

Міневич О. І.,  
асpirант кафедри загальнотеоретичної юриспруденції  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПОМИЛКИ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

### ERRORS IN THE LAWFULNESS: THE GENERAL THEORETICAL RESEARCH

У статті досліджується загальнотеоретичний аналіз проблематики визначення поняття та сутності законотворчої помилки. Автор наголошує на тому, що помилки в законотворчості негативно впливають на здійснення всієї юридичної практичної діяльності, заважають досягненню головних цілей правового регулювання, а також є потенційним чинником ризику настання шкідливих, а іноді небезпечних для суспільства, особистості та держави наслідків.

**Ключові слова:** правотворчість, помилка, законотворча діяльність, класифікація помилок у законотворчості.

В статье исследуется общетеоретический анализ проблематики определения понятия и сущности законотворческой ошибки. Автор отмечает, что ошибки в законотворчестве негативно влияют на осуществление всей юридической практической деятельности, мешают достижению главных целей правового регулирования, а также являются потенциальным фактором риска наступления вредных, а иногда опасных для общества, личности и государства последствий.

**Ключевые слова:** правотворчество, ошибка, законотворческая деятельность, классификация ошибок в законотворчестве.

In the article, a general theoretical analysis of the problematic of the definition of the concept and the essence of the law-making error is investigated. The author notes that mistakes in lawmaking negatively affect the implementation of all legal practice, hamper the achievement of the main objectives of legal regulation, and is also a potential risk factor for the onset of harmful, and sometimes dangerous for society, individual and state consequences.

**Key words:** law-making, error, law-making activity, classification of mistakes in lawmaking.

Появу, існування і дію правових актів не можна зрозуміти без процесу їх створення – правотворчості, що пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує та оформлює його, відкриває «двері» у громадське життя. Цей процес є вирішальним, оскільки від його розуміння та якості залежить вироблення таких правил поведінки, які б відповідали інтересам і потребам суспільства і сприяли його процвітанню та розвитку. Головним видом правотворчості є законотворчість, оскільки закони становлять основу правової системи України [1, с. 27–30].

Взагалі законотворчість є невід'ємною функцією держави. Текст закону – це результат складного пізновального процесу, що містить розробку концепції, підготовку й експертну перевірку закону, і, звичайно, розгляд та схвалення законодавчим органом влади. Саме в цій галузі законодавець припускається помилок, нехтуючи правилами та стандартами у процесі розробки та прийняття законодавчих актів. Для законотворчої діяльності ця проблема має велике значення, оскільки зачіпає права і свободи людини і громадянина, руйнує систему гарантій. Багато законотворчих помилок в Україні було допущено у питаннях приватизації, судоустрою, виборів, іноземних інвестицій, зовнішньоекономічної діяльності, земельних відносин тощо. Між тим, усуваючи та виправлюючи одні помилки, законодавець нерідко допускає інші [2, с. 107].

Для втілення в життя ідей законодавця, досягнення цілей правового регулювання, необхідна ефективна, безпомилкова, належним чином організована діяльність суб'єктів права. Крім цього, втілення ідей законодавства у життя певною мірою забезпечується

якісною та своєчасною роботою по виявленню та виправленню допущених юридичних помилок. Таким чином, у випадку скоєння помилки, суб'єкт права діє виключно у суспільно-корисних цілях і іншої мети в нього немає. Іншими словами, у суб'єкта права, який скоїв помилку, немає бажання своїми діями завдати шкоду тому чи іншому суб'єкту права. Тому помилка не може бути здійснена умисно, вона вчиняється лише ненавмисно, внаслідок добросовісної омані чи неправильного уявлення [3, с. 33].

Проблема законотворчих помилок завжди була актуальною у правовій науці, але особливо гостро вона відчувається в процесі формування та оновлення системи законодавства України. Втім, як не прикро, увага досліджуваному питанню здавна приділялася переважно російськими вченими, зокрема, В.М. Бараповим, А.С. Дашковим, Т.В. Кащеніною, О.С. Лашковим, О.Б. Лисюткіним, А.В. Лукашовою, Р.К. Надєєвим, С.В. Поленіною, В.М. Сиріх, Б.В. Чигідіним. Серед українських вчених до проблеми законотворчих (правотворчих) помилок зверталися Ж.О. Дзейко, В.М. Косович, Б.В. Малишев, В.І. Риндюк, проте фундаментальні дослідження цього питання у вітчизняній науці поки відсутні.

Метою статті є загальнотеоретичний аналіз проблематики визначення поняття та сутності помилки у законотворчості.

Більшість науковців схиляється до думки про те, що законотворчою помилкою є офіційно оприлюднений результат неправомірних дій законотворчого органу, який є наслідком добросовісної помилки або винного противравного діяння, що порушують загальні принципи або конкретні норми законотворення, не відповідають потребам, рівню

та закономірностям розвитку, діяльності, що підлягає регулюванню, спричиняють негативні соціальні та юридичні наслідки в конкретній сфері суспільного життя [4, с. 58]. Проте винне противправне діяння у сфері законотворчості, що призводить до негативних наслідків, логічніше було б називати правопорушенням, а не помилкою, а отже, і ставити питання руба про притягнення до юридичної відповідальності за таку діяльність уповноважених на її здійснення осіб, оскільки наслідки можуть бути, крім того, що надзвичайно жахливими, але й пролонгованими в часі, тобто наставати не одразу після ухвалення нормативно-правового акта, а тривалий час по тому.

Здебільшого науковці, досліджуючи проблеми помилок у законотворчій діяльності, зупиняються на розгляді критеріїв їхньої класифікації та власне самих класифікаціях. Нині більш-менш універсальною є класифікація законотворчих помилок на такі групи:

- концептуальні – людство мас необхідний обсяг наукових знань щодо сутності, природи та механізму функціонування явища правової дійсності, яке підлягає законодавчому регулюванню, але через низький рівень володіння законотворчим суб'єктом прийомами та способами юридичної техніки, останній не зміг їх у повному обсязі та фахово відобразити в концепції законопроекту;
- юридичні – результат недотримання вимог законотворчої техніки;
- логічні – результат недотримання законів формальної логіки під час підготовки законів;
- граматичні – результат низького рівня володіння суб'єкта законотворчої діяльності мовою та стилем викладу правових норм [5, с. 25].

Як слушно зазначає О. Іваненко, буде звернути увагу на такий нюанс: в основу концепції проекту нормативно-правового акта завжди лягає власна позиція суб'єкта законотворчості щодо питання, яке підлягає регулюванню; а зміст, який є сутністю наповненням законопроекту і складається автором, може об'єктивуватися в хибний за змістом закон, якщо законотворець має викривлене уявлення про соціальні потреби, які необхідно урегулювати. А отже, найбільшим ворогом ефективного законотворення є неправильне сприйняття суб'єктом такої діяльності потреб реального часу, які потребують урегулювання, хибне розуміння алгоритму чи механізму їх упорядкування, грубе порушення правил досягнення соціальної адекватності або правил законодавчої техніки [6, с. 13].

Причини законотворчих помилок умовно можна звести до двох основних груп:

- об'єктивні – зумовлюються динамізмом і розмаїттям суспільних відносин, а також складністю природи законотворчої діяльності тощо;
- суб'єктивні – виникають через недотримання правил законотворчої техніки під час ухвалення нормативно-правових актів; недосконалість системи інвентаризації нормативно-правових актів; нечіткість розмежування нормотворчої компетенції; поспішність у розгляді й ухваленні нормативно-право-

вих актів і недотримання встановлених процедур їх ухвалення; недостатній рівень правотворчої техніки та відсутність чіткого нормативного закріплення її вимог; невисокий рівень правової культури та правовосвідомості суспільства загалом і суб'єктів правотворчості зокрема тощо [7].

Як свідчить аналіз законотворчої практики, на віть при всьому бажанні законодавця та незалежно від його намірів повністю уникнути помилок узаконах не вдається ніколи. Різноманітність законотворчих помилок за змістом і формулою їх вираження в нормативних приписах дає підстави стверджувати, що помилка помилці не рівня. Від законотворчих помилок треба відрізняти порушення (закладені у зміст нормативно-правового акта), що є наслідком недостатньо розвиненої правової свідомості та низького рівня правової культури, а також поширення правового ніглізму. На відміну від помилки, такий правопорушуючий акт виявити не складно, він завжди є результатом усвідомленої діяльності того чи іншого суб'єкта нормотворення, котрий за допомогою прийняття такого акта визначає зміст і цілі регулювання з питань, що (як правило) не належать до його компетенції. Не маючи правових підстав і створюючи лише їх видимість, такі акти видаються, в тому числі з огляду на ту чи іншу доцільність. Не останнє місце серед таких належить так званим лобістським законам, що обстоюють корпоративні, егоїстичні інтереси обмеженого кола осіб (певних бізнес-груп, «сімей» тощо). Між тим законотворчі помилки усвідомлюються лише після їх виявлення у процесі реалізації закону, найчастіше – при настанні негативних наслідків його дії. Отже, під законотворчою помилкою визнають такий відступ від вимог законодавчої техніки, логіки або граматики, що знижує якість закону, викликає утруднення у тлумаченні змісту його норм і перешкоджає їх реалізації [8, с. 197].

Перевіряючи закон або окремі його положення на предмет їх відповідності Основному Закону, Конституційний Суд України в мотивувальній частині свого рішення наводить аргументи як неконституційності, так і помилкового уявлення законодавця, що виражено ним у законі, якщо така помилка, а не пряме порушення, мала місце. Буває, що законодавець пропустився, здавалося б, елементарної помилки, але вона може спричинити серйозні правові наслідки, привести до порушення прав і свобод людини і громадянина.

Так, Рішенням Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 [9], згідно з яким повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені дослідково за рішенням відповідної ради також «в інших випадках». Помилка законодавця тут полягала в тому, що підстави для притягнення до юридичної відповідальності за зазначених посадових осіб могли визначатися не виключно законом, а й на розсуд ради, що суперечить загальновизнаним правовим принципам відповідальності. Конституційний Суд України таким чином включив помилку в Законі, зобов'язавши тим самим законодавця встановити вичерпний перелік

підстав притягнення до юридичної відповідальності. У наведеному прикладі з питання підстав притягнення до юридичної відповідальності такою помилкою було використання формулювання «в інших випадках». Разом із тим елементарність законотворчих помилок полягає не в короткому їх викладі у приписі закону, а в їх явній неузгодженості з вимогами права і Конституції. Припускаючись таких помилок, законодавець проявляє недбалість щодо формулювання визначенів тих чи інших понять, надає особливого значення використовуваним у законі термінам, проявляє непослідовність і нелогічність у викладі нормативно-правових приписів тощо. Прикладом такої непослідовності і нелогічності стали й положення ч. 2 ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» [10] щодо «рівномірного віднесення до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва». Визнаючи їх такими, що не відповідають Конституції України, Конституційний Суд України у своєму Рішенні [111] зазначив, що встановлена ч. 2 ст. 22 Закону вимога щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва, з урахуванням співвідношення кількості виборців, які проживають або перебувають за кордоном, та виборців у місті Києві не узгоджується з ч. 2 ст. 18 Закону, якою визначено певну межу відхилення кількості виборців в одномандатному виборчому окрузі, а саме: до дванадцяти відсотків від орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних виборчих округах. Перелік дозволених у виборчому законодавстві помилок можна було б продовжити, проте у цьому, як видається, немає необхідності, оскільки всі вони є результатом недостатнього опрацювання на різних стадіях законотворчого процесу питань, пов’язаних з ефективністю використання правил і засобів юридичної техніки, що істотно впливає на точність викладу в законах нормативних приписів, їх системність і функціональну взаємодію у регулюванні цієї сфери суспільних відносин.

Як зазначає Є.П. Євграфова, іноді законотворчі помилки лежать ніби на поверхні, тому їх неважко виявити. Проте в законодавстві є чимало помилок, що виявляються лише в результаті застосування його норм протягом певного часу. Ці помилки ми називаємо латентними – вони наче заховані в тексті закону та можуть бути виявленими лише через деякий час у процесі їх дії в механізмі правового регулювання. Складність їх виявлення зумовлюється й тим, що не-рідко такі помилки випливають з контексту одного або декількох положень закону лише в системному зв’язку приписів закону, в якому виявлено помилку, з Конституцією та іншими актами законодавства, при цьому їх виявлення потребує застосування не тільки юридичних прийомів і засобів, але також методів і досягнень інших галузей науки, сучасної методології і методики дослідження правових явищ. Наприклад, важко виявити латентну помилку без використання лінгвістики і семантики, логіки і філосо-

фії, системного і економічного аналізу законодавства тощо. Але так чи інакше в основі цього знаходитьсь вироблене науковою поняття права, пошук якого в законі по суті справи стає головним і вирішальним у визначенні помилки [2, с. 108–109, 114–116].

Заслуговує на увагу класифікація законотворчих помилок на змістовні, або сутнісні, тобто такі, що допущені під час формулювання сутності, вихідних положень, що покладено в основу формування змісту нормативно-правового акта; та формально-логічні, тобто такі, що є результатом порушення правил законотворчої техніки [12, с. 14–17]. Сутнісні законотворчі помилки також іноді називають гносеологічними (коли закон не відповідає об’єктивним закономірностям через те, що його недоліки зумовлені обставинами, що лежать поза межами стадії його проектування, наприклад, недостатньо глибокий теоретичний і практичний рівень вивчення певної проблеми, прогалини в науковому пізнанні тощо) [8]. Такі помилки також у науковому середовищі визначають як концептуальні, коли правознавство або інші юридичні науки мають необхідний рівень знань, а законотворець не зміг їх опанувати і правильно об’єктивувати в концепції законопроекту [13, с. 3–9]. Тому змістовні законотворчі помилки можна розглядати як недоліки розроблення нормативно-правового акта, що є результатом хибної оцінки об’єктивних соціальних закономірностей реальної дійсності. Варто зауважити, що змістовні помилки не є очевидними й не можуть бути виявлені за допомогою аналізу тексту нормативно-правового акта, тому створюють простір для дискусій, полемік, зіткнення різних підходів, теорій, розумінь.

Змістовні законотворчі помилки практично неможливо нейтралізувати на стадії розроблення законопроекту, адже їхня природа формується на базі припущення законотворця й не підкріплюється належною емпіричною базою, а тому їх виявлення можливе лише в процесі реалізації нормативно-правового акта. З метою профілактики таких помилок необхідно проводити наукову експертизу законопроекту, проводити парламентські слухання щодо його змісту, здійснювати, за можливістю, локальний експеримент, використовувати соціологічні методи для прогнозування його необхідності та життезадатності тощо [14, с. 25–28].

Класичним оптимальним способом виправлення змістовних помилок є внесення відповідних змін до чинного законодавства. Повертаючись до з’ясування сутності поняття законотворчої помилки, варто констатувати, що більшість авторів одностайні в тому, що вона є негативним результатом недотримання суб’єктом законотворчої діяльності вимог юридичної техніки, тобто є порушенням вимог законотворчої техніки, логіки й граматики, що псує якість нормативно-правового акта, викликає труднощі в його тлумаченні та перешкоджає реалізації норм права в конкретних суспільних відносинах [8, с. 197]. Також є в наукових колах підходи, за яких законотворча помилка розглядається як: неправильні дії нормотворчого органу, вчинені через оману, що спричинили

несприятливі соціальні й юридичні наслідки; зумовлений навмисними або ненавмисними діями суб'єкта законотворення негативний результат, що перешкоджає його ефективній роботі й ухваленню високоякісного нормативно-правового акта [15, с. 159].

На думку О. Іваненко, під час формулювання визначення поняття законотворчої помилки головними посилами науковців є визначення її як результату не-навмисних або навмисних дій суб'єктів законотворчості, але водночас форма вини зазначених суб'єктів у разі підготовки ними неякісного проекту нормативно-правового акта вирішального значення не має. Є також думка про те, що законотворчі помилки, які виникають на стадії проектування нормативно-правового акта, тобто на стадії перекладу об'єктивних закономірностей у систему нормативно-правових приписів, логічно називати техніко-юридичними по-

милками (недоліками нормативно-правового акта, які є результатом порушення логічних, мовних і процедурних вимог законотворчої техніки під час його розроблення й ухвалення) [6, с. 14].

Підбиваючи підсумок, варто зазначити, що більшість науковців виходить із розуміння законотворчості як різновиду, а не складового елемента правотворчості, тобто правотворчої діяльності органів законодавчої влади або народу, яка спрямована на об'єктивування, зміну, припинення та систематизацію нормативно-правових приписів. Тому пропонуємо надалі виходити з розуміння законотворчої помилки як порушення вимог правотворчої техніки та технології органів законодавчої влади або народу в процесі здійсненні ними правотворчої діяльності, яка спрямована на об'єктивування, зміну, припинення та систематизацію нормативно-правових приписів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Перерва Ю.М. Законотворчість як вид правотворчої діяльності. Право і безпека. 2005. № 4. С. 27–30.
2. Євграрова Є.П. Практика виправлення законотворчих помилок. Часопис цивільного і кримінального судочинства. 2016. № 2(29). С. 107–120.
3. Каленіченко Л.І. Помилка як категорія правознавства. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2014. Випуск 17. С. 31–33.
4. Лукашева А. Законотворческие ошибки. Гражданин и право. 2000. № 3. URL: [http://www.jursites.ru/lukasheva\\_zakonotvorcheskie\\_o.html](http://www.jursites.ru/lukasheva_zakonotvorcheskie_o.html), с. 58.
5. Баранов В., Сырых В. Законотворческие ошибки: понятие и типология. Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сборник статей: в 2 т. Нижний Новгород, 2001. С. 25.
6. Іваненко О. Теоретико-правовий аналіз поняття та сутності законотворчої помилки: окремі питання. Jurnalul juridic national: theorie si practica. 2018. Februarie. С. 12–15.
7. Рындюк В. Правотворческие ошибки и способы их пре-дупреждения, выявления, исправления. URL: <http://jurnal.org/articles/2013/uril05.html>.
8. Сырых В. М. Теория государства и права: учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. 704 с.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та переходні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00>.
10. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061–VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-12>.
12. Косович В. Правотворчі помилки – як наслідок помилок у правотворчій техніці. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XV регіональної науково-практичної конференції. 4–5 лютого 2009 р. Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2009. С. 14–17.
13. Тихомиров Ю. Юридическое проектирование: критерии и ошибки. Журнал российского права. 2008. № 2. С. 3–9.
14. Чигидин Б. Классификация технико-юридических ошибок, допускаемых в современном российском законодательстве: часть 1. Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2003. № 2–3 (50–51). С. 25–28.
15. Кашанина Т. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма; Инфра-М, 2011.