

АРТИКУЦА Наталія

## ЯКІСТЬ ЗАКОНУ ЯК СОЦІАЛЬНА ЦІННІСТЬ

Актуальним завданням законотворчості, що займається науково-теоретичними, методологічними і практичними проблемами створення законів як нормативно-правових актів вищої юридичної сили (а отже, і вимоги щодо цієї категорії актів, їх форми і змісту найвищі!), є постійне вдосконалення наявної системи засобів формалізованого викладу змісту правових норм шляхом пошуку й застосування ефективних інструментів законодавчого регулювання суспільних відносин.

У передмові до першого в Україні монографічного видання “Законопроекування” зазначено: “широкий спектр непростиж і обов’язкових властивостей, якими має володіти закон, висуває, в свою чергу, відповідні вимоги до законотворців, організації їх роботи та взаємодії” [1, 4]. Адже традиційно законотворець (законопроекувальник) в усіх країнах – професіонал найвищого рівня, з високим рівнем спеціальної підготовки, культури загальної та правової, з багаторічним досвідом та цінними практичними професійними навичками, дослідницьким хистом, вмінням аналізувати, моделювати, експериментувати в процесі пошуку найоптимальніших засобів втілення думки та волевиявлення законодавця у формі правових приписів, прогнозувати читацьке розуміння і сприйняття норм права.

Професія законотворця є особливо соціально значущою та відповідальною. Результат його праці – закон, який обов’язковий для всіх, і якщо закон відповідає всім критеріям якості щодо нормативного матеріалу, то являє собою не лише власне правове, але й загальносоціальну цінність.

Від якості закону залежить його дієвість та ефективність виконання. Отже, якісний і досконалий закон є необхідною передумовою ефективного правозастосування, забезпечення правопорядку, розбудови правової держави. Негативні ж наслідки прийняття законодавчого акта неналежної якості можуть бути обтяжливими як для суспільства в цілому, так і окремих категорій осіб. Помилки законотворця можуть негативно вплинути на правосвідомість і праворозуміння громадян, викривити уявлення про справедливість, рівність громадян перед законом, демократичні та гуманістичні принципи, викликати зневіру і навіть неповагу до закону (законодавчої влади, держави, яка встановлює “несправедливі закони”). Ось чому, на думку Поля Дельнуа, “наука законотворчості та законотворці мають займатися не лише формою писаного права, але й питаннями змісту правових норм, втілюючи при цьому засадничі демократичні принципи” [2, 22]. Автор звертає увагу

також на те, що “демократія лише виграє, якщо кожна Влада, уповноважена правом прийняття писаного права, наприклад, Законодавець у широкому розумінні цього слова, буде визначати зміст правової норми, використовуючи переваги звернення до порад і рекомендацій науки законотворчості, яка розглядається нами як методологія писаного права” [там само, 12].

В Інституті законодавства Верховної Ради України створена й успішно діє “Українська школа законотворчості”, яка прагне забезпечити потреби вітчизняних нормопроекувальників у спеціалізованих знаннях і вміннях, необхідних для підготовки, написання, публічного обговорення та прийняття законів. Діяльність цієї школи є важливим етапом у розвитку вітчизняного нормотворення, оскільки в ній, завдяки залученню провідних українських фахівців та послідовній реалізації комплексу науководослідних, науково-методичних та навчальних заходів формуються загальнометодологічні засади законотворчої діяльності, розробляються і впроваджуються в систему навчання законопроекувальників різноманітні сучасні методики підготовки, безпосередньо спрямовані на їхні фахові потреби, напрацьовуються ефективні робочі прийоми та алгоритми дій для розв’язання фахових проблем, підготовки, написання та публічної презентації законопроектів у парламенті, здійснення експертизи проекту закону, запобігання помилкам. “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 із найважливіших завдань є забезпечення суто професійного підходу саме до законопроекування” [1, 5].

Спектр вимог і спеціальних знань і навичок, необхідний для написання сучасних законів (кількість і тематичне розмаїття яких невпинно зростає), дедалі більше спонукає до інтеграції зусиль представників різних сфер професійної діяльності та спеціалізації. Маючи кінцевою метою підвищення якості національного законодавства, посилення дієвості законів та інших нормативно-правових актів, їх системної узгодженості та гармонійності, ясності й несуперечливості правових приписів, вітчизняна школа законотворчості на цьому шляху об’єднує та координує зусилля й досвід учених-правознавців та юристів-практиків, залучаючи до нормотворчої діяльності представників багатьох суміжних сфер: юрлінгвістів, термінологів, психологів, соціологів, економістів, програмістів, експертів та ін.

Як закон в цілому, так і всі його складові, включаючи окремі норми права, мають бути бездоганними з погляду змісту й форми. Усі засоби й інструменти, що матеріалізують законодавчу ідею, вибудовують стрижневий каркас і кожну деталь законодавчого акта (поняттєвий апарат, термінологія, мова і стиль, структура, логічна побудова, юридичні конструкції та кліше, дефініції тощо), мають бути глибоко продуманими, ретельно зважені та вправно застосовані.

Водночас на сучасному етапі розвитку законотворчості українські науковці та практики визнають, що серед наявних проблемних питань одним з ключових є “недостатня якість форми та змісту проектів законів, що готуються, і вони мають безпосередній вплив на стан вітчизняного законодавства” [1, 4].

З метою вдосконалення законодавства через гармонізацію змісту й форми правових приписів законотворці прагнуть передусім визначити найважливіші критерії якості закону. Це особливо актуально у контексті орієнтації українського нормотворення на систему європейських цінностей. І хоча кожна країна накопичила власний досвід (історичний і сучасний), традиції, процедуру і правила законотворчості, проте слід проаналізувати спільне й відмінне в ієрархії загальних вимог до закону та визначити, на основі узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду, яким є головний вектор подальшого розвитку законодавчої техніки, на досягнення яких якостей законодавчого тексту мають бути сфокусовані зусилля нормотворців, які засоби й інструменти потрібні для цього.

Дослідники особливостей нормативно-правових текстів по-різному вибудовують ієрархію їхніх найважливіших специфічних ознак. Так, наприклад, Н. Присяжнюк такими ознаками вважає “точність”, “стилість”, “впливовість”, “логічна послідовність”, “лінійність викладу тексту”, “точність і ясність”, “абстрактність” та “об’єктивність викладу” [3, 9].

М. Власенко пропонує таку структуру властивостей законодавчої мови і стилю: а) спільні: відсутність експресивності; зв’язність і послідовність, точність і ясність; простота викладу, лаконічність і компактність; б) спеціально-юридичні: зобов’язально-розпорядчий; констатаційно-розпорядчий; в) самостійні: мовна стандартизованість; композиційність (графічність) [4, 6–10].

Д. Керимов у главі “Логіка, стиль і мова закону” посібника “Законодавча техніка” акцентує увагу на таких властивостях законодавчої мови, як “логічна послідовність викладу змісту закону”, “суворе дотримання професійного стилю”; “простота, зрозумілість, доступність широким верствам населення”; “дотримання правил граматики і синтаксису”; “повнота, цілісність, логічна завершеність”, “директивність та офіційність”, “спокійний, витриманий стиль викладу”, “економічність та раціональність”, “умотивованість та формальна визначеність”, “однозначність, точність та чіткість викладу

змісту правових приписів”, “ясність і доступність населенню”, “використання спеціальних термінів і висловів, спеціальних зворотів”, “точність”, “лаконічність” [5, 55–70].

І хоча українські та російські вчені розробили доволі повний перелік істотних ознак і водночас вимог до законодавчого тексту, у вітчизняній науці законотворчості пріоритетне місце посідає вимога точності й однозначності правових норм (О. Ушаков, М. Власенко, С. Головатий, І. Усенко, Н. Артикуца, Н. Присяжнюк, Ю. Зайцев, Ю.В. Калюжна, А. Марахова, Г. Онуфрієнко, Л. Чулінда, О. Даценко, А. Токарська, А. Красницька, О. Шаблій, О. Шпильківська та ін.).

Представники європейської методології підготовки писаного права, зокрема, Р. Вайнрат, В. Дейл, Ж.-Л. Бержелль [2], Р.С. Дік [6], К. Ламботте [7], Г. Корню [8], М. Спарер, В. Шваб [9], Л. Піджен [10], Дж.С. Торнтон [11], М. Кац [12], Б. Еренберг-Сундін [13] та інші збігаються в думці, що законодавець, формулюючи свою волю, має зонайперше подбати про те, як зробити правову норму зрозумілою і доступною читачу. Згідно із загальноєвропейським підходом головне завдання нормопроєктувальників – викладення правової норми з максимальною ясністю, точністю, простотою, задля чого, за висловом Жан-Луї Бержелля, вони мусять докласти всю свою ретельність, міркування та технічну майстерність, на яку вони здатні [2, 22]. На тлі євроінтеграційних процесів та інтенсифікації міжнародної правової співпраці чітко простежується головний вектор законотворчих зусиль нормопроєктувальників різних країн: застосування ясної мови, зрозумілої та доступної для пересічного користувача, адже законодавчі акти мають вплив на прийняття рішень і регулюють поведінку на всіх рівнях суспільства. “Природною є мета демократичного суспільства забезпечити відкритість і зрозумілість роботи державної влади, а також гарантувати написання законів у такий спосіб, щоб вони задовольняли потреби всіх, хто їх читатиме” [13, 39].

Отже, висока якість закону являє собою беззаперечну соціальну цінність, оскільки робить його дієвим та ефективним регулятором суспільних відносин, сприяє підвищенню правової культури і правосвідомості громадян, спонукає їх до правомірної поведінки, конструктивної взаємодії громадськості з органами влади, участі у публічному обговоренні законопроектів, утверджує традицію поваги до закону та держави в цілому.

#### Література:

1. Законопроекування / Копиленко О. Л., Богачова О. В., Зайчук О. В. та ін.; За ред. О. Л. Копиленка, О. В. Богачової. – К.: Реферат, 2010.
2. Очерки методологии законотворчества: Матер. I конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству (Бельгия, Льеж, 9–11 сентября 1993 р.). – Баден-Баден, 1993. – Ч. 3.

3. Присяжнюк Н. Нормотворення і юридична техніка. – К., 1997.
4. Власенко Н. Основы законодательной техники. – Иркутск, 1995.
5. Керимов Д. А. Законодательная техника: Науч.-метод. и учеб. пособие. – М., 1998. – С. 55–70.
6. Pigeon L. P. Redaction et interpretation des lois / Editeur Officiel du Quebec, 1978.
7. Lambotte C. Technique legislative et codification / Ed. Story-Scientia, 1988.
8. Cornu G. Linguistique juridique / Ed. Montchrestien. – 1990. – №11.
9. Sparer M. et Schwab W. Redaction des lois / Editeur Officiel du Quebec, 1978.
10. Dick R.C. Legal Drafting in Plain Language / Ed. 3. – Scarborough: Carswell, 1995.
11. Tornton G. C. Legislative Draffting / Ed.3. – London: Butterworths, 1987.
12. Cutts M. Lucid Law. Ed. 1. – Oxford 1994; Ed. 2. – 2000; Cutts M. Clarifying Ewrolaw. – Printed by Spectrum Press, Stockport, 2001.
13. Ehrenberg-Sundin B. Promoting clear drafting: The Swedish way // Інноваційні технології у вищій юридичній освіті. – К., 2005. – С. 26–39.

**БОЙКО Наталя**

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОРОДСКИХ ДУМ И ГУБЕРНСКОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДОВ СРЕДНЕГО ПОВОЛЖЬЯ В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД ИСТОРИИ РОССИИ (1870–1890 гг.)

После введения Городового Положения 1870 г. в России правительство пристально наблюдало за ситуацией в городах, так например, в августе 1870 года Симбирскому губернатору поступило распоряжение Министерства внутренних дел об образовании губернского присутствия по городским делам для “организации общественного управления” [1].

Как и в соседних губерниях, городская реформа проходила здесь под контролем губернского присутствия по городским делам. Прежде всего, присутствие проанализировало финансовое положение городов Симбирской губернии и пришло к выводу, что только Симбирск, Алатырь, Буинск и Сенгилей могут выдержать введение Городового положения без сбора дополнительных налогов. По замыслу властей, новые правила городской жизни не должны были явиться дополнительной обузой для горожан. 31 августа 1870 года Министерство внутренних дел прислало образец списка лиц, имеющих право участия в выборах.

Центральная власть более чем пристально контролировала процесс образования новых городских дум. Циркуляром от 29 августа 1870 года министерство просило российских губернаторов присылать копии всех определений присутствий по городским делам и выслало инструкции по разделению избирателей на разряды [10, с.3–4].

Списки избирателей были подготовлены Симбирской городской управой старого созыва и представлены в присутствие в сентябре 1870 года. Присутствие первоначально вернуло списки на доработку, но в конце сентября они были утверждены и отосланы в министерство. 29 декабря 1870 года в Доме городского общества завершились выборы гласных думы, тогда же была избрана городская управа и городской го-

лова [1]. Первое заседание Симбирской городской думы состоялось 16 марта 1871 года. Перечисленные события происходили под пристальным наблюдением губернского присутствия по городским делам во главе с губернатором, которое следило за точным исполнением законов и инструкций Министерства внутренних дел [8, с.4]. В феврале министерство утвердило городского голову – купца I гильдии П. А. Егорова и его заместителя А.М. Балакирева.

Только после данной процедуры присутствие по городским делам направило в городскую управу специальное постановление о том, что вновь образованная Симбирская городская дума может приступить к заседаниям [11]. Особым предписанием Министерства внутренних дел от 19 мая 1871 года Симбирскому присутствию по городским делам было поручено представить отчеты о введении Городового положения во всех городах губернии. Министерство интересовало, насколько город удовлетворяет введенному Городовому положению, прежде всего в финансовом плане, а также то, как дело обстоит с распределением сословий в думах.

В декабре 1871 года губернатор отправил в министерство отчеты о первом полугодии действия Городового положения по городам Буинск и Сенгилей. В целом, финансовое положение этих городов было благоприятным: доходы города немногим превышали расходы, причем доходы городов по сравнению с дореформенным устройством значительно возросли [2].

Городовое положение вводилось незамедлительно только в 41 губернском городе, что касается уездных городов, то в них Городовое положение, согласно предписанию Министерства внутренних дел, должно было вводиться “в ближайший срок, сообразно местным обстоятельствам” [7, с.19].