

## НАУКОВІСТЬ У ПРАВОТВОРЧОСТІ ЯК УМОВА ТВОРЕННЯ ЯКІСНОГО ПРАВОВОГО ЗАКОНУ

*Статтю присвячено питанню науковості в правотворчості і її значенню в процесі творення якісного правового закону. В статті зроблено спробу визначити критерії якості правового закону та запропонувати кроки, здійснення яких на практиці сприятиме якісним результатам правотворчої діяльності.*

Однією з вирішальних вимог правотворчості, яка значною мірою визначає якість її результатів — законів та інших нормативних актів, і, зрештою, їхню ефективність, є науковість.

Вимога науковості правотворчості особливо зростає нині, коли створюється практично нова національна правова система, впроваджуються нові підходи до правового регулювання у всіх сферах суспільного життя, перспективам розвитку яких часто бракує чіткої визначеності, у зв'язку з чим їх правове регулювання здійснюється навмання.

Це призводить до суперечностей у законодавстві, збільшує у ньому масив нормативних приписів, які не узгоджуються з моральними вимогами та суспільними уявленнями про справедливість, тобто таких, які важко назвати правовими.

Про те, які ж закони є якісними і якими критерії якості правового закону, і йтиметься далі.

За основу для визначення вимог до якісного закону доцільно звернутися до праці Лон Л. Фуллера «Мораль права» [1], що присвячена дослідженню взаємозв'язку моралі та права, проблем правової моралі, законності та законодавства, справедливості та ефективності законів.

Фуллер вважає, що правотворчість буде успішною, якщо матиме місце «мораль, що уможливає право». На прикладі алегоричного короля Рекса Фуллер навів вісім способів стати неспроможним законодавцем і таким чином, запропонував вісім різновидів правової досконалості, до якої може прагнути та чи інша система правил, а саме:

1) загальність права. Має існувати певна система правил, кожне спірне питання не може вирішуватись на підставі принципу *ad hoc*;

2) промульгація (обнародування) законів: право не зможе існувати, якщо усі закони тримаються в таємниці;

3) незворотність дії законів у часі: право не зможе існувати, якщо усі закони матимуть зворотну силу в часі;

4) ясність законів: правила мають бути зрозумілими;

5) норми не повинні суперечити одна одній;

6) закон не повинен вимагати неможливого;

7) незмінність законів упродовж тривалого часу;

8) узгодженість між декларованими правилами та їхнім практичним застосуванням, зокрема, відповідність дій посадових осіб задекларованим правилам.

Більшість виокремлених Фуллером вимог до права та законів знаходимо на рівні окремих положень Конституції України. Зокрема, це положення статей 57, 58, 22 та ін.

Невід'ємною вимогою якості правового закону є його ясність і зрозумілість для людини. Адже, відповідно до статті 68 Конституції України, «кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності». Тобто вимога ясності законів становить одну з найсуттєвіших складових верховенства права. Щоб здійснити цей, накладений Конституцією обов'язок, законодавство повинне не лише бути доступним для громадян, — воно має бути викладене у досить ясній і зрозумілій формі. Звичайно, неможливо зробити кожен законодавчий акт таким, щоб його зміст розуміли всі, але, принаймні, законодавець повинен прагнути цього. Зокрема, і у спосіб нестворення нових та подолання вже існуючих правових колізій, заповнення правових прогалів. «Інколи, — як пише Лон Л. Фуллер, — найкращим способом досягти ясності є використання та втілення в законі критеріїв оцінки, продиктованих здоровим глуздом, що виникли

у звичайному житті поза стінами законодавчих органів» [2].

Для того, щоб законопроект був якісним, правотворець повинен не просто використовувати лінгвістичні та інші технічні засоби для вироблення зрозумілого, чіткого акта. Він повинен вміти якомога чіткіше перекласти політику уряду (тут варто зауважити, що в більшості європейських країн законодавча ініціатива у домінуючій більшості випадків здійснюється саме урядами) «мовою» ефективного закону, який буде широко застосовуватися.

Практика інших країн підтвердила ефективність використання таких інструментів як «білі книги» та «зелені книги». Якщо уряд хоче отримати реакцію парламенту, зацікавлених сторін і громадськості на різні варіанти пропонованої державної політики, публікується «зелена книга». Завдання «зеленої книги» – допомогти урядові звернути увагу громадян на проблеми або можливості, що виникають, а також з'ясувати ставлення громадян до можливих способів вирішення проблеми або використання наявних можливостей. Результатом проведення консультацій і врахування пропозицій/рекомендацій, сформульованих громадянами, може стати «біла книга». «Біла книга» – це докладна заява про політику, яка репрезентує позицію уряду. Публікація «білої книги» зазвичай супроводжує виступ відповідного міністра в парламенті. Завдання «білої книги» – допомогти поінформувати громадськість про політику, що запроваджується як відгук на нові потреби та можливості, і дізнатись про реакцію суспільства [3].

В Україні практика використання «білих» та «зелених» книг поки що не набула широкого застосування. Більш відомим механізмом забезпечення якісного правотворчого процесу в Україні є підготовка концепцій. Власне, мета підготовки концепції окремого нормативно-правового акту полягає у такому:

- детальному визначенні очікуваного результату та точному визначенні предмету регулювання;
- аналізі сучасної правничої ситуації та урахуванні змін, що мають бути внесені до чинного законодавства (чи є потреби у створенні нового законодавчого акта, чи достатньо внести зміни у чинне законодавство або є необхідність в обох цих діях);
- визначення належного рівня майбутнього законодавчого акта та відповідної нормативної щільності [4].

Коли йдеться про ясність законодавства, концепція проекту нормативного акта має, насамперед, гарантувати, що нові та змінювані положення

будуть інтегровані до нової системи без будь-яких протиріч, прогалин та зайвої багатослівності. Концепція має забезпечити створення чітко структурованого тексту належної та виваженої нормативної щільності, що містив би усі необхідні норми і тільки їх. Що ж до нормопроектувальників, то концепція виступає для них як стабільна робоча основа та посібник, до якого вони можуть постійно звертатися під час усього процесу розробки проекту [5].

Варто зазначити, що спонтанний характер правотворчого процесу, коли автором законопроекту виступає один народний обранець (у кращому випадку їх кілька), самостійно обирає сферу правового регулювання та «вигадує» предмет правового регулювання створеного ним проекту, завжди негативно відображається на якості законодавчого акта. Одним із недоліків такого становища є те, що громадськість не має змоги вплинути на законотворчий процес, а відтак, і на зміни, які відбуватимуться після ухвали того чи іншого закону.

Зупиняючись на ролі уряду в правотворчому процесі, варто згадати Програму діяльності уряду, яку, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», він має подати на розгляд Верховної Ради у тридцятиденний строк після набуття повноважень. Саме Програма діяльності Кабінету Міністрів, за умови її наявності, має стати основою для майбутніх концепцій, «білих» і «зелених» книг.

Для здійснення якісного правотворчого процесу важливими, звичайно, є самі правотворці. Ще на етапі підготовки «білих» і «зелених книг» або концепцій має створюватися робоча група. У цю робочу групу, окрім працівників окремих міністерств, нормопроектувальників, мають входити науковці, представники громадського сектора, експерти, спеціалісти з певних галузей діяльності, інші зацікавлені особи. Співпраця між правотворчим органом і науковою спільнотою можлива за допомогою таких механізмів, як здійснення наукових та інших експертиз нормативно-правових актів, залучення науковців до роботи в робочих групах та ін.

Недотримання вищенаведених принципів має своїм результатом неналежну якість законів, що проявляється, зокрема, в такому: неадекватному відображенні в законі процесів, що відбуваються в суспільстві; відсутності системності законодавства, порушенні принципів внутрішньої узгодженості, виникненні прогалин і колізій; декларативності багатьох законів; наявності в законах правових і мовних помилок; недотриманні вимог законодавчої техніки.

Ще однією проблемою є стихійний характер законотворчості українського парламенту, що можна проілюструвати на такому прикладі. За 2006 рік Верховною Радою України було ухвалено 246 законів. Із них «про внесення змін» – 151 закон, про ратифікацію (54) та приєднання (10) до різноманітних міжнародних угод і конвенцій – 64, про схвалення рішень Президента – 2 закони, про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України – 1, про внесення змін – 1. Відтак первинно ухвалених законів за 2006 рік було 27.

Наведена статистична інформація свідчить про наступне:

*По-перше*, однією з причин великої кількості законів про внесення змін є неналежна якість проектів законів і неналежна якість законотворчого процесу.

*По-друге*, на перший погляд, невелика кількість (27) ухвалених первинно законів також не є втішною. Адже якісний законопроект вимагає часу. Період його підготовки може, інколи, втрачуватися роками. Тому велика кількість прийнятих за рік законів може мати наслідком вже в недалекому майбутньому численні внесення змін до них.

Дотримання вимог юридичної техніки в процесі правотворення є запорукою створення якісного законодавства.

У Європейському Співтоваристві зустрічаємо низку актів, присвячених якості законодавства та юридичній техніці.

Радою Європейського Співтовариства (ЄС) 8 червня 1993 року було прийнято *Резолюцію щодо якості проектування законодавства ЄС*. Резолюцією встановлювались певні критерії, на відповідність яким мають перевірятися тексти проектів актів РЄ. Критерії ці такі:

1) термінологія акта має бути чіткою, простою, лаконічною і небагатозначною; слід уникати непотрібних абревіатур, жаргону та надто довгих речень;

2) слід уникати нечітких посилань до інших текстів, а також перехресних посилань, оскільки вони ускладнюють розуміння тексту;

3) різні положення акта мають узгоджуватись один з одним; слід використовувати однакову термінологію;

4) права і обов'язки тих, до кого звернено акт, мають бути чітко визначеними;

5) в акті повинна використовуватися стандартна структура (частини, глави, статті, пункти);

6) преамбула має визначати основні положення за допомогою простої термінології;

7) слід уникати положень, що не містять за-

конодавчого характеру (побажання, політичні заяви);

8) слід уникати невідповідності чинному законодавству, а також беззмістовних повторень існуючих положень; будь-які поправки, доповнення чи скасування акта мають бути чітко викладені;

9) акт про внесення змін не може містити автономних самостійних положень;

10) дата набрання чинності актом і будь-які перехідні положення, що є важливими, мають бути чітко визначені [6].

Згодом було прийнято Міжінституційну угоду від 20 грудня 1994 року *щодо прискореного методу роботи з офіційної кодифікації законодавчих текстів* [7] (Радою Європейського Союзу, Європейським парламентом та Співтовариством). Відповідно до угоди офіційна кодифікація – це процедура анулювання актів, що підлягають кодифікації і перенесення їх в єдиний акт без жодних самостійних змін цих актів.

Наступний акт – це Міжінституційна угода від 22 грудня 1998 року *про загальні правила якості проектування європейського законодавства* [8]. Ця угода містить загальні правила проектування, вимоги щодо проектування різних частин акта, вимоги щодо внутрішніх і зовнішніх посилань, вимоги щодо законів, що вносять зміни в інші закони, вимоги, що стосуються заключних і перехідних положень, анулювання і додатків.

Ще один документ – Міжінституційна угода від 28 листопада 2001 року *про структурування використання техніки перегляду правових актів* [9] (ухвалена Європейським парламентом, Радою і Комісією). Відповідно до цієї угоди перегляд полягає в прийнятті нового правового акта, який об'єднує в єдиний текст діючі зміни, внесені до попереднього акта та незмінні положення цього акта. При цьому новий правовий акт замінює і анулює попередній акт.

А вже у 2003 році було прийнято Міжінституційну угоду *про кращу правотворчість* [10] (ухвалена Європейським парламентом, Радою Європейського Союзу і Європейським Співтовариством). Зокрема, угода містить розділ під назвою «Покращення якості законодавства», в якому передбачено проведення попередніх консультацій, аналіз впливу законодавства, узгодженість законодавчого тексту.

Ці та інші міжнародні правові акти слід активно використовувати в практиці українського законотворення.

Ще однією умовою для якісного правотворчого процесу є застосування практики Європейського Суду з прав людини. Адже однією

з причин великої кількості позовів громадян проти України є неякісне законодавство. Позитивним є прийняття 23 лютого 2006 року Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» [11]. Серед іншого, Закон покликаний усунути причини порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї. Стаття 19 Закону передбачає здійснення Органом представництва (Орган відповідає за забезпечення представництва України в Європейському Суді з прав людини та виконання його рішень) юридичної експертизи всіх законопроектів, а також підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на відповідність Конвенції, за результатами чого готується спеціальний висновок. Відповідно до закону, Орган представництва забезпечує постійну (з розумною періодичністю) перевірку чинних законів і підзаконних актів щодо відповідності Конвенції та практиці Суду, насамперед, у сферах, що стосуються діяльності правоохоронних органів, кримінального провадження,

позбавлення свободи. А за результатами перевірки подає до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до чинних законів та підзаконних актів з метою приведення їх у відповідність з вимогами Конвенції та відповідною практикою Суду.

Підсумовуючи, можна виокремити наступні умови, дотримання яких на практиці сприятиме якісним результатам правотворчої діяльності:

- впровадження практики підготовки концепцій законопроектів, «білих» та «зелених» книг;
- залучення науковців до підготовки концепцій законопроектів та власне текстів проєктів нормативно-правових актів;
- проведення різного роду експертиз (правової, гендерної, лінгвістичної та інших) із залученням науковців та практиків, експертів, представників зацікавлених груп, представників громадських організацій;
- дотримання вимог юридичної техніки;
- врахування міжнародних правових актів (зокрема, щодо якості правотворчого процесу) та рішень Європейського Суду з прав людини.

1. Фуллер Лон Л. Мораль права / Пер. з англ. – К.: Сфера, 2004. – 232 с.
2. Там само. – С. 66.
3. Посібник щодо проведення публічних консультацій / К.: Київська типографія, 2004. Міжнародний центр перспективних досліджень. – С. 22–23.
4. Нариси з нормотворення (міжнародний досвід). Книга 1. Школа нормопроектувальників. – Київ, 2000. – С. 61.
5. Там само.

6. Official Journal C 166, 17/06/1993 P. 0001–0001
7. Official Journal C 102, 04/04/1996 P. 0002–0003.
8. Official Journal C 073, 17/03/1999 P. 0001–0004.
9. Official Journal C 077, 28/03/2002 P. 0001–0003.
10. Official Journal C 321, 31/12/2003 P. 0001–0005.
11. Закон України № 3477-15 від 23 лютого 2006 року «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» / <http://zakon1.rada.gov.ua>

*M. Figel*

### **SCIENTIFIC CHARACTER OF LAWMAKING PROCESS – INDISPENSABLE CONDITION OF CREATION OF LAW WHICH IS WRITTEN IN CONFORMITY TO THE RULE OF LAW PRINCIPLE**

*The present article is dedicated to the issue of scientific character of lawmaking process and its importance for the creation of quality law which is written in conformity to the rule of law principle. The author has made an attempt to determine the criteria of quality of law and propose suggestions realisation of which will help to improve lawmaking process in future.*