

Сутнісна характеристика та основні вимоги до якості законів

Н.В. Червінська

здобувач кафедри теорії
та історії держави і права;
історії політичних і
правових вчень,
Інститут держави і права
ім. В.М. Корецького НАНУ

Науковий керівник:

Н.М. Оніщенко

доктор юридичних наук,
професор, Заслужений
юрист України,
член-кореспондент
Національної Академії
Правових Наук України,
Відмінник освіти України

У статті здійснено аналіз категорії «якість закону» через осмислення філософського, економічного, соціологічного та філологічного її значення. Обґрунтовано, що поняття «якість закону» складається з обумовлених завдань всебічного вдосконалення демократичних процесів, що знаходять свій вияв у основних вимогах як до змісту законодавства, так і його форми. Взнявши за основу працю Лон Л. Фуллера «Мораль права», зроблено спробу визначити основні вимоги до якості закону та запропонувати можливі шляхи та засоби поліпшення їх якості.

В статті осмислено філософського, економічного, соціологічного та філологічного її значення. Обґрунтовано, що поняття «якість закону» складається з обумовлених завдань всебічного вдосконалення демократичних процесів, які знаходять своє вираження в основних вимогах як до змісту законодавства, так і його форми. Взнявши за основу працю Лон Л. Фуллера «Мораль права», зроблено спробу визначити основні вимоги до якості закону та запропонувати можливі шляхи та засоби поліпшення їх якості.

This article analyzes the category of «quality of law» through philosophical reflection, economic, sociological and philological its value. Proved that the concept of «quality of law» consists of specified tasks comprehensive improvement of democratic processes that are manifested in the essential requirements as to the content of the legislation and its shape. Based on the work of Lon L. Fuller's «moral rights», an attempt to define the basic quality requirements of the law and propose ways and means of improving their quality.

Ключові слова: закон, властивості закону, якість закону, вимоги до якості закону.

Постановка проблеми

Питання, пов'язані з дослідженням якості закону неодноразово привертати увагу науковців. Як відомо, якість соціального життя багато в чому визначається якістю законів. А це ставить особливі вимоги до самого закону – він повинен сприяти соціальному прогресові і при цьому бути справедливим, обґрунтованим, чітким, зрозумілим.

Актуальність обраної проблематики визначається й тим, що вдале її вирішення сприяє створенню досконалих за змістом і формою та ефективно діючих законів, забезпечення законності та правопорядку і значною мірою залежить від оптимального співвідношення стабільності та ди-

намізму системи законодавства нашої держави. Тому необхідно з'ясувати питання про основні шляхи та засоби поліпшення якості законів.

Як не раз зазначали вітчизняні науковці та практики, найважливіша проблема – це системність і якість законів.

Якість будь-якого конкретного закону визначається його змістом. Зовнішнім виявом такої якості може виступати стабільність закону. Якщо він протягом тривалого часу стабільний і не зазнає помітних змін, то, як правило, зміст відповідає реаліям громадського життя та потребам регульованих ним суспільних відносин, що й є найкращий доказ його належної якості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Російські науковці ще на початку 90-х років активно вживали термін «якість закону» у загальнотеоретичному та галузевому аспектах. Наприклад, В. Прозоровим досліджено якість та ефективність господарського законодавства, В. Ігнатенком – якість законів про адміністративні правопорушення. У теоретико-правовому напрямі проведено дослідження Ю. Тихомировим і С. Полєніною. У працях до проблем якості закону зверталися такі російські вчені: М. Байтін, А. Венгеров, Д. Керімов, В. Кудрявцев, В. Лазарєв, В. Лапаєва, Г. Мальцев, В. Нікітінський, А. Пашков, І. Самощенко, Ф. Фаткуллін, Р. Халфіна, Л. Явич та інші.

Серед вітчизняних учених, публікації яких пов'язані з дослідженням якості закону як основи його ефективності, можна назвати таких, як Т. Андрусак, С. Бобровник, В. Головченко, О. Зайчук, М. Козюбра, Н. Оніщенко, П. Рабінювич, В. Селіванов, В. Сіренко, О. Скакун, Ю. Шемшученко та інші. В останні роки провідні правничі школи України проводять спеціальні наукові конференції, на яких обговорюються питання підвищення якості права загалом і галузевого законодавства зокрема [1]. Попри значний інтерес з боку фахівців і вагомий науковий доробок, низка проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням якості законів, потребує додаткового аналізу.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Незважаючи на підвищений інтерес як вітчизняних, так і зарубіжних вчених до обраної проблематики, у сучасній науці поки що не сформувалось єдиного розуміння якості законів. Залишається невирішеною також низка питань щодо цілісного комплексного уявлення про вимоги до якості законів.

Формулювання цілей статті

Основним завданням статті є розгляд та аналіз категорії «якість закону», визначення основних вимог до якості закону, можливих шляхів і засобів поліпшення його якості.

Виклад основного матеріалу дослідження

У категоріальному значенні термін «якість» уперше з'являється у філософії Аристотеля. «Якістю я називаю те, – пише він, – завдяки чому предмети визнаються так чи інакше якісно визначеними» [2, с. 23].

У вітчизняній філософській літературі існують різні визначення категорії «якість». Одні автори вважають, що якість предмета (процесу) визначається завдяки його властивостям [3, с. 256]; інші вказують, що саме якість визначає сутність об'єкта, робить його тим, чим він є. Якість завжди є системою важливих, необхідних властивостей, що, у свою чергу, виражають такий бік предмета, який зумовлює його відмінність або схожість з іншими предметами й виявляється у відношенні предмета до них [4, с. 86].

Спробу визначити якість процесів та явищ роблять і представники економіки, соціології, філології та інших наук. Так, економісти розуміють якість як внутрішню визначеність явища, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших; ступінь вартості, цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням; та чи інша характерна ознака, властивість, риса кого-, чого-небудь [5, с. 1647]. У соціології якість пов'язується з результатом або процесом, організація якого потребує певних умов, що робить якість категорією відносною [6, с. 15].

Важливим для розуміння аналізованої категорії є також її філологічне тлумачення. Так, у тлумачному словнику української мови «якість» визначається як внутрішня визначеність предмета, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших; ступінь вартості, цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням. У свою чергу «вартість» – це позитивна якість, цінність, а «придатний» – здатний робити, виконувати що-небудь [5, с. 76, 930].

Таким чином, у різних сферах знань визначення якості предмета, процесу, явища пов'язується з сукупністю загальних

ознак, що становлять позитивну якість, цінність і здатність виконувати поставлені завдання.

У науковій літературі сформувалося два підходи до визначення терміну «якість закону». Одні автори пов'язують цей термін зі здатністю відповідати економічним та іншим соціальним реаліям. Так, якість закону розуміється як його відповідність суспільним потребам і здатність забезпечити регулювання суспільних відносин відповідно до поставлених завдань [7, с. 38]. Якість законодавства визначається насамперед його соціальним змістом, відповідністю суспільним потребам та інтересам [8, с. 513], тобто акцент робиться на змісті.

Другий підхід до проблеми якості закону передбачає, що вихідною основою є філософська категорія «якості». Якість розглядається як сукупність загальних ознак, що становлять якість будь-якого явища, процесу природи, суспільства або мислення [9, с. 12].

Необхідно вказати, що ці два підходи не заперечують один одного, а знаходяться у прямому зв'язку та взаємодоповнюються. При дослідженні якості закону у співвідношенні з економічними, політичними та іншими явищами можна говорити про якість змісту норм права та їх соціальну обумовленість. Другий підхід передбачає дослідження якості форми закону, належних йому ознак як джерелу права і форм викладу норм права в тексті закону [10, с. 43.]. Адже зміст завжди втілюється у певну форму, при цьому форма закону не є пасивною. Саме від її досконалості залежить простота закону, логічне розміщення статей у главах, чіткість формулювань, зрештою, його зрозумілість і доступність. Нечіткість формулювань статей закону, складність їх граматичної побудови, відсутність легальних визначень понять, інші недосконалості форми закону – це потенційне джерело порушень законодавства. Отже, поняття «якість закону» складається з обумовлених завдань всебічного вдосконалення демократичних процесів, що знаходять свій вияв у основних вимогах як

до змісту законодавства, так і його форми.

Цікавим є висновок про те, що якість безпосередньо пов'язана з кількістю, тобто сукупністю властивостей, які визначають величину предмета, його розмір. Зв'язок між кількістю і якістю закріплений мірою, що вказує межу, після якої зміна кількості має наслідком зміну якості, або межу, після якої зміна якості впливає на зміну кількості [10, с. 67].

Доцільно, на нашу думку, професор Н.М. Оніщенко виділяє два компоненти якості законодавства – соціальний, пов'язаний зі змістом права, і юридичний, пов'язаний із його формою. По-перше, зміст нормативно-правового акта повинен відповідати основним напрямкам розвитку суспільства. По-друге, не менш важливою є відповідність закону реальним умовам життя та відповідна його ресурсозабезпеченість. По-третє, законність нормативно-правового акта, тобто відповідність Конституції України та іншим актам. По-четверте, закони повинні бути правовими. Верховенство права не можна, як свідчить практика, забезпечити лише застосуванням прямої дії конституційних норм або норм міжнародного права в разі невідповідності законів цим нормам. Закони повинні відповідати принципам демократії та соціальної справедливості, а також нормам моралі. По-п'яте, гармонійний взаєморозвиток закону та правової системи в сучасних умовах, її взаємозумовленість з економічною, політичною та соціальною системами. По-шосте, слід розглянути дефініції. Сформульоване юристами Давнього Риму положення, відповідно до якого «право може і повинно бути визначеним» (дигести Юстиніана), є актуальним для будь-якої правової системи. Принцип визначеності, точності, однозначності правової норми вважається гарантією міцного правопорядку, оскільки, якщо кожному членові суспільства зрозумілі його права й обов'язки, він має певну свободу дій і рішень у межах правового простору. Правовий простір, у свою чергу, заданий словом, тими мовними формами, які використовуються законодавцем для виражен-

ня загальнообов'язкових правил поведінки в певному суспільстві [11, с. 3-6].

За основу визначення вимог до якісного закону доцільно взяти працю Лон Л. Фуллера «Мораль права» [12, с. 123-126], що присвячена дослідженню взаємозв'язку моралі та права, проблем правової моралі, законності та законодавства, справедливості й ефективності законів.

Лон Л. Фуллер запропонував вісім різновидів правової досконалості, до якої може прагнути та чи інша система правил, а саме:

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

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

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

4) ясність законів: правила повинні 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 тощо.

Отже, серед основних вимог до якості закону слід виділити:

1. Закон повинен застосовуватися на практиці, що, на жаль, не властиве українському законодавству. Якість закону можна розглядати як категорію оцінки. Якщо закон ухвалений, то він повинен працювати, втілюватися в правовій поведінці громадян і діяльності посадовців, у якій застосовується право. Адже синонімічно

ва «якість» – придатність до чого-небудь. Якщо закон відповідає праву, але не придатний для реалізації, то його не можна називатися якісним.

2. Зміст нормативно-правового акта повинен відповідати основним напрямкам розвитку суспільства.

3. Не менш важливою є відповідність закону реальним умовам життя та відповідна його ресурсозабезпеченість. Так, М.І. Козюбра зазначає, що юридичні норми, що недооцінюють, а то й просто ігнорують реальні умови, не витримують випробування життям. Юридичні норми не можуть виходити за рамки тих соціальних умов, які склалися на конкретному етапі суспільного ладу. Тобто норми права повинні повністю задовольняти об'єктивно виправдані інтереси суб'єктів [13, с. 8].

4. Законність нормативно-правового акта, тобто відповідність Конституції України та іншим актам.

5. Закони повинні бути правовими. Верховенство права не можна, як свідчить практика, забезпечити лише застосуванням прямої дії конституційних норм або норм міжнародного права в разі невідповідності законів цим нормам. Закони повинні відповідати принципам демократії та соціальної справедливості, а також закріплені в законах правові норми повинні гармоніювати з морально-етичними нормами суспільної моралі, погоджуватися з рівнем організаційної зрілості суспільства, його культурою, бути економічно обґрунтованими.

6. Ясність і зрозумілість для людини. Адже, відповідно до ст. 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. «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» [12, с. 123-126]. Право здатне встановлювати певні орієнтири лише тоді, коли воно саме є зрозумілим. Це зумовлює вимогу семантичної однозначності правових норм: вони повинні чітко визначати, які особи та в яких ситуаціях є суб'єктами юридичної відповідальності, а також чітко вказувати на правові наслідки певного діяння (ідеал «виваженості» права).

7. Закон повинен бути логічним. Це зумовлює ще одну важливу вимогу щодо правил викладення нормативного акта: текст акта слід подавати таким чином, аби по можливості уникати варіанта, коли розуміння однієї норми чи статті можливе тільки на основі інших норми чи статті, які йдуть далі за змістом акта. Для повного та правильного застосування норм необхідно таке їх викладення, яке забезпечило б єдине тлумачення їх у системі з іншими діючими нормами.

8. Доступність, тобто закон повинен бути належним чином опублікований, щоб його можна було досить легко і недорого віднайти за потреби.

9. Гармонійний взаєморозвиток закону та правової системи в сучасних умовах, її взаємозумовленість з економічною, політичною та соціальною системами.

10. Принцип визначеності, точності, однозначності правової норми вважається гарантією міцного правопорядку, оскільки, коли кожному членові суспільства зрозумілі його права й обов'язки, він має певну свободу дій і рішень у межах правового простору.

11. З проблемою правової визначеності пов'язане питання дотримання й захисту прав людини. У зазначеному аспекті важливою є юридико-технічна якість законодавства як одна з гарантій правової визначеності. Адже саме закони встановлюють права, свободи й обов'язки особи, визначають межі та підстави обмеження прав і свобод державою. Останнім часом, моніторингові дослідження науковців і практиків діяльності у сфері дотримання прав людини, зокрема в Україні, зосереджуються переважно на виявленні й усуненні кон-

кретних порушень прав людини внаслідок незаконності (тобто невідповідності закону) втручання держави в реалізацію прав і свобод особи.

Висновки

Поняття «якість закону» характеризується сукупністю властивостей і зв'язків, якими повинен володіти будь-який якісно довершений закон і, відповідно, які повинні надаватися йому ще на стадії проектування.

На нашу думку, для покращення якості законів необхідно, по-перше, на фракціях розглядати не лише політичну доцільність ухвалення проекту, але і його юридичний зміст. Це може бути досягнуто без додаткового правового регулювання, виключно через створення парламентської традиції, створення в апараті фракції юридичної служби, яка займалась би аналізом проєктів і мала право слова на засіданні фракції. По-друге, впровадити обов'язкову юридичну експертизу, без якої неможливий подальший розгляд проекту. По-третє, для підготовки якісних законодавчих актів потрібно створювати тимчасові проблемно-тематичні законотворчі колективи, до складу яких доцільно залучати: народного депутата (або групу депутатів), який супроводжуватиме проєкт у відповідному комітеті й доповідатиме на пленарному засіданні; представників від науково-експертного, юридичного та організаційного управліннь, редакційного відділу Секретаріату Верховної Ради; представників і фахівців відповідних державних органів і установ; спеціалістів профільних наукових установ і організацій, представників громадських та інших організацій. Центральною ланкою законодавчої діяльності повинні стати відповідні комітети (підкомітети) парламенту.

Слід чітко усвідомити, що кількість прийнятих законодавчих актів не може автоматично перейти в їх якість. Законодавчо визначена система й технологія правотворення, професіоналізм його суб'єктів, удосконалення юридичної техніки повинні стати одним із головних чинників правотворчого процесу в Україні.

Виходячи із загальних вимог, що висуваються до законів, впливає необхідність дослідження основних проблем: вимог до структури закону, що сприятиме при-

датності його застосування, вимог до термінології закону, що надає йому чіткості й точності, та вимог до мови закону, що забезпечуватиме ясність і доступність викладених норм.

Список використаних джерел

1. Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні : матеріали наук. конф., 15 травня 2009 р. / ред. кол. В.І. Борисов (голов. ред.) [та ін.]. – Харків, 2009. – 304 с.
2. *Аристотель*. Сочинения : В 4-х т. Т. 4. / [пер. с древнегреческого] ; [общ. ред. А.И. Довтура] / Аристотель. – М. : Мысль, 1984. – 830 с.
3. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка / ред. Л.И. Рахманова, А.Г. Виноградова. – М. : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1955. – Т. 2. – 780 с.
4. *Радугин А.А.* Философия : курс лекций / А.А. Радугин. – М. : Центр, 1997. – 272 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с.
6. *Плахова О.М.* Якість життя населення України в умовах трансформації (соціологічний аналіз) [Текст] : Автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.04 / О.М. Плахова ; Харківський національний ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Харків, 2005. – 20 с.
7. *Поленина С.В.* Качество закона и эффективность законодательства / под. ред. Я.А. Куник. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993. – 56 с.
8. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / [Н.В. Варламова, В.В. Лазарев, В.В. Лапаева и др.] ; под общ. ред. проф. В.С. Нерсисянца. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 832 с.
9. *Игнатенко В.В.* Правовое качество законов об административно-правовых нарушениях : Монография. – Иркутск, 1998. – 176 с.
10. Законодательная техника : научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Городец, 2000. – 272 с.
11. *Оніщенко Н.* Гармонізація правової системи України : основні напрями та тенденції / Н.М. Оіщенко // Юридична газета. – № 18/78. – 28 вересня 2006 р. – С. 3-6.
12. *Фуллер Лон Л.* Мораль права / Пер. з англ.– К. : Сфера, 2004. – 232 с.
13. *Козюбра М.І.* Прискорення соціально-економічного розвитку і теоретичні проблеми вдосконалення правового регулювання / М.І. Козюбра // Право України. – 1997. – № 1. – С. 8.