відповідних проблем.

Міністерство фінансів України дійшло висновку, що реалізація положень Законопроекту може потребувати додаткових бюджетних коштів для забезпечення функціонування Єдиного глосарія правових термінів.

Інститут держави і права імені В.М. Корецького в цілому підтримує прийняття даного Законопроекту, при цьому висловлює низку своїх зауважень та пропозицій.

На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні проект Закону про правотворчу діяльність (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 року), поданий народним депутатом України Стефанчуком Р.О. та іншими народними депутатами України, прийняти за основу.

2. Звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити на пленарному засіданні під час розгляду даного Законопроекту, відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України, про необхідність внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті Законопроекту, інших структурних частин Законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання Законопроекту.

3. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України народного депутата України визначити Заступника голови Комітету Совгирю О.В.

Голова Комітету

А.Є. КОСТІН



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Костін Андрій Євгенович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000053E22E0027179400
Дійсний до: 28.04.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-26/03-2021/281905 від 09.09.2021



635009