

СТЕНОГРАМА

круглого столу на тему: "Правовий статус нормативно-правових актів та перспективи вдосконалення його законодавчого врегулювання"

24 травня 2016 року

Веде засідання голова підкомітету з питань діяльності органів юстиції та виконання рішень судів Комітету з питань правової політики та правосуддя АЛЕКСЕЄВ І.С.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Доброго дня, шановні колеги! Є пропозиція починати наш захід. Я перш за все хотів би подякувати всім присутнім, що знайшли час, можливість долучитися до нашої фахової дискусії і в кінці... врешті-решт висловити свої думки з приводу оголошеної тематики

Хочу повідомити, що сьогодні за рішенням Комітету правової політики та правосуддя проводиться засідання круглого столу на тему: "Правовий статус нормативно-правових актів та відповідно перспектив вдосконалення законодавчого урегулювання". Мене звати Алексєєв Ігор Сергійович, голова профільного підкомітету з питань діяльності органів юстиції Комітету правової політики, правосуддя. І за дорученням керівництва комітету я сьогодні буду модерувати наш захід і після цього доповідати на комітеті за результатами нашої дискусії.

Буквально кілька слів щодо нашої тематики і питань до обговорення. Хотів би загострити увагу про те, що вже там близько 20 років ведуться дискусії щодо необхідності нормативно-правового врегулювання нормотворчого та законодавчого процесу в Україні. Декілька разів в стінах парламенту ухвалювався відповідно профільний законодавчий акт, який, на жаль, неодноразово ветувався президентом. Після цього були спроби внесення законів про нормативно-правові акти, які так само проходили перше читання, але далі знову ж таки до прийняття справа не доходила. Тобто маємо майже 20 років таку дискусію, яка то піднімається градус і планка дискусій, то опускається.

Треба відзначити, що на даний час вимоги щодо нормативно-правових актів певною мірою вони регулюються різними законодавчими актами. Це, власне кажучи, в решті решт і Регламент Верховної Ради, і регламент Кабінету Міністрів, і відповідні укази президента України, внутрішні інструкції. Тобто ми бачимо про те, що зараз питання щодо єдиного законотворчого і нормотворчого процесів вони розпорошені по різних як законодавчим актам, так і підзаконним актом міністерств, відомств.

Однозначно ми бачимо, що певним чином є неоднакові підходи до нормотворчого процесу, є певні питання і дискусійні питання в цьому плані. І це все якраз і обумовлює актуальність і необхідність нашої сьогоднішньої дискусії.

Порядок денний, який всім вам розданий, хотів би якраз зосередити увагу всіх присутніх, що перш за все потрібно обговорити питання щодо взагалі актуальності такого нормативно-правового, єдиного врегулювання законотворчого та нормотворчого процесу, з відповідними перевагами та недоліками такої форми регулювання. А також, якщо все ж таки буде більшість думок присутніх схвальних щодо необхідності розробки такого єдиного законодавчого акту, то його змістовне наповнення, що має бути, і відповідно, що можна брати за основу при відповідній розробці таких актів. Тобто чи ми маємо якісь напрацювання в цьому плані, і тут можна використовувати відповідні акти, які вже вносились, чи в цьому питанні необхідно починати з чистого аркуша паперу: створювати робочу групу і напрацьовувати відповідні законодавчі зміни.

Це у мене невеличке таке вступне слово. Я знаю, що є ряд бажаючих виступити в доповіді. Є пропозиція до регламенту. У нас 5-8 хвилин – до основного доповідача, і 3 хвилин – для обговорення і хвилина – до запитання. Щоб ми, враховуючи, що не всі, які попередньо записувалися, прийшли на цей захід, і у нас досить таки невеличка кількість присутніх, щоб ми за годину-півтори обговорили це питання і перейшли до вже конструктивної роботи, якщо буде доцільно, по напрацюванню відповідних змін.

Тоді прохання. Хто хоче виступити, піднімати руку і називатися, і далі вже будемо передавати по черговості слово.

...що дуже дивно, тому що мені інформували, що багато людей хочуть виступити в цьому плані. Я тоді з власної ініціативи, якщо дозволите, першим слово дам представникам управління Апарату Верховної Ради, якщо у нас присутній. І після цього Міністерство юстиції, а вже далі – всім зацікавленим сторонам.

РИШЕЛЮК А.М. Добре. Якщо завгодно, можу почати я.

Моє прізвище Ришелюк Андрій Миколайович. Я працюю заступником керівника науково-експертного управління Апарату Верховної Ради.

Скажемо так. Існує... існують різні точки зору відносно того, потрібно, не потрібно. Принаймні, в публікаціях мені зустрічалися і такі точки зору, що не потрібно зовсім з тих чи інших причин, і такі точки зору, що потрібно не один, а одразу декілька.

Якщо говорити про сам державний апарат, тобто про тих, хто розробляє проекти нормативно-правових актів, то очевидно звідси якихось сигналів про наявність гострої потреби ми останнім часом не бачимо. От закінчилась не успішно остання спроба прийняти Закон про нормативно-правові акти, від уряду ми ініціатив не бачимо. Коли складалися відповідні плани роботи реформування і так далі, проект Закону про нормативно-правові акти в ці плани, хоча там було перелічено понад 500 різних проектів, які треба прийняти, тим не менше, цей проект туди не потрапив. Очевидно це є відображенням певного ставлення державного апарату до цієї проблеми.

Тим не менш, все-таки є певні речі, певні явища, які свідчать про те, що, принаймні, якийсь мінімальний корпус нормативно-правових приписів, пов'язаних з цими питаннями, ми все ж таки мати повинні. Мова йде, перш за все, що час від часу у нас трапляються випадки, які можна назвати своєрідними ексцесами нормотворення. Мова навіть не йде про те, що десь там по дрібному щось не так зробили, десь щось не так пропустили і так далі.

Але коли з'являється такий акт як Податковий кодекс України, коли ми відкриваємо текст цього закону і бачимо, що він структурований і викладений в зовсім іншій манері ніж всі інші наші закони. Постає просте питання, добре, ось це зробили, які наслідки це матиме.

Зрозуміло, що в принципі людина, яка весь час працювала з іншими законодавчими актами, викладеними зовсім інакше і структурованими зовсім інакше, вона і цей Податковий кодекс, якщо їй конче буде потрібно, вона його засвоїть і вона буде з ним працювати. Але цілком очевидно, що в даному разі людям от саме цією атиповою структурою і атиповою манерою викладення було завдано масу додаткової і непотрібної роботи, тобто відбулось щось таке, що от як в старому радянському анекдоті: спочатку створюємо труднощі додаткові, а потім героїчними зусиллями починаємо їх долати. При цьому, чому от в даному випадку цей приклад є найбільш таким я б сказав яскравим? Тому що Податковий кодекс, з ним приходиться працювати мільйонам людей: не тільки податківцям, не тільки людям, які відповідають за сплату податків на підприємствах, але і купі громадян, яких так, чи інакше питання податків стосується.

В зв'язку з цим, звичайно, в цій країні було б бажано мати якийсь мінімальний набір імперативних приписів з допомогою якого ми зробили би неможливим подальшу появу ось таких ексцесів. До певної міри, певними стандартами свободу творчості тих, хто у нас зараз розробляє нормативно-правові акти - потрібно обмежити. Інша справа, що одразу постає наступне питання: а от де та межа ось цього мінімуму нормативно-правових приписів, які ми маємо включити до тексту цього закону. І на це питання у мене особисто якоїсь відповіді, яка була би абсолютно такою як сказати категоричною, аксіоматичною, у мене немає.

Значить вивчення зарубіжного досвіду показує, що цей корпус норм, які включаються до цього закону в різних країнах є різним. Залежить від їх правової системи, очевидно і від їх історії, від рівня правової культури і правосвідомості у кожній країні. Там, де рівень цієї правосвідомості дуже і

дуже високий, можуть взагалі обійтися, без наявності такого закону обходяться методичними рекомендаціями або інструкціями з підготовки тих чи інших нормативно-правових актів.

Виходячи з тієї ситуації, яка у нас склалася, я все-таки вважаю, що такий закон нам потрібен. Але перш ніж, власне, приступати до конкретної його розробки, звичайно, треба визначатися з питанням про те, от до якої межі, яку кількість приписів і на скільки деталізованих ми маємо до його тексту включити.

Ну, і якщо говорити про ті спроби, які були раніше прийняти такий закон, то, мабуть, з цих неуспішних спроб можна і потрібно зробити певні висновки, тобто певні уроки, суть яких полягає в тому, що є певні речі, яких не повинно бути в тексті нового законопроекту для того, щоб він був вдалий. От за старим досвідом можна сказати, що там, очевидно, не повинно бути політичних амбіцій. Тому що були випадки, коли чи то в проекті Закону про нормативно-правові акти, чи то в проекті Закону про закони особливо, ці елементи політичних амбіцій в текст проекту потрапляли і це негативно, скажемо так, відображалось на його подальшій долі.

Далі. Там не повинно бути відомчих амбіцій, тому що і такі норми, в яких ці амбіції проглядалися, у попередніх випадках теж можна було побачити і зустріти. Ну і бажано, щоб там не було того, що називається особисті наукові чи професійні амбіції, і таке проскакувало теж. От, якщо вдасться зробити нормальний, спокійний, утилітарний закон, утилітарний текст, який от всього цього не включатиме і, окрім цього, не претендуватиме на якусь революцію, реформу або щось в такому вигляді, значить, а просто буде побудований на тому, щоб узагальнити, уніфікувати і якимось чином вдало викласти в тексті закону той розвиток наших форм нормативно-правових актів, який відбувся за 25 років останні, то в цьому випадку ми, мабуть, і можемо одержати проект, який в підсумку може мати успішну, ну, більш успішну долю, ніж ті проекти, які були, розглядались, приймались Верховною Радою до нього. На цьому я, мабуть, закінчу.

Отже, якщо говорити про нас, ми є прибічниками того, що один закон, який, очевидно, повинен мати назву "Про нормативно-правові акти...", в нашій правовій системі було б мати доцільно. Все, дякую за увагу.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Дякую, Андрій Миколайович, за виступ.

Ви хотіли виступити, Світлана..? Да.

_____. Так, я скажу. Доброго дня, я рада вітати вас в цій залі на обговоренні такої надзвичайно важливої теми. Колега з науково-експертного управління не сказав, але, очевидно, підтримає мене. Впродовж останніх років жоден законопроект, який приходить до нас на експертизу, не виходить з нашого управління, і, мабуть, так само в науково-експертному управлінні, без негативного висновку. Це як би теза номер 1.

Теза номер 2. У нас зараз функціонує, трошки збоку, офіс місцевого самоврядування. Вони привозять сюди в Київ представників різних регіонів і пробують їх навчити якимсь речам, які цікаві для місцевого самоврядування. І ми традиційно, знов-таки разом з колегами з експертного управління, науково-експертного управління ходимо туди, розказуємо про те, як ми робимо експертизу, які взагалі засади цього законодавчого процесу. І в ході обговорення один із представників сказав: "Ви там наприймали нам таких законів, що ми скоро від вас будемо відгороджуватися парканами і створювати свої закони". Це теза номер 2.

Теза номер 3. Вам відомо, що є низка рішень Євросуду, в яких оцінюються закони України, як неякісні. Більше того, Європейський суд з прав людини, він коли оцінює якусь скаргу, він перевіряє, перше, що він робить, це перевіряє втручання в права людини, які оскаржуються зараз, чи є, чи відбуваються вони в країні на підставі закону, і під законом він розуміє не просто формалізований акт, а закон з точки зору Європейського суду, це акт, який є доступним і передбачуваним в першу чергу. Так от з доступністю і передбачуваністю у нас дуже погано. Це теза номер 3.

Едмунд Бурке, філософ XVIII століття, сказав, що погані закони, це один з найгірших видів тиранії. І якщо у нас за роки незалежності закони з кожним роком все гірші і гірші то, мабуть, цьому є причини якісь. Я не скажу, що відсутність Закону про нормативно-правові акти чи про закони і законодавчу діяльність, це головна причина, але очевидно, що відсутність такого акту дається в знаки. На мій погляд, дійсно логічно було би приймати закон саме про нормативно правові акти, як системний закон, який охопив би всі елементи законодавчої бази України. І наш досвід з проходженням попередніх версій такого акту... Я не скажу, що ці закони, які були заветовані і які не набрали чинності, вони були досконалі, гарні і що їх зря заветували, ні вони далекі від досконалості, але вони би дали якусь, старт якийсь, площадку якусь для того, щоб далі розбудовувати, встановлювати правила гри однакові для всіх. Через те такий закон, дійсно, дуже потрібний.

Але досвід нашого законотворення говорить про те, що мало прийняти закон, треба прийняти закон саме якісний, такий, який би виконувався всіма гравцями, які є, які діють в цьому полі. Через те слід дуже чітко продумати, які саме межі законодавчого втручання мають бути в цю сферу діяльності. Оскільки у нас є і регламент, який регулює це питання, який далеко не завжди виконується, який визначає вимоги до законопроектів, у нас є Закон про засади державної регуляторної політики, який так само не виконується. Через те починати мабуть треба з чогось, досить такого загального, а потім по мірі того, як цей закон буде працювати, можна буде удосконалювати певні його положення. В мене все.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Дякую, Світлана, за виступ.

Я знаю, що є бажачі виступити від такої профільної структури, як Інститут законодавства Верховної Ради України. Артем Олександрович, є бажання?

ЯНЧУК А.О. Так. Ігор Сергійович, дякую за надане слово, за запрошення. Дійсно, ця проблематика, яка сьогодні обговорюється, вона актуальна. Як ви вже зазначали, близько 20 років вона має історію свого розвитку, встановлення, розробки. Ще в далекому 1994 році, за дорученням Голови Верховної Ради тодішнього, Інститутом законодавства, фахівцями, спільно і під керівництвом відомого правознавця українського Копечка Володимира Володимировича, був розроблений Закон про закон і законодавчу діяльність. Те, що так само було сказано, що на сьогодні триває дискусія, скільки це має законів бути і як вони мають називатися. Паралельно з цим було доручення Президії Верховної Ради України і була сформована робоча група на чолі, так само, з відомим правознавцем, вони розробили Закон про нормативно-правові акти.

Далі вже почалася історія, про яку всі знають, тобто це прийняття законів, починаючи з 1999 року, і двічі Президент застосовував вето. Тобто тут вето застосовувалось, скажемо так, не суто як юридичний і як правий інструмент, а це був політико-правовий інструмент. Тому при прийнятті цього закону, на наше переконання, ми не зможемо відійти повністю від політичного якогось, від політичної складової. Це перше.

Друге. Коли ми говоримо про те як це питання вирішується і врегульовується на рівні зарубіжних країн, то тут аналіз їхнього законодавства дає змогу зрозуміти, що в них є три аспекти на які вони звертають увагу в своїх законах. Перше – це процедури, які необхідно виконувати в процесі обробки. Друге – це єдині правила з подання та дії конкретних видів законів і стандартні вимоги щодо форми термінології. Назви бувають дуже різні і те, що ми зараз обговорюємо закони про нормативно-правові акти, то такі назви, дійсно, поширені, і вони поширені, як правило, в країнах СНД колишнього, ідентичні назви у всіх, а просто різні роки їх прийняття.

Коли ми говоримо про інші країни Східної Європи і Західної Європи, то там назви можуть варіюватися і бути дуже різними. В деяких країнах і

правильно було сказано: є єдиний акти, а в деяких країнах розгалужена система цих актів. Цікавими можна навести приклади як у Японії в яких цей закон і загальне положення при законі, він діє з 1898 року, тобто люди приймають, вдосконалюють даний акт, але це стало правилом для всіх суб'єктів відповідних законодавчих ініціатив.

Далі. Коли ми говоримо про Європейський, наприклад, Союз, то з 1992 року так само починається історія впровадження відповідних рекомендацій щодо... це актом якого права, це рекомендації, але вони дотримуються. Це так звані між інституційні угоди, їх було вже близько чотирьох, вони закінчились, останнє було прийнято в 2003 році, вони просто доповнюються. Це, наприклад, міжінституційна угода щодо якості підготовки проектів про краще нормотворення, про більш структуроване застосування техніки перегляду законів і так далі. тепер, що стосується безпосередньо нашого закону, зрозуміло, що тут мають бути певні речі, вони тут вже вказані, система, види, ієрархії, механізми розроблення і так далі.

Але, мабуть, треба подумати над тим, щоб встановити, наприклад, єдині правила нормо-проектувальної техніки. На сьогодні, якщо взяти відомчі акти, то у нас їх більше 70, які так чи інакше врегульовують даний процес, мабуть, це не дуже правильно.

Тепер друге, на що треба звернути увагу, на нашу думку, треба звернути увагу на реєстрацію нормативно-правових актів, 1992 рік – приймається Указ Президента про реєстрацію актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в тому ж році приймається відповідна постанова Кабінету Міністрів. Але 1996 року була прийнята Конституція і є частина третя статті 117, де чітко вказано, що акти Кабінету Міністрів, міністерств та інших відомств реєструються в порядку, встановленому законом. Тобто закону немає і ми ще керуємося тими актами, які були прийняті до 1996 року. Тут треба приймати рішення: чи ми включаємо в порядок реєстрації процедуру реєстрації в цей акт, якщо він буде прийнятий чи це буде два паралельних акти. Я, перед тим, як іти сюди, подивився і уже

зареєстрований акт про порядок реєстрації нормативно-правових актів, автор суб'єкта права законодавчої ініціативи, да, там ряд депутатів, перший іде Крулько. До суті, суть, на жаль, не встиг подивитися.

Що стосується так само... так само на сьогодні, наприклад, Міністерство юстиції ще скаже, але вони здійснюють ведення реєстру. Якщо ми говоримо вже про прийняття окремого акту, мабуть, ці питання треба унормувати в межах єдиного закону.

Тепер далі, я думаю, що в межах даної тематики можна подумати, аби прийняття цього закону сприяло виконанню і інших задач, які стоять, в тому числі, перед українським парламентом. Тобто тут можна подумати, щодо синхронізації даних питань з прийняттям і внесенням змін до Конституції України. Про що іде мова? Мова іде про те, наприклад, що зараз важко проходять, це не секрет, багато проектів законів. Тобто немає належної кількості голосів, неодноразово піднімається питання про так зване кнопкодавство і так далі, і так далі.

Тут можна звернути увагу на те, що норма Конституції наша встановлює, що всі закони приймаються більшістю від конституційного складу, це 226. Але практика європейська не вся іде таким чином. Тобто в деяких європейських країнах встановлюється диференціація законів і відповідно кількість для ухвалення кожного з них. Тобто тут можна вести мову про те, що при ухваленні загальних законів встановлюється, наприклад, кворум, при якому Верховна Рада повноважна приймати ті чи інші рішення. А далі встановлюється ієрархія законів, тобто якщо це звичайні закони, мабуть, можна більшість від присутніх, які прийшли, якщо це органічні закони, то це можливо більшість від конституційного складу, і далі вже йде кваліфікована більшість, якщо іде мова про ухвалення конституційних законів чи інших рішень. Така практика притаманна, наприклад, Угорщині, Литві. Конституція дозволяє їм ухвалювати відповідні акти.

Що стосується самого закону, то, якщо його розробляти і інтегрувати туди те, що ми сказали, я думаю, що він буде ефективним і дієвим. Єдине,

тут треба приймати низку політичних рішень. Чи це має бути єдиний закон, чи це має бути група законів, друге, чи це він буде окремо, чи він буде іти синхронно змінами до Конституції, на жаль, наскільки мені відомо, зараз такі зміни не обговорюються. Ну, і далі? що саме буде туди включатися, що саме буде туди включатися. Адже, якщо подивитися, наприклад, на вето, одне з вето Президента, то Президент в тому числі вказував, що Закон про нормативно-правові акти один з прийнятих, він встановлює ієрархію нормативно-правових актів, підміняючи собою дію Конституції, яка і так її встановила. Тобто тут треба дуже обережно буде підходити до цього інструментарію і належним чином виписувати.

А робочу групу створювати так само, широкому, з експертного середовища запрошувати в тому числі представників, Президента, різних парламентських груп і фракцій. Дякую за увагу.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Дякую вам, Артем Олександрович, за виступ.

Від Міністерства юстиції, враховуючи, що тут вона і абсолютно слушні щодо питань реєстрації нормативно-правових актів, я хотів би почути і керівника профільного департаменту, який займається саме питаннями реєстрації нормативно-правових актів. Ваша думка щодо... чи це окремий потрібен акт, зокрема щодо реєстрації, чи це може бути частиною базового закону? І взагалі чи є доцільність приймати такий базовий закон про нормативно-правові акти?

ЖЕЛЕЗНЯК Н.А. Добрий день, шановні колеги. Дякую, Ігор Сергійович, за слово. Железняк Наталя, директор департаменту реєстрації та систематизації правових актів. Питання дуже актуальне сьогодні розглядається, дуже болюче і дуже необхідне. Значить, зі свого власного досвіду роботи з нормативно-правовими актами і по державній реєстрації в тому числі, перше за все, хочу сказати, що дійсно вимоги до побудови нормативно-правових актів як законодавчих, так і підзаконних дуже

розпорошені. Недосконалість підготовки нормативно-правових актів, правил підготовки тягне за собою, як правило, іноді і порушення законодавства.

Можу сказати з власного досвіду, що в процесі здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів саме як виду правової експертизи, а не лише обліку, Міністерством юстиції, Міністерством юстиції, органами юстиції щороку попереджається більше тисячі незаконних правових норм прийняття. І все це недосконалість і невизначеність щодо вимог, до побудови нормативно-правового акту. Тобто за вимогами до термінології, вимогами мовними, юридико-технічними дуже часто стоять порушення законодавства. В тому числі, зараз, коли ми проводимо правову експертизу, і в рамках неї проводимо антикорупційну експертизу, оця нечіткість, невизначеність правових норм так само свідчить про те, що нормативно-правові акти містять корупціогенні чинники.

Дійсно Конституція України, 117 стаття говорить про саме необхідність законодавчого врегулювання і державної реєстрації нормативно-правових актів. І на сьогодні цей конституційний припис комплексно не врегульовано. Прийняття Закону про міністерства, про центральні органи виконавчої влади. Прийняття законів про місцеві державні адміністрації. Правильно сказали, Закон про засади державно-регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Всі вони визначають десь в своїй мірі порядок набрання чинності нормативно-правовими актами, порядок опублікування або оприлюднення. Все це дійсно по різному, все це іноді призводить до різного тлумачення. Тому Міністерство юстиції яке формує державно-правову політику і одна із форм реалізації це державна реєстрація нормативно-правових актів і систематизація нормативно-правових актів, говорять про те, що для ефективної реалізації державної правової політики дійсно повинен бути єдиний законодавчий акт, який би комплексно врегулював питання і щодо видів нормативно-правових актів, поняття нормативно-правового акта, порядку підготовки, набрання чинності, включення до єдиного державного реєстру, тому що це теж один із, одне із питань коли особливо виникає

питання рішення Конституційного суду яке остаточне і підлягає виконанню, визнає це рішення Конституційного суду незаконним зміни, ви знаєте до Закону про Державний бюджет 2008 рік і замість того нічого не приймається, тобто автоматично нічого не відновлює дій, виникає купа питань, особливо в сфері соціальних, пенсійних питань, тобто дуже болючі питання і незрозуміло, яким же чином врегульовуються ті чи інші питання.

Відсутність такого закону спонукало Міністерство юстиції розробити єдиний порядок підготовки і подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію. Але цей документ він виключно регулює питання підготовки підзаконних нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації. Це теж не вихід, тому що, дійсно, повинні бути єдині вимоги з певними особливостями. Більше того, відсутність такого нормативного корпусу спонукала до того, що передбачено на сьогоднішній день у Кодексі про адміністративні правопорушення адміністративну відповідальність за недотримання законодавства про державну реєстрацію. Тому що іноді відсутність вимог обов'язкових до набрання чинності нормативно-правовими актами підготовки тягне собою незаконне застосування або застосування незаконних, нечинних нормативно-правових актів.

Тому, звичайно, питання, ну, особливо актуальне і необхідне. Щодо існуючих проектів законів, то, вважаю, окремо врегульовувати питання офіційного оприлюднення реєстрації нормативно-правових актів неможливо, тому що питання і поняття, і видів ієрархії набрання чинності тісно між собою взаємопов'язані. Тобто законопроект, що сказали, я про офіційне оприлюднення, реєстрацію нормативно-правових актів за висновком Комітету з питань правової політики і правосуддя минулого року ще було відхилено і запропоновано все-таки комплексно врегулювати питання щодо нормативно-правових актів. Дякую.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Дякую, Наталя Анатоліївна, за виступ.

Хто ще хотів би виступити? Будь ласка, давайте по черзі. Ні, ось жінка. Давайте.

КИРИЧЕНКО Ю.М. Кириченко Юлія Миколаївна, Центр політико-правових реформ, керівник проектів з питань конституційного права.

Дякую за цей круглий стіл, тому що, ми вважаємо, і давно вже з моменту початку розробки таких комплексних законів, законопроектів про нормативно-правові акти, про закони і законодавчу діяльність. Це вкрай необхідний для нас закон. Центр політико-правових реформ підтримує позицію, що необхідний Закон про нормативно-правові акти. Основні проблеми, які ми виділяємо і, які мусить вирішити цей закон.

Перше. Вже звертали увагу, що в нас великі проблеми з передбачуваністю для суспільства та доступністю для суспільства нормативно-правових актів.

Друге. Це низька якість нормативно-правових актів, яка погіршується з кожним роком, на жаль. І, мені здається, при формуванні робочої групи саме треба виділяти ці проблеми і пробувати вирішити, намагатися вирішити і виходити, при напрацюванні, виходити з цієї мети.

Приклади приведу. Наприклад уряд Арсенія Яценюка. Ганебна практика невідкладних випадків, яка призвела до жахливих наслідків на сьогодні. Ми знаємо, що є зараз, наприклад, стопка нормативно-правових актів, які проголосовані, але не підписані Прем'єр-міністром і стопка, яка проголосована і підписана Прем'єр-міністром, але не опублікована, і стопка, яка просто проголосована.

Невідкладні випадки, розкажу, що це таке було. Було це, коли зробили виключення з процедури вироблення державної політики і напрацювання нормативно-правових актів, і Прем'єр-міністр, або відповідальний міністр за повною дискрецією міг вирішити, що терміново треба щось врегулювати в цьому нормативно-правовому акті новому, сказати, послатися на цей пункт в регламенті урядовому і відповідно з'являється нормативно-правовий акт

без будь-якої процедури як невідкладні оці випадки. Для унеможливлення такої ганебної практики, мені здається, що конче необхідне прийняття такого закону.

Далі про що ми хочемо зазначити? Велика увага в цьому законі має бути приділена публічним консультаціям. І саме для вирішення проблеми передбачуваності і доступності для суспільства мають бути, на наш погляд, обов'язкові публічні консультації для будь-яких нормативно-правових актів без виключення. Ми не говоримо про круглі столи для всіх випадків, але принаймні за 15 днів проекти нормативно-правових актів має бути оприлюднено і надано суспільству, і в електронному відреагувати на це, і надати свої пропозиції. Хочу зазначити, що в межах, на сьогодні в Секретаріату Кабінету Міністрів є робоча група, в яку входить і наш представник, яка напрацьовує законопроект про публічні консультації. Ми вважаємо, у випадку напрацювання законопроекту про нормативно-правові акти, він би мав стати окремим розділом цього законопроекту.

Далі на що хочу звернути увагу, ще на таку велику проблему. Це те, що у нас на сьогодні не вирішена проблема ієрархії нормативно-правових актів. Зазначалося і про питання Конституції, але що хочу зазначити. Необхідно комплексно вирішити першу проблему – це укази Президента і постанови уряду, да, де тут ієрархія, бо складається все ж таки в деяких випадках, сказала, і неконституційна практика, коли в нас вважається, що укази Президента стоять над постановами Кабінету Міністрів. Хоча це дуже спільна теза і на наш погляд, яка не впливає з положень Конституції, оскільки тут є, тут треба відповідати на це питання враховуючи компетенцію кожного органу.

І друге, що на сьогодні теж не вирішено, це щодо законів України. Після рішення Конституційного Суду і на сьогодні чинного Закону "Про всеукраїнський референдум", ми знаємо, що в нас закони можуть прийматися референдумом. Виникає велике питання: "Де тут ієрархія?". Закони, прийняті на референдумі, вищі законів прийнятих парламентом і як взагалі

розбиратися з цією проблемою, якщо це буде один предмет цих законів.
Дякую.

_____. Єдине, ви у виступі згадали практику ухвалення урядом рішень. Вас чогось піднавантажує практика швидкого розгляду ініціювання питань чи що? Я не зрозумів.

КИРИЧЕНКО Ю.М. Було запровадження виключення з дотриманням процедури напрацювання урядових документів. Вони називались "невідкладні випадки".

_____. Все, я вас...

Можливо вам, мабуть, тоді імпонує практика, коли акти по 3, по 5 місяців розроблялись? Особливо у випадках, коли це Україна знаходиться в ситуації. Коли необхідно приймати невідкладні рішення.

КИРИЧЕНКО Ю.М. До речі, майже в усіх випадках міністри це саме цим обґрунтовували – необхідністю проведення швидких реформ, яких нема. І, як правило, навпаки – це нормативно-правові акти настільки низької якості, що виникає дуже багато проблем, плюс, все ж таки давайте задумаємося над практикою Європейського суду, яка говорить про передбачуваність і доступність.

_____. Ну, в нинішніх умовах по півроку розробляти нормативні правові акти, як це було в практиці уряду, не буду називати прізвища, це теж Україна собі цього дозволити не може.

КИРИЧЕНКО Ю.М. Я... Добре.

_____. Якщо дозволите, кілька питань з нашої практики і декілька теоретичних моментів. Я хотів би буквально, можливо, в режимі обговорення, а не виступу. Декілька... в режимі обговорення, а не виступу, з приводу ...блоків – юридичної сили, якості і процедури.

Підняте колегою дуже слушне питання, але я би копнув навіть трохи глибше стосовно Закону про нормативно-правові акти. А яка буде юридична сила самого Закону про нормативно-правові акти? Як він буде застосовуватися? Колегами вже наводилися приклади, власне, і вимог самого Закон про Регламент і Регламенту Верховної Ради, і інших законів, які за своєю юридичною силою є рівними. Їхні положення, процедурні положення далеко не завжди дають можливість обійти.... обійти ті проблеми, які є в новоприйнятих законах. Яскравий приклад – це положення Закону про міжнародні договори стосовно юридичної сили міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана державою, де їхнє місце в системі актів національного законодавства, а також багато інших моментів, які на пряму впливають з юридичних колізій і з багатьох моментів, які далеко не завжди враховуються законодавцем при прийнятті нормативно-правових актів. І, як на мене, тут варто було би говорити глибше про ієрархію самих законів, закладених в Конституції, і не тільки про ієрархію підзаконних актів, що теж дуже важливо.

Як на мене, є в науці вже це питання досить, як на мене, цікаво, детально і дійсно з різних сторін пропрацьовано, можна говорити про різну юридичну силу різних законів і це, як на мене, повинно було бути відображено в Конституції і Конституція повинна або органічним, або їх можна назвати конституційними, або іншу назву підібрати з досвіду зарубіжних країн, надавати перевагу таким законам. Це могло б стосуватися кодексів і, як на мене, мало б стосуватися і самого Закону про нормативно-правові акти, який би, маючи вищу юридичну силу ніж інші закони, міг би гарантувати дотримання, власне, самої процедури нормо проектування і застосування самих законів. Також в Конституції варто було б і передбачити

основні принципи, вони і так є, шляхом тлумачення їх можна звідти вивести, але якби вони були більш конкретними і більш детально виписаними стосовно самого процесу нормопроекування, і процесу нормотворчості.

Я хочу нагадати, що на превеликий жаль і юридична наука, і більшість експертів, коли говорить про нормативно-правові акти чомусь зупиняються переважно на законах і підзаконних актах парламенту, уряду або Президента. Є величезний пласт локальних нормативно-правових актів і актів органів місцевого самоврядування, які, м'яко кажучи, потребують теж не меншої уваги з нашої сторони. Один приклад назву, Кодекс України про адміністративні правопорушення зобов'язує органи місцевого самоврядування прийняти декілька підзаконних локальних нормативно-правових актів, наприклад, стосовно врегулювання правил благоустрою, торгівлі, шумової безпеки. Так от, якщо питання благоустрою у великих містах 100 відсотків майже врегульовані, торгівлі теж, органи місцевого самоврядування зацікавлені, то такі питання як шумової безпеки та інші питання, вони ними, м'яко кажучи, ігноруються. І відсутність локального нормативно-правового акту по суті унеможлиблює притягнення будь-яких осіб до адміністративної відповідальності, яка власне передбачена Кодексом про адмінправопорушення. Можливо, це не дуже яскравий приклад, але тим не менше він демонструє загальну тенденцію того, що Закон про нормативно-правові акти мав би хоча б тезово загально торкнутися і цієї проблеми. Я, виходячи з цього, оскільки приклад актів органів місцевого самоврядування може бути ще навіть яскравішим, ніж приклад законів, оскільки, працюючи в Апараті, і Головне юридичне, і Головне науково-експертне управління докладаються все ж таки до якості законів на різних етапах, особливо на етапі виходи. То з актами органів місцевого самоврядування ситуація трошки складніша. І якраз питання якості, як на мене, теж повинно, повинно стосуватися і регулюватися цим нормативно-правовим актом.

І якщо ми говоримо про вимоги до якості, то на сьогодні в українському законодавстві таких системних вимог, на превеликий жаль, дуже мало, до якості взагалі адміністративної діяльності. Власне, окрім статті 2-ої Кодексу адміністративного судочинства чогось системного так багато і не назвеш.

Питання якості, воно пов'язане із колізіями. Колізії можна було б вирішити і через форму юридичної сили, але далеко не завжди вона може бути вирішена. І наведені вже тут приклади стосовно співвідношення різних норм законів, загальних і спеціальних, та й, власне, стосовно визначення самої суті нормативно-правового акту, всі, хто стежать за сучасними новинами, принаймні новинами останнього пленарного тижня парламенту, знають свіжу проблему з тлумаченням правової природи постанови Верховної Ради. Зокрема стосовно призначення виборів, перейменування населених пунктів. Це нормативно-правовий акт чи акт індивідуально-правової дії? І в одній з дискусій, це як ліричний відступ, з одним мудрим науковцем ми зійшлись на... моя дискусія була на думці про те, що це акт комплексної правової дії.

Але це жарт, але це не вихід із ситуації. Тому і проблеми, власне, визначення самих нормативно-правових актів і недопущення колізій, в тому числі через це визначення, теж потрібно торкнутись.

І останній блок, закінчуючи, хотів би звернути увагу на, власне, саму процедуру. На сьогодні процедура стосовно нормативно-правових актів розкидана в вимоги, власне, до дотримання процедури, до порядку прийняття, до знову ж таки обговорення, в тому числі громадського, суспільного до набрання чинності і опублікування розкидані в багатьох актах, починаючи з самої Конституції, яка говорить, принаймні закладає засади, стосовно незворотності дії в часі в статті 58. І можна дискутувати чи це стосується всіх нормативно-правових актів, чи тільки законів, чи й глибше, так само і стосовно опублікування. Але, як на мене, основні засади закладені, власне, в Конституції. Тому виходячи з цієї тези і процедура і в

тому числі локальної, взагалі, нормо творчості стосовно нормативно-правових актів мала би хоча би тезово бути в цьому законі, в цьому законі окреслена.

Мета цього заходу, це вже підсумовуючи від нашого секретаріату, від нашого комітету скажу, була привернути увагу і представників експертної спільноти і представників органів влади до цієї проблеми. Комітет уже ініціював неодноразово на робочому рівні створення, якщо не робочої групи стосовно напрацювання законопроекту то принаймні робочої групи чи робочих груп для напрацювання ідей законопроекту чи можливо концепції. На жаль, або, можливо, на щастя, як кажуть класики, поки що особливого інтересу, наукового інтересу і експертного інтересу до цієї проблеми не висловлено. Але від імені принаймні секретаріату комітету готовий засвідчити нашу готовність до роботи. І всі висловлені тут думки обов'язково нами будуть опрацьовані. Дякую.

Вибачте, що я перебив...

СЕЛЕЦЬКИЙ П. Дякую за надане слово.

Мене звуть Петро Селецький, я працівник секретаріату Комітету з питань свободи слова та інформаційної політики. Ну і так склалося, що під час подібних зібрань я кілька разів, ну, як, ставив питання про те, що, а чого у нас, власне, нема цього закону? І цей... Останній раз це було кілька місяців тому. І саме тому я, ну, як, дуже радий нагоді висловитися із цього приводу, ну, як, не з тим, щоб дати відповідь або відповідь так як можна зрозуміти із того, що відбувається тут, за цим круглим столом, відповіді ніхто не знає. От хоча всі схиляються до того, що було б непогано мати такий закон.

Звичайно, це питання має, як мінімум, значить, два аспекти. Один аспект - це філософський. Все треба впорядкувати, суспільство це є такий опорядкований хаос. Дуже добре, коли ми виробимо якісь чіткі правила. Ну, власне, в нас ці правила є, кажуть інші, але вони розкидані по різних законопроектах.

Тому, мені здається, що ми тут маємо більше говорити не про філософію так би мовити цього закону, це вже буде, можна сказати, пріоритетом тих, хто дає робити цей закон, якщо буде принципово вирішене питання. А от із суто практичної точки зору, то я хотів би сказати, не по-науковому, а так би мовити по-простому, що безперечно, сам процес законотворчості нас спонукає до того, аби цей закон був. Ми візьмемо практику діяльності нашого апарату, Апарату Верховної Ради України, який займається, участь бере, інколи працює, пише закони, інколи їх готує до прийняття.

Існує цілий ряд, ну, так, м'яко кажучи, дуже суперечливих питань. Наприклад. От порядок, значить, набрання чинності закону, ієрархія законів. Існує, ну як, певна плутанина. І це при тому, що на рівні науки все вирішено. Існує, значить, ієрархія законів, але тільки, ну, в такому теоретичному плані, а в плані практики, як її застосувати, як застосувати на практиці, скажімо, правила от побудови ієрархії нормативно-правових актів. От тому такі випадки трапляються, коли там голова міської ради якої-небудь там селищної. Ну був такий приклад конкретний, в Луганській області, він приймає рішення, яким він відміняє дію Закону про доступ до публічної інформації. Тому що він вважає, що ця інформація як би вона створює напругу в суспільстві, якщо її оприлюднювати і для того, щоб вирішити це питання, він значить... І оцей приклад, він ще й гарно свідчить про те, що у цьому законі обов'язково мають бути відображені, звичайно, якісь принципи ієрархії законів різних так би мовити сфер: інформаційні закони, безпекові закони.

Ясно, що не обійдеться без внесення змін до Конституції. Ну от, наприклад, 92 стаття. Значить, законами визначаються правила створення системи нормативно-правових актів, чи може це на рівні Конституції треба вирішувати? Адже ж от можлива така ситуація, що у Законі про нормативно-правові акти, чи як він там буде називатися, напишуть що "закон набуває чинності на другий день після". А автори закону у своїх

"Прикінцевих положеннях" напишуть, що цей закон набуває чинності через 2 роки, наприклад. І чи не буде тут колізії? Я просто ставлю питання, я не шукаю відповіді.

_____. Можуть таке написати, існує 94 стаття Конституції. Існує 94 стаття Конституції, де сказано, як загалом набирає чинності прийнятий закон.

СЕЛЕЦЬКИЙ П. О'кей. Значить, питання це суто, це було припущення, можна так сказати.

Ну і от якщо вже говорити про практику. *(Загальна дискусія)* Цей приклад, він, можливо, от зайвий раз підтверджує, що все-таки цей закон потрібен.

Ну і от якщо вже говорити про практичне значення так би мовити як наявності, там прийняття, розробки цього закону, то я просто пропонував би, дуже багато тут прозвучало під час цього круглого столу аргументів, ну, скажімо, на користь цього закону. І жодного аргументу не прозвучало про шкоду цього закону. От, хоча 25 років Україна живе без цього закону і створила чималеньку, ну, як, доволі струнку базу законодавчу.

Тому це... тому хочу просто озвучити пропозицію, яка отут вітає у повітрі, от, про те, що це, ну, цей круглий стіл, він матиме тоді значення, якщо його організатори у самому кінці узагальнять те, що тут було висловлено, ну, я маю на увазі – усі ті здорові аргументи. І це, ну, там набуде форми резолюції, якої ще... ну, я знаю, рекомендацій от надалі. Тому що це, тому що інакше - прийшли, поговорили, а віз і нині там. Дякую за увагу.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Да. Да.

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. Я свого часу, коли я закінчив роботу в Москві в якості посла і, проробивши ще рік радником фірми "Сіменс", я повернувся в Київ. І перше, ну, був радником...

ГОЛОВУЮЧИЙ. Можете представитись?

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. А?

ГОЛОВУЮЧИЙ. Представтесь, будь ласка,

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. Крижанівський Володимир Петрович народний депутат першого скликання.

І перше, що я був радником у певної... в певній структурі. Перше, що вони попросили, це ознайомитися і пропрацювати Закон про вексельний обіг. Коли я прочитав, я взагалі був здивований неймовірно, тому що все, що я до того за чотири роки роботи в парламенті, я такого не бачив. Це було, взагалі там не можна було забрати жодного слова і не можна було вставити жодного слова. Я спитав у дівчат кодифікації, кажу: "Поясніть мені, хто писав цей закон?". А каже: "Це цельнодраний, - кажуть, - з радянського закону". Я пішов дивитися радянський закон. Кажу: "Ну, що, ну, я подивився". – "А ви подивіться, коли він був зроблений". Ну, в результаті я з'ясував, що він був зроблений в 1937 році, тобто тоді люди, які знали, що таке векселя, їм було десь, ну, в 17-му році йому десь було в районі 30-40 років. Тобто вони знали це філігранно, досконало. Тому цей закон... Розумієте, коли читаєш наші закони, я подивився законопроект 4696, і техніка дуже цікава, і друге, таке враження, що людина, або не бачила парламенту, або і ще щось, тому що... Ну техніка просто фантастична. Якщо людина пропонує за 15 хвилин 6 відповідей і 6 питань за 15 хвилин, крім цього, оціночний виступ і, крім цього, заключне слово, ну таке враження, що він все-таки орієнтується на англійський парламент, а не на український.

Але головне не це. Я хочу от, розумієте...

_____. *(Не чути)*

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. Що?

_____. В англійському таке може бути дійсно.

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. В англійському може бути, я бачив це, да, там може бути таке.

Ви розумієте, щодо того, треба чітко розуміти, що зараз в принципі щось схоже на Закон про нормативні акти є, це... Давайте говорити так – в Регламенті є купа речей, які там абсолютно не властиві Регламенту. Справа законопроекту, це для чого вона там? І багато-багато іншого. Але це спасіння, тому що якби не було цього, то не було б і іншого.

І саме головне, якби був нормальний Закон про нормативно-правові акти, ситуації 2010 року не могло би бути, тому що оце високомудре, високомудра дискусія щодо того, це вважати тіло Конституції, вважати її тілом чи це якийсь рудимент, якийсь придаток, який абсолютно... Ви розумієте, якби був нормальний закон, но просто той жах, давайте говорити жах, в який була опущена Україна на декілька років, завдяки цьому рішенню, вона взагалі, зокрема, якби був нормальний Закон про ..., цього б не було, це просто не могло би бути. Давайте говорити так, якби був... І взагалі те, що Закон про нормативно-правові акти має ідеально припасований хоча б до Регламенту Верховної Ради, хоча б був, ну щоб ці закони, Закон про Регламент, закон, ну, це не являється законом, але Регламент Кабінету Міністрів і регламент будь-якої іншої інституції, яка видає нормативно-правові акти, вона повинна бути пов'язана обов'язково з законом. Мають бути певні речі виписані в законі, нормативно-правові акти, які були би, ну, аксиматичними для цих регламентів. Тому не може бути ієрархія

законопроектів, спеціальні і інші законопроекти, ви розумієте? Коли я дивлюся в закон про Кабінет Міністрів, коли можуть поставити питання про відставку голови..., з'ясовується, що там це абсолютно не корелюється з тим, що написано в Регламенті. Тобто, якщо не буде чіткого... найближчим часом це буде і далі продовжуватися вакханалія як у нас є зараз. Тому, зрозуміло, говорити про те, що чи треба, чи не треба це просто абсолютно несерйозно. І зрозуміло, от головуєчий сказав про те, що, ну, а, що робити, якщо обставини, якщо життя, там, якщо ворог, агресор наступає, то давайте ліпити законодавчі акти з швидкістю десь 10 на день при чому так, ну, так і ліпиться, ранком він з'являється в Верховній Раді, реєструється, а ввечері його підписує Президент. Ну, взагалі давайте говорити так, це як? Або тоді можна, але тоді треба робити, щоб було зроблено таким чином, можна таке робити. Але тоді, будь ласка, 300 голосів за такий метод прийняття.

Розумієте, тобто, що процедура проходження законопроектів має бути чітко пов'язана з Законом про нормативно-правові акти, тому що процедура має впливати з того як, що таке нормативно-правовий акт. І, коли починається глосарій, дивишся в Регламенті, а глосарій при чому абсолютно незрозуміло чому він в цьому місті, що таке акти, що таке інші законодавчі акти, особливо оцей перл і інші законодавчі акти там. Ну... Але це має бути в законі, в законі, цього не повинно бути в Регламенті, розумієте? І дуже прикро, коли от дивишся зараз: треба зупинити вал тих законодавчих актів, які зараз є; через це якість їх надзвичайно низька. Перл, наприклад, такий: в законопроекті 4696 говорить так: взагалі суб'єкт законодавчої ініціативи – народний депутат. Що дуже цікаво, ця річ не стосується законопроектів, які підуть від Президента чи від Кабінету Міністрів, бо їм просто буде соромно, якщо вони не дадуть фінансово-економічного обґрунтування. А депутат може, депутат може написати інвективу про те, що так, між іншим, я цієї справи абсолютно не знаю, будь ласка, нехай мені обрахують. Послухайте, колись мені треба було написати законопроект - ну, я вже тоді був не депутатом, а лобістом, - я прийшов в Кабінет Міністрів до прекрасної жінки,

яка була начальником управління, яка займалась цими справами. Вона ввечері дала таку ввідну... Я зрозумів на все життя, як робити фінансово-економічне обґрунтування. Себто це повинно бути, зокрема, ази якісь перші, як має будуватись фінансово-економічне обґрунтування, не просто, а що там має бути, що має бути в пояснювальних записках, що має бути... Це має бути обов'язково десь написано, щоб не було різночитань.

Потім цікава ще одна річ. От добродій з Інституту законодавства сказав про те, що має бути, дійсно, і, я знаю, це підтримує структура пана Коліушка, про те, що має бути різна система голосувань. Єдине я хочу що казати: в Росії, дійсно, там є так звані конституційні закони і звичайні, рядові закони. Що цікаво, під час... я був в одній з робочих груп Конституційної асамблеї. Я вам відверто хочу сказати: там не все так було погано. Президент був поганий, а багато напрацювань Конституційної асамблеї були дуже і дуже непоганими. І я згадую, що там, наприклад, була розмова про оці речі, що треба зробити, щоб були окремі. І коли ми звернулися... От я добре знаю Конституцію Росії, там взагалі, щоб...

А, хочу повернутися. Навіть в самій комісії були суперечки, що називати конституційними законам. Це те, про що написано, згідно закону в Конституції, згідно закону, якого нема і завдяки відсутності якого просто витурили пана Фірсова і пана Томенка. Зокрема, на мій погляд, в Законі про нормативно-правові акти має бути обіграна і ця колізія, там має бути встановлені якісь параметри. А що робити, якщо в Конституції написано "згідно закону", а закону нема? Тобто чи має бути вироблений, який час повинен бути на те, щоб створювалися ці закони, тобто тому що так не може бути. Тому що дійсно можна все що завгодно зробити, сказати, Конституція – закон прямої дії, ми прямо тут у Верховній Раді приймемо і зробимо те, що ми захочемо.

Так от навіть в цій комісії були суперечки, деякі трактували, що це те, про те що написано в Конституції "згідно закону", а деякі казали ні, а саме так, як це робиться в Росії. Давайте, я міг би назвати зовсім інші. Росія це як

Радянський союз, дуже демократична Конституція і дуже не демократична держава. Я говорю саме про Конституцію, в Конституції написано таке, там вирішується, там вирішують, які закони треба віднести до конституційних і застосувати для них іншу процедуру прийняття, доволі сувору, майже трішки простішу ніж Конституція, але все-таки доволі сувору. Тому на мій погляд у нас теж має бути це в законі. І те, що його до цього часу нема, я просто вважаю, це жах для суспільства, для юридичної науки, для народних депутатів все це надзвичайно погано і треба ставити питання руба, цей закон повинен бути і повинен бути якомога швидше. От і все, що я хотів сказати. Дякую.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Дякую.

А скажіть, будь ласка, ви неодноразово згадували цей закон, який напрацьований (реєстраційний номер 4696), ви його, я так розумію, детально проаналізували. Які ваші фундаментальні, концептуальні застереження до нього?

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. Якщо ви мені віддасте ваш e-mail, я вам зашлю навіть рецензію на цей закон. Так, будь ласка.

ГОЛОВУЮЧИЙ. З радістю, дякую.

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. Він зроблений по принципу, є таких два блискучих українських терміни: стук, грюк, аби з рук. І другий: косо-криво, аби живо. Оце, на мій погляд, так. Я можу говорити, мені 76 років, я не народний депутат і не буду ним, тому можу говорити все, що завгодно. Ні, я народний депутат першого скликання, так, я забув.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Ви хотіли ще? Да, хотіли виступити? Будь ласка.

Будь ласка, ви, потім...

ЗАЛІЗНЮК В.В. Доброго дня. Я – Залізнюк Віктор Валентинович. На сьогоднішній день помічник консультанта народного депутата у Комітеті правової політики, правосуддя. Маю безпосереднє відношення практичне до теми нормативно-правових актів, до їх реєстрації під час ще мого керівництва профільним відділом системи юстиції в області, а потім і під час керівництва департаментом в центральному Апараті. Тема дійсно надзвичайно актуальна. Я за своєї пам'яті професійної пам'ятаю безліч доручень при різній владі про пропозиції, про удосконалення, про тексти, про якісь там рецензії, висновки, аналізи. Але, можливо, цей раз, дивлячись з цього, можливо, ми найближче знаходимось до розв'язання цього питання.

Я хочу звернути увагу на такий трошечки аспект у контексті розробки законодавчої бази по нормативно-правових актах, який передує самому розробленню. Це питання громадської ініціативи у розробці і прийнятті того чи іншого нормативно-правового акта. На сьогоднішній день у законодавство України нарешті увійшло поняття петицій, але загальний аналіз петицій дозволяє поділити їх, умовно поділити на петиції як петиції як звернення громадян, і петиції нормотворчі. Якщо відсіяти низку петицій щодо там, якоїсь сфери соціальних побутових питань, там кадрових таке інше, таке інше, то є частина цих петицій, які за своєю суттю є нормотворчими. Тобто ті, на які логічно має бути реакція, ухвалення того чи іншого нормативно-правового акта відповідним органом влади.

На сьогодні в парламенті вже зареєстрований проект 4049, Валерія Писаренка, який і дозволяє розмежувати ці два поняття. Але менш із тим, якщо комусь не подобається петиція як вираз був чи ще інше якесь значення, можна замінити. Суть головна, щоб перед розробкою нормативно-правового акту було б доцільно все ж таки зафіксувати у національному законодавстві можливість ініціювання громадянами. Це не мається на увазі один, два, або три, а в залежності від компетенції, від рівня акта відповідна кількість підписів тільки після якого, це береться до розгляду.

По-перше, це демократично. Це ініціатива іде від реального джерела влади – народу конституційного. Але крім того, що головне, це дозволить тримати в тонусі і об'єктивно, і швидко реагувати на ті, чи інші виклики суспільства. І з останніх прикладів, на сьогоднішній день, наприклад, із-за якогось маленького там невнесення зміни в постанову Кабміну, з березня внутрішньо переміщені особи мають проблеми із соцвиплатами тому що тільки ... питання, що там штамп ставиться, а міграційний не ставити, я не буду деталізувати і таке інше. Це не говорить про те, що хтось свідомо щось не зробив і комусь перешкоду. А просто, що і ми тут як парламент, і виконавча влада не в силу якоїсь нерадивості, а по завантаженню, по іншим причинам можна щось і не вслідкувати, і коли людям це пече, коли це актуально, вони можуть це актуалізувати.

Тому було б добре і я розумію, що можливо, це десь до предмету Закону про звернення громадян. Але щонайменше, з моєї точки зору, у Законі про нормативно-правові акти мають бути принаймні банкетні норми відсилочні щодо цього питання.

Декілька слів і загальних штрихів про проект, майбутній проект про нормативно-правові акти. Я от абсолютно погоджуюсь і те, що ви сказали про невиконання різних процедур і там скажімо діючого Закону про регуляторну політику і так далі, і так далі. І от якраз в контексті цього, в тому числі того закону діючого про регуляторну політику, з моєї точки зору, оцей новий Закон про нормативно-правові акти, він має максимально уникати різних формалізмів де це невиправдано. Тому що ніхто не буде виконувати того, якщо там треба цілий ритуал, який затягнеться на 6 місяців різних обговорень і оприлюднень, і в результаті, який не дасть можливості. І я абсолютно погоджуюсь з тим, що головуючий сказав, що особливо в стані військової агресії проти держави, держава має мати якийсь механізм оперативного ухвалення рішень, починаючи від сільської ради і закінчуючи національним парламентом. І це, на превеликий жаль, біда, яка продиктована часом.

Але знову ж таки, щоб не було от подібного, мабуть, можливо десь справедливого обурення присутніх круглого столу, це має бути виписані такі форс-мажори там за відповідно правового стану держави чи надзвичайного, чи антитерористичного, таке інше, у Законі про нормативно-правові акти.

Останнє. Хочу підтримати те, що сказав Андрій Миколайович. Про те, що мабуть успіх і перспектива з моєї точки зору цього законодавчого акту буде тоді, коли ми за виключенням проблем, які от озвучені сьогодні, це є і особливий стан якийсь і те, що найбільш гостре питання Наталя Анатоліївна казала і інші, про те, що сьогодні є колапс такий, якщо Конституційний суд приймає рішення, але воно ж не вертає чинності попередніх норм і таке інше, це таке все треба, безумовно, доповнити. Але все інше, не треба видумувати велосипед. Максимально наблизитись до існуючих сьогодні правил і систем, щоб вони було комфортно, щоб воно запрацювало нічого не ламаючи. Далі ми можемо це додискусувати і вдосконалювати.

Дякую за увагу і за вислухані думки.

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. Ви знаєте, колись до мене звернулися, ну, там була велика проблема між, от є це молодіжна така організація я її називаю "рекреаційних реформ" чи, ну, я забув...

_____. Реанімаційних.

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. Реанімаційних.

_____. *(Не чути)*

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. Чи реакційних.

Ви знаєте, вони мене попросили, вони ніяк не могли з Адміністрацією Президента домовитись щодо петиції. Ну, от я сів между ними, між ними і

потім... Ну, помилив їх. Все, вони домовились. Я їм запропонував, давайте я вам напишу. Я написав. Я написав, зокрема, те, що ви говорили. Як зробити, щоби в решті-решт петиція могла бути розглянута в парламенті, певним чином піти в комітет і щоб комітет мав якби як завдання написати. Між іншим є ж така норма про те, що комітет може мало не написати законопроект.

_____. *(Не чути)*

КРИЖАНІВСЬКИЙ В.П. Так, так.

Ви знаєте, подивилися, подивилися, сказали: нам это не надо. І оце все викидали. Оце, що я хотів сказати.

_____. Я представляю університет імені Шевченка, кафедра теорії... права держави. Я буквально на пару хвилин займу вашу увагу. І хотів би приділити, ну, зробити більший акцент в майбутньому законі про нормативно-правові акти саме не на законодавчій техніці, а на проблемах правозастосування. Мається на увазі, що, на нашу думку, в цьому законі мають бути широко представлені норми, які б закріплювали ті положення, які існують зараз лише в доктрині та в деяких рішеннях вищих судових інстанцій щодо розв'язання колізії, щодо подолання прогалин, що способів тлумачення, щодо юридичної сили нормативно-правових актів – це те, що ви зазначали. Мені здається, саме цей аспект цього закону був би достатньо корисний для всіх суб'єктів, в той же час, та частину законопроекту, яка стосується законопроектної роботи, яка стосується законодавчої техніки, вона важлива для правотворчих органів. Але мені здається, що, якщо зараз норми Закону "Про Регламент Верховної Ради", скажімо так, не завжди дотримуються Верховною Радою, то і положення цього закону щодо законодавчої техніки так само можуть мати таку сумну перспективу.

Тому основну увагу я би бачив в цьому законі саме на проблематиці правозастосування, але не на проблематиці правотворчості. Хоча я повністю

визнаю те, що норми щодо підготовки законопроектів, якості їх і передбачуваності там мають бути, і встановлені певні гарантії, і положення і так далі. Дякую вам дуже.

_____. Я кілька слів щодо вашого виступу скажу. Я повністю з вами погоджуюсь. І, ну, розумію, що цей закон не повинен бути фактично інструкцією, як писати закони. Знаєте, це вже на відкуп тих людей, які ініціюють ці закони: до міністерств, депутатів. Це питання до їх фаховості. Треба тоді питання ставити щодо нових людей, які будуть писати ці закони. А однозначно такий закон має містити відповіді на всі питання, які якраз і створюють колізії і можливості різного тлумачення, як і опублікування так і вступу в силу, так і питання реєстрації. Звичайно, писати закон, де будемо вказувати, як номерувати ті чи інші статті, це абсолютно зайва витрата часу.

АЗАРОВ Д. Добрий день! Мене зовуть Денис Азаров, я – декан факультету правничих наук Києво-Могилянської академії.

Шановні колеги, загалом, якщо відверто, я скептично ставлюся до перспектив прийняття закону, про який ми сьогодні говоримо, з двох причин. По-перше, перша причина, вона дуже научна, чому власне досі нема того закону? Тому що це досить зручно писати те, що кому подобається, як подобається і робити це дуже швидко, і не дуже якісно. А друга така скептична частина це, власне кажучи, стосується взагалі підходу до підготовки цього нормативно-правового акту. Я сподіваюсь, не зовсім випадково обрано назву комітету, Комітет правової політики. Я пропоную всім повернутися до якихось таких першоджерел, але Закон про закони, умовно кажучи, це власне результат добре вироблений, спланований наперед правової політики. Тут нам запропонували наповнення цього проекту, зокрема, система видати ієрархія нормативно-правових актів. Можливо для когось ці питання є очевидними, для мене ні. Яка система на сьогоднішній

день? Якою вона повинна бути на майбутнє? Яка дійсно ієрархія має бути закріплена? Чи повинні ті бути різновиди законні, про які тут кілька колег говорили і так далі? І ви знаєте, дійти можна навіть і до тих питань, про які ви щойно говорили, щодо нумерації і так далі. Тому що шановний Андрій Миколайович згадав Податковий кодекс, да, Податковий кодекс, який пронумерований як попало, і більшість законів на сьогоднішній день...

_____. Так як нумеруються статті або структурні частини в англійських або в американських...

АЗАРОВ Д. Можливо. Можливо, але, якщо мені не зраджує пам'ять, чи прикінцеві, чи перехідні положення мають два розділи і в кожному з них нумерація починається з одиниці. І коли треба написати пункт там перший, умовно кажучи, в перехідних положень, то треба згадувати, що їх там дійсно два розділи і уточню..... і так далі, і так далі, і так далі. А, насправді, мені здається, що підготовка цього проекту потребує відповіді на кілька дуже важливих питань. Ну, по-перше, хто це буде робити? Тому що я скептично ставлюся до таких громадських великих чи якихось груп, дуже часто вони не дають бажаної якості, затягують процес і так далі.

Яка має бути закладена доктринальна основа під це все? Тому що на сьогоднішній день згадували колеги про те, що жоден закон не пішов з експертного управління без зауважень, без негативної чи... ну, можливо, я не знаю.

_____. Це не зовсім правда.

АЗАРОВ Д. Добре. Але давайте так, що значна частина законів, значна частина законів мають негативний висновок, на який, як правило, ніхто не звертає уваги.

_____. (Не чути)

АЗАРОВ Д. От, і так далі, і так далі, і так далі. Тому моя думка така, що, передусім, необхідно дійсно сучасною фаховою спільнотою, я підкреслюю слово "сучасною", запропонувати суспільству все ж таки засади правової політики в різних сферах, як публічних, так і приватних, до речі. І лише після цього ми зможемо отримати відповіді на ключові питання, що мають бути закріплені в цьому законопроекті... законі. Дякую.

Да, і упаси Бог, робити це дуже швидко, тому що боюся, що швидко – тут не найкраща, не найкраща... Да, це... Дякую.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Дякую вам.

Ви ще хотіли виступити? Давайте на завершення і будемо закінчувати.

ЛЕОНЕНКО І.В. Доброго дня! Леоненко Ігор Володимирович, кандидат юридичних наук, в недалекому минулому співробітник центрального апарату Міністерства внутрішніх справ.

Взагалі подальша розробка прийняття та введення в дію вище вказаного нормативно-правового акту видається корисним, на мою думку, для всього законодавства та законотворчого процесу в цілому. Оскільки, на жаль, вже 25 років ми ходимо по колу, приймаючи та скасовуючи одні законодавчі акти, приймаючи одні, скасовуючи інші, а це в свою чергу призводить до прийняття купи підзаконних нормативно-правових актів в різних міністерствах, відомствах, які постійно накопичуються та в більшості випадках, або дублюють, або суперечать один одній, що в свою чергу викликає, тормозить роботу, вносить хаос в роботу державних органів і відбивається на всьому суспільстві в цілому, звичайних громадянах. На власному досвіді знаю, як футболять людей правоохоронних органах, які звернулися з проханням, заявою, скаргою допомогти у вирішенні того чи іншого питання.

Здебільшого відповідь правоохоронців зводиться банально до одного, вони пропонують звернутися з цією чи іншою заявою до іншого правоохоронного органу, коли людина звертається до іншого правоохоронного органу і її відсилають обратно до попереднього. І цікаво те, що все це має законодавче підкріплення. Як правило, воно затверджується тою чи іншою інструкцією або положенням. Тобто людина, громадянин не знає, що йому робити, куди звернутися в дійсності.

Значить часто здається, що той чи інший закон приймається у нас не для людей, а проти людей в нашій державі. про яку ж правову державу, про яке громадянське суспільство тоді може іти мова. Сьогодні у нас ще залишилося в нашому законодавстві спадщина Радянського Союзу тоталітарної системи. А як з таким грузом ми можемо інтегруватись в європейське співтовариство? Чи є ситуація така, скажімо, в США, в Великобританії, інших розвинених західноєвропейських країнах, чи допустимий нам вислів: "Закон як дишло, куди повернеш, туди і вийшло". Це абсурд. А, на жаль, в нас з жартівливого вислову це набуло так би мовити принципу, чи не головного принципу права. Такий стан речей на жаль приведе Україну до демократії.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Я перепрошую, я хотів все таки від вас почути якісь конкретні пропозиції практичні щодо нашої тематики, а не обговорювати просто про те, як ми...

_____. Яка в нас погана...

ГОЛОВУЮЧИЙ. Правова система, це дійсно. Тобто давайте або по суті, або взагалі...

ЛЕОНЕНКО І.В. Більш, тут я вважаю, що більш глибоко треба розглядати цю тематику, саме в механізмі законотворчості. Я маю на увазі,

органи законодавчої ініціативи, особливо в ситуації, що склалася на сьогоднішній день, можливо слід не тільки прийняти такий універсальний нормативно-правовий акт, а вже перейти до двопалатного парламенту. На мою думку, це б прискорило прийняття нормативно-правових актів в цілому. Це моя особиста думка. І це взагалі-то...

_____. Але відносно законів це точно збільшить термін.

ЛЕОНЕНКО І.В. Збільшити термін. Але відпала би необхідність постійно відсилати назад той чи інший законопроект для внесення поправок у комітети Верховної Ради. В тих же Сполучених Штатах Америки скільки комітетів? Чотири або п'ять. У нас їх багато.

І ще один момент, законопроекти в більшості, якщо взяти стіни Верховної Ради, розглядаються не юристами-фахівцями. Сьогодні багато людей, які не мають юридичного досвіду у вищому органі законодавчої влади в Україні.

Тому, безперечно, прийняття цього законодавчого акту є корисним. Але, але є проблема, проблема всередині. Можливо, пора внести зміни в четвертий розділ Конституції. Це моя особиста думка.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Шановні колеги, я...

...ні в кого не виникає будь-яких заперечень щодо необхідності розробки цього закону. Але, як всі могли вже неодноразово пересвідчитися, довготривале напрацювання того чи іншого законопроекту, воно не завжди є запорукою того, що врешті-решт цей закон буде проголосований в стінах парламенту. Однозначно в нинішніх умовах треба визнавати позитивне голосування за той чи інший законодавчий акт, підсилюється, скажімо так, суспільним запитом і такою необхідністю врегулювання тієї чи іншої проблеми. Якщо ми не будемо розуміти, в тому числі, що в суспільстві панує думка щодо необхідності вирішення цього питання, то є сумніви щодо того,

що цей законопроект врешті-решт пройде. Парламент особливо маючи таку сумнівну історію розгляду, тому що, знаєте, парламентарі дуже будуть скептично дивитися на ту чи іншу ініціативу, розуміючи, що ця ініціатива має такий багаж історії більше 20 років не ефективного врегулювання.

Тому в контексті цього питання, я все ж таки хотів би зосередити увагу на саме концептуальних положеннях цього закону, він не повинен бути інструкцією до нормотворців, він, в першу чергу, можливо це зміни до регламенту, якщо ми говоримо про саме врегулювання законодавчих процедур, можливо це зміни до Закону про Кабінет Міністрів, якщо когось сильно хвилює саме нормотворчий процес в уряді, або якийсь закон, який на першому етапі вирішить найбільш болючі проблеми у цій галузі, в цьому питанні. Така успішність врегулювання, я думаю, що дасть нам можливість, ну, більше шансів системно унормувати це питання, оскільки враховуючи, що ми маємо практику там неоднозначного вирішення щодо там вступу в силу тих чи інших законів, питань, які мають практичний характер, звичайно дискусія щодо системи законодавчих актів, їх розподілу – це, однозначно, більш така ґрунтовна і широка дискусія, яка об'єктивно не буде вирішена протягом короткого часу. А питання в тому, що ми можемо щось вирішити питання в якійсь короткостроковій перспективі, але не згортати роботу по напрацюванню системного акту.

І, власне кажучи, я думаю, що комітет може стати тією базою, яка буде об'єднувати думки і роботу всіх зацікавлених сторін і в подальшому напрацьовувати зміни до профільного закону і розробка профільного закону в цій галузі. Так що я думаю, що ми будемо ще мати зустрічі і обговорювати питання по... подальші вже обговорення безпосередньо положень проекту. Будемо брати, можливо, за основу ті чи інші проекти, які є, і аналізувати, що можна... що не є дискусійним, що потребує невідкладного вирішення, а що потребує широкої суспільної дискусії.

Дякую всім.