



## СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**БОГАЧОВА Олена Вікторівна** - кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Заслужений юрист України, завідувача відділом теорії і практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України - директор Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України

*В статті проаналізовано зарубіжний досвід спеціалізації законопроектної діяльності в аспекті виявлення сучасних тенденцій. По результатам дослідження доводиться цілесобразність централізованого підходу в організації такої важливої складової законотворчого процесу як законопроектирование і визначаються деякі переваги його впровадження.*

**Ключові слова:** законопроектирование, організація законопроектної роботи, законопроектувальники, посадові обов'язки законопроектувальників.

До основних проблемних питань законотворення, що мають безпосередній вплив на стан національного законодавства, відносяться: неналежна якість форм та змісту проектів законів, що готуються. Однією з причин такого стану речей є недостатній рівень професіоналізму учасників законопроектної діяльності. Оскільки підготовка законів – це спеціалізована юридична діяльність, яка вимагає спеціальних знань і відповідної практики. У суспільстві, яке орієнтується на створення досконалої, внутрішньо узгодженої, високоякісної системи законодавства для реалізації властивих правовій державі принципів верховенства права, демократизму, справедливості і підвищення ефективності регулювання суспільних відносин, одним з найважливіших завдань є забезпечення суто професійного підходу до законотворення [1, с. 147].

Організація законопроектної роботи в зарубіжних країнах свідчить про важли-

вість фахового підходу до цієї діяльності. І, на нашу думку, є цікавим для запозичення для національної системи підготовки проектів законів. З цією метою нами було проведено дослідження організації законопроектних робіт в Словаччині, Великобританії, Болгарії, Словенії, Литві, Бельгії, Франції, Естонії, Казахстані, Канаді, яке засвідчило, що найважливішим елементом законопроектувальної діяльності є створення спеціалізованих структур, які діють як в структурі апарату парламенту, так і в структурі органів виконавчої влади [2, с. 61].

Найбільш перспективним для проведення досліджень у цій сфері, на наш погляд, виступає багаторічний досвід Канади, де ще у 1940-х роках було створено Відділ законодавства при Міністерстві юстиції – централізовану структуру, що відповідає за розробку законопроектів [3, с. 19].

Досвід роботи централізованої законопроектної служби Федерального Міністерства юстиції Канади, а також законопроектних служб кожної з канадських провінцій становить інтерес не лише з точки зору організаційно-технічної та змістовної складової їх роботи, а й з позицій дослідження феномену професіоналізації законопроектної діяльності, адже саме на прикладі кадрового забезпечення роботи цих підрозділів та фахових вимог до їх штатних працівників можливо сформулювати уявлення про поки не існуюче в Україні поняття професії законопроектувальника.

Так, більш детально процес підготовки законів в Канаді був викладений у посібни-

ку “Законопроекткування: The Drafting of Laws”, і виглядає наступним чином [3]:

Міністри Кабінету та вище керівництво міністерств приймають рішення щодо того, які ідеї мають бути включені у законодавчі пропозиції. Міністерством – замовником складається Меморандум до уряду, у якому міститься відповідна законодавча політика (концепція) та прохання про надання повноважень на розробку законопроекту.

Меморандум до уряду описує конкретний контекст питання, позначає пов’язані з поточною ситуацією проблеми, рекомендує їхні вирішення.

Меморандум подається до уряду для розгляду та ухвалення і видається у Переліку рішень, який надсилається до Законодавчого відділу Міністерства юстиції. Це уповноважує Відділ Міністерства юстиції розробити проект згідно інструкцій – настанов, які містяться у Меморандумі. Відповідні інструкції-настанови розробляються службовцями міністерства – замовника, тому законопроектувальники у Відділі законодавства співпрацюють з цими службовцями та отримують від них всю необхідну інформацію.

Законопроектувальникам допомагають також редактори та експерти з правничої мови і перекладу (у зв’язку з підготовкою проектів одночасно обома мовами). Схвалений міністерством-замовником та міністром юстиції законопроект передається для ухвалення урядом, і потім вноситься до парламенту. Перед поданням законопроекту до Палати Громад або Сенату він має бути ухвалений в обох офіційних мовах урядом.

Законопроекти поділяються на такі, що підготовлені урядом і підготовлені окремими парламентарями. Уряд не бере участі у підготовці парламентських законопроектів, вони розробляються законопроектувальниками в Управлінні Радника з питань законодавства Палати Громад. При цьому Конституція обмежує тематику законопроектів, підготовлених окремими парламентарями, вона не дозволяє, щоб у такому проекті містилися фінансові положення.

Сенатори для розробки своїх законопроектів користуються послугами Правничого Клерка Сенату.

---

У зв’язку з спеціалізацією законопроектувальників існують вимоги до знань, досвіду та здібностей претендентів на відповідні посади, а також відповідні навчальні програми для них [3].

В процесі законопідготовчої діяльності, фахівці відповідального департаменту (міністерства), які розробляють політику (концепцію), також допомагають своїми знаннями безпосередньо розробникам законів.

Окрема категорія службовців – наставників формується з юрисконсультів міністерства-замовника. Вони є компетентними у питаннях предмету правового регулювання. Якщо предмет правового регулювання закону стосується кількох міністерств, відповідно до групи входять службовці – наставники з кількох міністерств.

Розробники законопроектів (законопроектувальники)

Працюють над текстом законопроекту, перетворюючи урядову політику на законопроект. Вони також можуть надавати поради стосовно змісту настанови про розробку законів у Меморандумі до Кабінету.

Юридичні лінгвісти

Фахівці з французької та англійської мов надають рекомендації при складанні законів.

Редактори

Виконують завдання щодо: редагування тексту закону, підготовки його до друку та зведення затверджених варіантів тексту закону. Акти друкуються у *Canada Gazette* (Канадській газеті) та збірці „Щорічні статuti”. Поточні зміни вносяться в остаточні варіанти всіх федеральних Актів, включно з покажчиками поправок до законопроектів.

При підготовці законопроектів спеціалізовані поради надають різні підрозділи міністерства юстиції: Законодавчий відділ (відділ законодавчих послуг); Відділ правил; Відділ законодавства з прав людини; Відділ адміністративного та конституційного права; Відділ кримінального права; Відділ судових справ; Відділ цивільного кодексу; Відділ з питань прав про доступ до інформації та приватності.

Консультації для розробки законодавчої політики (концепції) проводяться також з іншими департаментами та установами, зацікав-

леними у даному питанні, з Таємною Радою, а також із Секретаріатом Державної Скарбниці та Департаментом фінансів у випадку необхідності визначення видатків і джерел фінансування. Мають також відбуватися консультації з іншими урядовими органами, та обов'язкові консультації з громадськістю.

У Канади є три законопроектних центри: Відділення законодавчих послуг Міністерства юстиції (що включає Відділ законодавства і Відділ постанов); Управління Правничого Клерка і Парламентського Радника Сенату; Управління законодавчих послуг Палати Громад. В цих центрах організація роботи з розробки законопроектів практично є подібною.

Для більш детального розкриття питання організації законопроектного ведення огляд організації роботи Відділу законодавчих послуг Міністерства юстиції, що міститься у виданні "Законопроектного: The Drafting of Laws" (Укл. С. Писаренко; Українсько-Канадська програма з законопроектного ведення. – Оттава, 1998).

Відділ очолює Головний Радник з питань законодавства – директор.

До Відділу входять розробники законопроектів (законопроектувальники), юридичні лінгвісти та допоміжний персонал. У роботі йому допомагає відділ редагування. До розробки законопроекту також залучаються, як зазначалося, службовці зацікавлених міністерств та юридичні консультанти від Міністерства юстиції.

Відділ розділений на чотири підрозділи, що відповідають за розробку федерального законодавства: Підрозділ законодавства, Підрозділ постанов, Служба законодавчого редагування видавничих послуг і Служба автоматизації.

Відділ законодавства очолює Заступник Головного Радника з питань законодавства. У відділ входять 29 законопроектувальників (приблизно половина з них відповідає за розробку англійського варіанту законопроектів, а друга половина – французького), секретар та два юридичні лінгвісти. Один з юридичних лінгвістів займається якістю франкомовної версії, а другий порівнює дві мовні версії законопроекту з тим, щоб пересвідчитися в їх послідовності.

Відділ редагування та видавничих послуг складається з Головного законодавчого редактора та 11 редакторів: 6 з них відповідають за англійський варіант законопроектів, 4 – за французький, один займається питаннями систематизації законодавства.

Відділ включає також Службу управління базами даних, що відповідає за загальну підтримку та обслуговування баз даних федеральних законів і нормативних актів.

У Службі автоматизації є 5 штатних працівників, що відповідають за друк законопроектів та надання інформативної підтримки Відділу.

Таким чином, після ухвалення урядом Директор Відділу законодавчих послуг видає розпорядження на розробку законопроекту. Зазвичай ця робота призначається двом розробникам: один відповідає за англійський варіант, а другий – за французький. У випадку значного за обсягом законопроекту призначається декілька команд розробників. Вибір останніх залежить від їхньої завантаженості та досвіду, а також складності, змісту та терміновості законопроекту.

В цьому контексті доречно навести детальний опис професійних обов'язків законопроектувальників федерального Відділу законодавчих послуг, що наведений у Настільній книзі про законодавство, якою користуються всі працівники Відділу [4, с. 49].

Досить детально посадові обов'язки професійних законопроектувальників представлені у спеціалізованому виданні, підготовленому на основі досліджень федеральної та провінційних законодавчих служб [4, с. 45].

Відповідно до нього посадові обов'язки законопроектувальників Відділу законодавства Міністерства юстиції Канади полягають у наступному:

- укладення законопроектів обома офіційними мовами (проектів законів, пропозицій про внесення поправок до законопроектів) на замовлення різних міністерств і відомств;

- консультування міністерств та урядових агентств щодо всіх аспектів законотворення (законодавчої політики (концепції), законопроектного ведення, законодавчого процесу, тлумачення закону тощо);

- допомога клієнтам у розробці концепції закону, підготовці інструкцій по написанню законопроекту та підготовці проекту Меморандуму до Кабінету;
- керування, координація чи участь у складі міжвідомчих робочих груп з питань розробки законопроектів;
- сприяння проходженню законопроекту у парламенті шляхом виступу перед парламентськими комітетами тощо;
- виконання доручень головного юрисконсульта щодо опрацювання запитів громадськості;
- підготовка довідників та інших інформаційних та практичних матеріалів про законодавство, законопроекування чи законодавчий процес.

Відповідні функції, в залежності від складності та терміновості завдання, виконуються законопроекувальниками з 1-го (найнижчого) по 4-ий рівень. При цьому законопроекувальники вищого рівня є наставниками та тренерами для молодших законопроекувальників, а також перевіряють їх роботу.

Необхідними знаннями та вміннями законопроекувальників (зокрема, 1-4 рівнів) є: знання федерального законодавства та певних галузей права; знання законодавчої політики уряду з метою забезпечення відповідності їй законів; знання законодавчої техніки, правил інтерпретації законодавства, законодавчих прецедентів, знання федеральних стандартів законопроекування; відповідні практичні навички; знання методів юридичних досліджень; знання предмету законопроекту; знання законодавчого процесу, парламентської практики та державного управління, процедури тощо; комп'ютерні навички; законопроекувальники 3-4 рівнів мають володіти спеціалізованими експертними знаннями з конкретних питань чи сфер права задля ініціювання їх можливого реформування.

До спеціалізованих вмінь відносяться: вміння добре і зрозуміло писати, уникаючи складну мову, граматичні чи юридичні неясності; тримання балансу правової ефективності з політичними міркуваннями; вміння спілкуватися із замовниками, колегами, міністрами чи парламентарями, по-

яснювати, прислуховуватися, переконувати, вести переговори, навчати тощо; навички осмисленого читання (інструкцій, документів Кабінету Міністрів, звітів, судових рішень, правових коментарів) для знаходження та використання в роботі необхідної інформації; вправність і координація, точність і швидкість; вміння аналізувати та логічно мислити, пропонувати вирішення виявлених проблем; вміння працювати з ускладненнями в роботі (складним чи незнайомим предметом обговорення, одночасним виконанням кількох завдань, короткими термінами, високим темпом роботи тощо); здатність вирішувати непередбачені питання; застосування високого рівня інтелектуальних, психологічних та емоційних зусиль (відповідальні переговори та напружене спілкування), зосередження уваги та фізичного навантаження (тривала фізична праця).

Керівні посади Відділу законодавства Міністерства юстиції Канади характеризуються такими обов'язками: керування урядовим сектором, відповідальним за підготовку законопроектів для різних міністерств та урядових агентств (встановлення завдань секції, стандартів, цілей та пріоритетів, приймання на роботу сприяння кар'єрному та професійному росту працівників, розподілення роботи та оцінювання її результатів, забезпечення приміщенням та обладнанням, планування бюджету та інше); робота у групі керівників Управління законодавчих послуг; робота в комісіях або робочих групах секції, Управління Міністерства, у міжміністерських, міжурядових комісіях або робочих групах з різних питань; допомога уряду у плануванні та впровадженні урядових законодавчих програм; надання порад (усно і письмово) щодо усіх аспектів законотворення, включаючи законодавчу політику, лінгвістику, стилістику і структурну будову законопроекту, узгодженість проекту із канадськими законами і політикою уряду, щодо двох сторін законодавчої системи (цивільне право (звичаєве право), щодо законодавчого процесу (включаючи друк, встановлення дати розгляду і витрати), парламентської практики, процедур, переваг і стратегій; зустріч з іноземними делегація-

ми; встановлення та забезпечення дотримання стандартів законопроекування, а також стандартів надання послуг; керування процесом перегляду та особистий перегляд законопроектів, які уклалися іншими законопроекувальниками; підготовка нотатків, практичних настанов для законопроекувальників, інших структур міністерства та інших міністерств; звітування про роботу секції; виконання інших функцій за призначенням Головного юрисконсульта з питань законодавства.

Крім загальних та спеціалізованих знань, якими мають володіти всі законопроекувальники, керівний склад секцій законодавства повинен мати якості ефективного лідерства та управління, мати контакти у різних провінційних та територіальних відділах законопроекування для підтримки спілкування, обміну інформацією та колегіальності між практиками в галузі законопроекування.

Керівник законопроектної секції, серед іншого, має аналізувати сучасну ситуації та майбутні потреби для складання плану діяльності секції, а також виступати посередником у суперечках між міністерством-замовником та законопроекувальниками. Він визначає головні аспекти законопроекування.

Відділ законодавства має у своєму штаті адміністративні посади, які забезпечують організаційно-технічну роботу.

Таким чином, концепція спеціалізації, як її розуміють у канадській і британській системах, вимагає окреслення обов'язків законопроекувальників. Належна роль законопроекувальника полягає у перетворенні розробленої законодавчої політики (концепції) у законодавчу форму.

На наш погляд, переваги централізованого органу щодо розробки законопроектів безсумнівні. Вони сприяють однорідності і послідовності застосування законодавчої техніки, достатньо ефективному використанню обмежених ресурсів та повному контролю за термінами підготовки законопроектів.

Централізований орган має необхідну стабільність, щоб вирішувати питання якості і стандартизації системним способом, а також дотримуватися мовних стандартів законодавства, оскільки міністерства звичайно не мають фахівців з мовно-термінологічних

питань та не проводять відповідні термінологічні дослідження.

Діяльність законопроекувальників є спеціалізованою, і вона має найкращі результати, коли стандарти (правила та прийомы законодавчої техніки) застосовуються в межах всього законодавства.

Практика роботи централізованих законопроектних служб у зарубіжних країнах з питань життєдіяльності суспільства, або спеціалізація законопроектної діяльності, розглядається нами як показник високого рівня розвитку законотворчості в державі.

На користь централізації законопроекування свідчать слова відомого вченого Вільяма Дейла: "Перевага передачі написання усіх законів єдиній групі полягає у тому, що при цьому підтримується загальна послідовність методу і стилю" [5].

Також про необхідність централізації наголошував в своїй книзі "Механіка створення законів" Кортні Ілберт, клерк Палати Громад Британії, що була опублікована в Британії у 1914 р. Він зазначав, що "у законодавстві бажано і мудро шукати допомогу законопроекувальників і високо цінити їх професійний рівень" [3, с. 194].

Цікавою, на наш погляд, є також думка професора Рідома Дікерсона про те, що до 1869 року англійське законодавство нагадувало "джуглі, що розроблялися різними людьми, які не знали і не дбали про методику створення законів". Мова тут йде про стан підготовки законів до централізації англійського законопроекування в Управлінні Парламентського радника [6, с. 49].

Як зазначав Сієс, ще у 1789 році, реальним нещастям створення законів може бути уривчаста манера їх складання. Ідентичність принципів і цілісність духу мають бути властиві всьому якісному законодавству, і що є найважливішим, неможливо щоб досвід створення законів одними був загублений для інших [3].

За результатами проведеного дослідження нами пропонується наступна модель організації законопроекування, яка передбачає спеціалізацію цієї діяльності шляхом створення двох централізованих законопроектних бюро. Перше може бути створене при парламенті і займатися роз-

**АНОТАЦІЯ**

*У статті проаналізовано зарубіжний досвід спеціалізації законопроектної діяльності в аспекті виявлення сучасних тенденцій. За результатами дослідження доводиться доцільність централізованого підходу в організації такої важливої складової законотворчого процесу як законопроекткування та визначаються певні переваги, що матимуть місце при його запровадженні.*

робкою текстів законопроектів, що подаватимуться на розгляд парламенту народними депутатами. Друге може бути створене в структурі виконавчої влади (Міністерство юстиції), і розробляти законопроекти, що ініціалізуються урядом та Президентом.

Запровадження даної моделі матиме наступні переваги:

1. Найвний постійний штат юристів високої кваліфікації (законопроектувальників), які мають відповідні знання в цій сфері та значний практичний досвід законопроекткування.

2. Накопичення колективного досвіду та навиків застосування прийомів та правил законодавчої техніки, які можуть передаватися новим поколінням законопроектувальників.

3. Дотримання єдиних стандартів при підготовці законопроектів, що позитивно впливає на якість розроблених проектів, і поширюватися на все законодавство.

4. Забезпечує оптимізацію використання людських ресурсів у законопроектванні.

Запровадження зазначених рекомендацій безумовно матиме позитивний вплив на ефективність розроблювального законодавства.

У процесі складання деяких законопроектів бажаною також є підготовка інших актів з метою їх розвитку і конкретизації. У проекті закону звичайно вирішується питання про підготовку і прийняття таких «розвиваючих» актів, передбачаються пункти з відповідним дорученням про порядок їх видання. А роботу з підготовки основного та конкретизуючого актів доцільно було б починати одночасно.

У цьому зв'язку доречним буде зупинитися також на одному важливому аспекті, не властивому поки що вітчизняному законотворчому процесу, але показовому для практики деяких зарубіжних країн.

**SUMMARY**

*The foreign experience of the legislative activity specialization in the aspect of the current trends identification has been analyzed. The study has proved the appropriateness of the centralized approach to the organization of such an important part of the legislative process as legislative drafting and identified the certain advantages of its introduction.*

Так, у Словенії встановлено принцип, згідно з яким особи, які беруть участь у підготовці проекту тексту первинного законодавства, працюють (разом з іншими спеціалістами) також над підготовкою текстів вторинного законодавства [2].

Той самий приклад надають деякі провінції Канади, де законопроектувальники, які розробляють проекти законів, як правило, відповідають і за відповідні підзаконні акти [3, с. 48].

На нашу думку, запровадження відповідного досвіду сприятиме більш фаховій та ефективній законотворчості в Україні.

**Література**

1. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. – К., 2006. – 180 с.

2. Підготовка законів та управління нормотворчістю в країнах Центральної та Східної Європи. К.: УАДУ при Президентів України, 1998. – 258 с.

3. Законопроекткування = The Drafting of Laws / Укл. С. Писаренко; Українсько-Канадська програма з законопроекткування. – Оттава, 1998. – 201 с.

4. Робер К. Бержерон, к.р. Опис посадових обов'язків у галузі законопроекткування в Канаді / Документ підготовлений за фінансової допомоги Канадського агентства міжнародного розвитку в рамках програми співробітництва між Міністерством юстиції Канади та Міністерством юстиції України. – Вересень, 1999. – 52 с.

5. Dale W. Legislativi drafting: a new approach. – L.: Butterworths, 1977. – P. 116.

6. Дікерсон Рід. – Законопроекткування у Лондоні і у Вашингтоні. – Кембриджський правничий журнал, 1959. – Лондон. – Кембридж Юніверситі Прес.