

УДК340 134

Даневич Б. Ф.

ПРО ВИМОГИ ДО ЕФЕКТИВНОГО ЗАКОНОПРОЕКТУВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ДЕЯКИХ ЗАСОБІВ ЗАКОНОТВОРЕННЯ

Дана стаття розглядає проблему оптимізації ефективності законотворчого процесу та законотворчої техніки із всебічним урахуванням іноземного досвіду, а також методів і концепцій. У статті також розглядаються особливості використання деяких структурних елементів законодавчого тексту на прикладі заголовка закону, декларації про наміри та вживаних у тексті закону термінів.

Розглядаючи таку проблему, як вимоги до ефективного законотворення, слід наголосити, що під законотворенням розуміється процес створення тексту закону або ж процес від ідеї про створення закону до законопроекту, цілком готового до остаточного ухвалення. Крім того, необхідно підкреслити важливість остаточного результату (як критерію оцінки ефективності) законотворення, тобто створення тексту закону, зміст, значення і регулятивні можливості якого зрозумілі не лише фахівцю, а й пересічному громадянину.

Говорячи про вимоги до ефективного законотворення, важливо почати з того, без чого важко уявити собі процес реалізації будь-якого проекту, тим більше такого важливого, як створення законодавчого акту. Йдеться, звичайно ж, про концепцію, оскільки зрозуміло, що на якість нормативного акта визначальною мірою впливає та ретельність, якої доклали нормопроєктувальники у момент її зародження. Це твердження особливо стосується критерію ясності, якому має відповідати законодавство. Тобто концепція є тією стадією роздумів, під час якої нормопроєктувальники підшукують належні засоби для досягнення сформульованої мети. Ці роздуми полягають у:

- Детальному визначенні очікуваного результату та точному визначенні предмета регулювання.

- Аналізі сучасної правничої ситуації з урахуванням змін, що мають бути внесені до чинного законодавства: чи є потреба у створенні нового законодавчого акту; чи достатньо внести зміни у чинне законодавство або є необхідність в обох цих діях?

- Визначенні належного рівня майбутнього законодавчого акту та відповідної нормативної щільності [1].

- Чи взагалі є доцільною реалізація такого проекту.

Крім того, ефективне законотворення неможливе без урахування вже існуючого досвіду такої діяльності. Цей досвід може, зокрема, підказати, якими рисами має бути наділено якісний текст закону.

Отже, такий текст має бути:

1. Упевненим, тобто чітко проголошувати свої основні змістові елементи — власне норми поведінки.

2. Точним, тобто для закріплення волі законодавця мають застосовуватись ясні, граматично і синтаксично правильні висловлення, до того ж такий текст має чітко вказувати шлях, яким належить іти, даючи принципи, орієнтири та чіткі необхідні правила.

3. Стислим, а це, безумовно, мистецтво: сказати все і при цьому сказати лише те, що необхідно, не перевантажуючи текст закону.

4. Написаний мовою найвищої можливої якості (у частині структури тексту, фразеології, формулювання).

5. Послідовним і логічним.

6. Придатним до застосування у рамках правової системи даної країни, що вимагає від проєктувальника тексту закону знання і відчуття цієї системи;

7. Доступним, тобто щоб такий закон можна було знати і розуміти.

8. Придатним до читання — текст має бути виважений, стриманий, якнайменш емоційний.

Основу юридичного документа, як і будь-якого тексту, становлять певні цільові установки, які реалізуються за допомогою комунікативних засобів, що формуються через відповідні мовні структури. Для втілення законодавчої думки необхідно створити таку фразу, з таким розташуванням слів, які повністю, у всіх відтінках, відповідали б тому, що хотів сказати законодавець. Для того щоб перетворити звичайні слововживання в мовну форму права, потрібно керуватись правилами вираження законодавчої думки, розробленими як стилістикою і синтаксисом сучасної мови, так і засобами юридичної техніки [2].

Як зазначає Робер К. Бержерон [3], важливо уникати в тексті закону:

1. Архаїчних або невинуватено технічних термінів — незалежно від того, чи вживалися вони у раніше прийнятому законодавстві.

2. Антиномії, тобто суперечності з існуючими чи паралельно створюваними законами.

3. Внутрішньої суперечності — що нерідко зустрічається при внесенні до законів змін чи поправок.

4. Двозначності — внаслідок чого стає можливим не лише одне правильне тлумачення, а декілька.

5. Зловживання використанням посилань на інші законодавчі тексти.

6. Помилкового використання визначених термінів, тобто визначені у тексті закону терміни можуть вживатись лише у певному значенні.

7. Надлишковості, тобто повторного закріплення норм, уже наявних у інших законах.

Безумовно, можливі й інші помилки. Зокрема, під час роботи над проєктом Цивільного кодексу фахівці зіткнулись з такими часто вживаними помилками, як:

- Безпідставні запозичення з інших мов.

- Вживання термінологічних синонімів, близьких за значенням, але не диверсифікованих за сферою та особливостями вживання.

На думку Юрія Зайцева, «неунормованість вживання та, відповідно, тлумачення правничих термінів як у нормативних актах, так і в офіційних перекладах міжнародних договорів України справляє негативний вплив на якість судової практики» [4]. Отже, така, здавалося б, незначна неточність може серйозно вплинути не лише на сприйняття, а й на застосування законодавчого тексту.

• Вживання термінів, що недостатньо відтворюють відповідне поняття [5].

Таким чином, стає зрозумілим, що фахівець із законотворення має бути фахівцем у значній сфері набутих людиною знань, щоб створюваний ним закон був справді ефективним.

Якщо уявити процес законотворення як систему, то в ній можна виділити такі складові частини:

1. Технологія — що включає в себе організацію законотворчого процесу, а також способи, засоби й методи законотворення.

2. Нормативне закріплення законотворчого процесу, тобто правила та традиції, на підставі яких діє технологія.

Необхідно дещо детальніше зупинитись на засобах законотворення і навести приклади використання цих засобів при створенні окремих елементів тексту закону або тіла закону.

Нормативно-правовий акт, зокрема закон — це інструмент, за допомогою якого здійснюється правове регулювання у тій чи іншій сфері суспільного життя за допомогою закріплених у ньому правових норм.

Проте тіло закону містить не лише словесне вираження норм права, а й деякі інші елементи, що служать для якнайефективнішого закріплення, розуміння та застосування правових норм. Закон може містити в собі такі елементи: заголовок, преамбулу, декларацію про завдання, визначення вживаних у законі термінів, власне регулювання, перехідні та заключні положення, додатки та інші елементи [6].

Розглядаючи використання та особливості, що з ним пов'язані, таких елементів, як заголовок закону, декларація про завдання та визначення вживаних у законі термінів, слід зазначити, що заголовок **закону** в українському праві сприймається як обов'язковий елемент закону і має важливе значення як **ім'я** закону, а також як **орієнтир** для читача. Слід підкреслити, що заголовок у більшості випадків не має нормативного навантаження або воно незначне. У зв'язку з цим існує ризик використання заголовка не в правових, а, скажімо, політичних цілях, що може спричинити певну дезорієнтацію читача.

Заголовок покликаний виконувати **символічну та інформативну функції**, тобто бажано, щоб із назвою закону асоціювався зміст і особли-

во сфера його застосування. Він також має бути **чітким, зрозумілим та якомога лаконічнішим**.

Декларація про завдання в законодавчій системі України не є обов'язковим елементом, але часто зустрічається. В деяких країнах сприймається як обов'язковий або ж бажаний. Даний елемент тіла закону покликаний правильно зорієнтувати читача щодо способів застосування закону і якнайкращого його розуміння.

Декларація про завдання може виконувати функції:

- символічну;
- інформативну, надаючи інформацію про причини, мету прийняття;
- » інтерпретативну, вказуючи на бачення законотворця щодо сфери, способу застосування чи тлумачення норм, закріплених у законі [7].

При цьому існує ризик політичних декларацій, наприклад, з метою виправдати непопулярні засоби, закріплені в тексті закону, що, як і у випадку із заголовком закону, пов'язаний із незначним нормативним навантаженням декларації про завдання, тому рішення про включення чи не включення цього елемента у тіло закону має бути виваженим, оскільки це впливає на сприйняття та інколи навіть тлумачення закону.

Визначення вживаних у законі термінів. Кожна норма права є думкою законодавця, яка не може існувати без мовного оформлення. Номінативне значення слова є основою для всіх інших його значень. Для розуміння думки і волі законодавця важливо розкрити значення тих слів, якими виражена норма, враховуючи при цьому, що значення слова може змінюватись і уточнюватись залежно від вербального оточення [8]. Враховуючи це, законотворець нерідко вносить у текст нормативного акта визначення вживаних у ньому термінів.

Цей елемент закону містить значно більше нормативне навантаження, у зв'язку з чим відчутно зростає відповідальність за наслідки його неправильного застосування чи незастосування.

Визначення термінів може застосовуватись у таких випадках:

- для пояснення значення слів, яке характерне для контексту цього документа;
- в як матеріальне визначення поняття, що стає обов'язковим для вживання (може мати вплив на всю систему законодавства);
- при необхідності введення нового терміна і роз'яснення його точного значення.

Але існує декілька ризиків у зв'язку з використанням такого елемента закону:

- **«Omnis definite in jure periculosa»** — будь-яке визначення в праві — небезпечне. Такі визначення обмежують можливість використовувати закріплені терміни в нових значеннях

у процесі розвитку суспільних відносин, тим самим унеможлиблюючи їх еволюцію у правовому полі, а внесення змін чи заміна визначення, що міститься у законі, є складним і довготривалим процесом.

• **«Чим більше слів, тим більше слів, з приводу яких можуть виникати неточності» [9].**

Таким чином, при введенні в текст закону визначень вживаних термінів, існує необхідність у:

- точності визначень;
- уніфікації значення термінів у різних законодавчих текстах (особливо в рамках однієї правової сфери).

Я спробував висвітлити лише деякі особливості використання різноманітних засобів у процесі законотворення. Насправді їх набагато більше.

Як свідчить вищенаведене, підготовка законодавчих текстів є дуже складним, але і дуже цікавим процесом. Процес законотворення потребує нових ґрунтовних досліджень та аналізу. А крім того, очевидно, необхідною є підготовка високопрофесійних фахівців у цій галузі. На моє переконання, у стінах академії працює і вчиться чимало людей, котрі могли б з великим успіхом долучитись до вивчення цього питання теоретично, а хтось, можливо, і на практиці.

1. Косіньяк Ж. Ясне законодавство // Нариси з нормотворення (міжнародний досвід).— К., 2000.— У 2-х кн.— Книга 1.—С. 53—72.
2. Чулінда Л. Шлях вдосконалення законодавства через юридико-лінгвістичні особливості побудови законодавчих текстів // Українське право.— 1999.— № 2.— С. 101—104.
3. Берджерон Р. К. Листи до українських законопроектувальників.— 1999.
4. Зайцев Ю. Вплив однозначного тлумачення правничих термінів на якість судової практики у справах навколо засобів

- масової інформації // Українське право.— 1999.— № 2.— С. 97—100.
5. Зайцев Ю. Методико-організаційні засади опрацювання термінології проекту Цивільного кодексу України // Українське право.— 1999 —№ 1.— С. 28—30.
6. Косіньяк Ж. Вказ. праця.
7. Бержель Ж.-Л. Про деякі засоби нормативного вираження // Нариси з нормопроєктування (міжнародний досвід).— К., 2000 — У 2-х кн.— Кн. 2.— С. 204—220.
8. Чулінда Л. Вказ. праця.
9. Бержель Ж.-Л. Вказ. праця.

B. F. Danevych

ABOUT REQUIREMENTS FOR EFFICACIOUS LAW-MAKING AND USAGE OF SOME ARRANGEMENTS OF LAW-MAKING PROCESS

This article examines the problem of improvement and reaching efficiency of law-making process and law-making techniques in Ukraine with due regard for different foreign methods, conceptions and experiences. It also considers some structural elements of legal texts and principles of their application.