

ЗАКОНОДАВЧА ТЕХНІКА ЯК ОСОБЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ МЕТОДОЛОГІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Перерва Ю. М.

У статті розглядається актуальне питання щодо законодавчої техніки як особливого елементу методології законодавчого процесу. Також зроблені актуальні висновки та надані пропозиції щодо проблематики, яка розглядається.

Ключові слова: законодавчий процес, методологія законодавчого процесу, принципи законодавчого процесу, стадії законодавчого процесу, закон, законотворчість, прийоми та способи законодавчої техніки.

В данной статье рассматривается актуальный вопрос законодательной техники как особого элемента методологии законодательного процесса. Также сделаны актуальные выводы и внесены предложения по рассматриваемой проблематике.

Ключевые слова: законодательный процесс, методология законодательного процесса, принципы законодательного процесса, стадии законодательного процесса, закон, законотворчество, приемы и способы законодательной техники.

The article deals with topical issues of legislative technique as a special element of the methodology of the legislative process. Also made relevant findings and provided suggestions for the problems in question.

Keywords: legislative process, the methodology of the legislative process, the principles of the legislative process, the stage of the legislative process, law, legislation, techniques and methods of legislative techniques.

У зв'язку з інтенсифікацією правотворчості, насамперед законотворчості, широкомасштабною правовою реформою, що торкається всіх галузей законодавства, появою в суспільному житті нових інститутів і процесів, що потребують правового врегулювання, роль методології законодавчого процесу набуває особливого значення. Метою цієї статті є дослідження поняття законодавчої техніки, її змісту та співвідношення з юридичною технікою.

Питання теорії та практики законодавчого процесу традиційно перебувають у полі зору як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Серед сучасних дослідників цього напрямку - такі знані державознавці, як Р.Ф. Васильєв, Д.А. Керімов, А.М. Котоков та ін. Можна стверджувати, що на сьогодні існує певна єдність поглядів у визначенні поняття законодавчого процесу, його основних стадій, принципів тощо. Проте деякі проблеми, пов'язані з теорією та практикою законодавчого процесу, залишаються досі не вирішеними. Наукова новизна цієї статті полягає в тому, що в ній на нових методологічних засадах у вітчизняній юридичній науці здійснено комплексний аналіз законодавчої техніки, яка є елементом юридичної техніки й може мати ширший або вузьчий зміст.

Законодавчий процес, як і будь-яка інша нормативно регламентована діяльність, має свій методологічний інструментарій, за допомогою якого він досягає певного результату. Методологія - це сукупність методів, прийомів, способів цілеспрямованої діяльності. Крім того, вона містить систему принципів, які визначають

характер і спрямовують діяльність всіх суб'єктів законодавчого процесу.

Принципи законодавчого процесу - це основоположні ідеї, реалізація яких забезпечує якість законів, оптимальне нормативне регулювання. Поряд із загальноправовими принципами виділяють спеціальні принципи законодавчого процесу, які відображають його специфіку. Вони завжди розглядаються в системі істотних загальноправових принципів як певне відбиття останніх. Це питання для науки не нове, однак про вичерпний перелік принципів законодавчого процесу говорити ще зарано.

Так, наприклад, А.М. Котоков стверджує, що основоположним принципом законодавчого процесу слід вважати принцип легалізму, який наполягає на законності лише тих законів, які прийняті з дотриманням належних, строго фіксованих процедур. Не менш важливим принципом у роботі законодавця, на його думку, є колегіальність - у процесі народження закону жодне рішення не приймається одноосібно. Крім того, він виділяє принципи політичної багатоманітності та багатопартійності, відкритості законодавчого процесу [1, 11].

Спеціальними принципами, на думку З.О. Погорелової, є: стабільність законодавства; законність законодавчого процесу; доступність; наукова обґрунтованість законодавчих рішень; плановість законодавчого процесу; системність і прогнозованість; послідовність і надійність законодавчого процесу; професіональність учасників законодавчого процесу; ефективність законодавчого процесу [2, 9].

Узагальнення існуючих поглядів дає підстави для висновку, що принципи законодавчого процесу поділяються на два види: процедурні та технічні. До процедурних необхідно віднести принципи, на яких базується процес проходження законопроекту всіма стадіями, що регламентують дії, за допомогою яких рішення по суті здобувають свою специфічну форму вираження - закон. Що стосується технічних принципів, то це принципи, які покладено в основу формування й оформлення змісту законопроекту; інакше кажучи, на них базуються операції з підготовки правових норм з точки зору їх сутності й змісту. Так, процедурними принципами, наприклад, є: легалізм; стабільність; колегіальність; плановість; системність і прогнозованість; послідовність і надійність тощо. До технічних принципів належать наукова обґрунтованість законодавчих рішень і професійність учасників законодавчого процесу тощо.

Переходячи до аналізу методології законодавчого процесу з точки зору правил, прийомів і способів, необхідно зазначити, що вона складається з двох напрямків чи частин.

Сукупність прийомів і способів, які використовуються на стадіях законодавчого процесу й входять до його технології, складає перший напрямок методології законодавчого процесу. Для нього характерним є використання таких методів: 1) створення спеціалізованих установ для розробки законопроектів (інститутів законодавства, дослідницьких і експертно-аналітичних служб при парламентах тощо); 2) залучення до роботи над законопроектами неспеціалізованих установ (науко-

© Ю.М. Перерва, 2014

вих і навчальних закладів, фондів сприяння парламентаризму, різноманітних громадських організацій); 3) формування міжнародних правових стандартів процедури прийняття законів (модельних законів, рекомендацій, договорів та ін.); 4) залучення до законодавчого процесу органів конституційної юрисдикції (для попереднього чи наступного конституційного контролю, а також надання офіційного тлумачення спірних норм конституції та законів); 5) залучення засобів масової інформації до процесу висвітлення законотворчості (створення парламентських телеканалів, прес-служб і прес-центрів, акредитація журналістів, проведення регулярних брифінгів і прес-конференцій); 6) впровадження досягнень НТР на всіх стадіях законодавчого процесу (комп'ютеризація робочих місць парламентарів, створення потужних баз даних для ефективного законотворення та контролю за законодавчим процесом, створення офіційних парламентських сайтів у мережі Інтернет тощо) та інші.

Більшої уваги заслуговує друга частина методології законодавчого процесу, що складає законодавча техніка. Це обумовлено тим, що технічна пропрацьованість законопроектів - один з найважливіших критеріїв якості законодавчої роботи.

До законів, унаслідок їхнього місця й ролі в механізмі правового регулювання, значення в житті суспільства і держави з погляду юридичної техніки, пред'являються особливо високі вимоги. „Не той закон гарний, котрий добре написаний, - відзначав М.І. Калінін, - а той, котрий зумів уловити пульс громадського життя, який не заважає відвалюватися відносинам, що відмирають, і сприяє росту виникаючих” [3, 80]. Якість окремого закону охоплюється вимогами, які висуваються до якості нормативних приписів, які в ньому містяться, але не вичерпуються ними. На рівні окремого закону термін „якість” ускладнюється за рахунок вимог до внутрішньої логічної погодженості та здатності до взаємодії приписів, які в ньому містяться [4, 13].

Роль законодавчої техніки зростає при усвідомленні того, що одна помилка в законі, яка всього лише є неточним вираженням думки законодавця, здатна спричинити велике число помилок при застосуванні відповідних норм. Більше того, одна помилка в законі може спричинити багато помилок у підзаконних нормативних актах, що у свою чергу приведе до помилок при застосуванні цих актів.

Здавна законодавець приділяв технічній стороні законотворчості велику увагу. Однак як самостійна наукова проблема законодавча техніка стала вивчатися правознавцями лише в минулому сторіччі. Родоначалником юридичної техніки як наукової правової дисципліни вважається німецький юрист Р. Ієринг, який вважав, що формальна, технічна сторона права є не менш важливою, ніж сторона змістовна. На його думку, „технічна недосконалість являє собою недосконалість усього права, недолік, що гальмує право й спричиняє йому шкоду” [5, 92].

Серед вітчизняних дореволюційних учених, які приділяли у своїх роботах увагу юридичній техніці, назовемо Є.В. Васьковського, П.І. Люблинського, Н.С. Таганцева. Правова наука в післяжовтневий період також істотно збагатилась розумінням юридичної техніки (В.М. Баранов, Л. Дембо, Д.А. Керімов, А.С. Піголкін, Ю.А. Тихомиров, А.Ф. Черданцев та ін.).

Перш ніж перейти до аналізу законодавчої техніки, необхідно хоча б у загальних рисах дати їй визначення

та з'ясувати її співвідношення з юридичною технікою. А.А. Ушаков, припускаючи можливість створення особливої наукової дисципліни, яка займатиметься вивченням юридичної техніки, характеризує цю науку як вчення „про раціональну правотворчість, про принципи та заходи законотворення”. Л.І. Дембо, виділяючи питання про законодавчу техніку, вважає, що галузь юридичної науки, в якій буде вивчатися законодавча техніка, стане вченням „про законодавчу систему, її структуру, про форми та методи її побудови...” [6, 25]. О.Я. Сухарев вважає, що юридична (законодавча) техніка є „технікою написання та оформлення текстів нормативно-правових актів” [7, 110], а М.О. Власенко відзначає, що юридична техніка - це „сукупність засобів і прийомів написання та оформлення (проектів) текстів нормативних актів” [8, 96].

Як відзначалось в юридичній літературі, недолік наведених визначень юридичної та законодавчої техніки полягає в занадто розширеному їх тлумаченні, а іноді й в ототожненні. „Навряд чи широке розуміння законодавчої техніки, - пише А.С. Піголкін, - куди по суті справи включається вся теорія права, у всякому випадку всі вчення про правотворчу діяльність, вірно відбиває сутність цього терміну”. А.С. Піголкін дає наступний перелік елементів юридичної техніки: „1) законодавча техніка, тобто заходи підготовки проектів нормативних актів; 2) техніка обробки законодавства - складання різного типу збірників і зібрань законодавства, його облік; 3) техніка опублікування та інші форми офіційного оприлюднення нормативних актів; 4) техніка оформлення юридичних актів у процесі реалізації права - актів застосування норм права, правочинів, угод, довіреностей, заповітів тощо” [6, 25]. Наведена вище характеристика терміну „юридична техніка” не є вичерпною, але може бути використана як база для подальших досліджень.

Визначивши, що законодавча техніка є елементом юридичної техніки, слід зазначити, що вона теж може мати ширший або вужчий зміст. Законодавча техніка в її широкому розумінні - це вся діяльність по розробці рішень, за допомогою якої підготовляються засоби, необхідні для проведення в життя принципів і настанов законодавчої політики.

Законодавча техніка в цьому сенсі охоплює, таким чином, як розробку рішень по суті, так і розробку рішень, які називають звичайно рішеннями технічного порядку. Інакше кажучи, вона охоплює собою й операції по підготовці правових норм з погляду їхньої суті, їхнього змісту, і операції, за допомогою яких рішення по суті здобувають свою специфічну форму вираження. Так, наприклад, Д.А. Керімов, розглядаючи законодавчу техніку як систему правил зовнішньої обробки нормативного матеріалу, посилається на правила, що стосуються організації підготовчої діяльності, діяльності по підготовці й попередньому обговоренню проектів нормативних актів, на процедурні правила, що регулюють діяльність органів, які мають компетенцією по виданню нормативних актів, а також на правила, що торкаються таких аспектів, як логіка, структура, мова й стиль правових норм і нормативних актів. Д. Мазилу також включає в поняття законодавчої техніки питання організації та процедури підготовки й видання нормативних актів поряд з цілим рядом питань, пов'язаних з формулюванням законів, і прийомами концептуалізації, що аналізуються законодавцем, зі стилем і систематизацією нормативних актів [9, 139].

Однак поняття „законодавча техніка” має й вужчий зміст. Варто визнати, що існує стадія власне технічної

побудови норм із властивими їй технічними засобами й прийомами, тому що інакше неможливо було б зрозуміти, яким чином специфічні прийоми, за допомогою яких правила поведінки, сформульовані законодавцями на основі пізнання й оцінки правотворюючих факторів, одержують специфічне вираження й специфічну функціональну здатність [9, 138].

Існують дві зовсім протилежні точки зору щодо природи цієї стадії. Так, Ф. Жені вважає, що структурно й функціонально можна виділити в правотворчості стадію наукових досліджень, на якій ведеться пошук рішень по суті, і стадію технічної побудови, коли ці рішення отримують форму, необхідну для їхнього сприйняття громадського життя. Проте Ж. Дабен стверджує, що обидві ці стадії належать до сфери технічної розробки права, у рамках якої вирізняється, з одного боку, матеріальна юридична техніка (яка використовується для підготовки рішень по суті), а з іншого боку - формальна юридична техніка (яка забезпечує "практикабельність" цих рішень по суті) [9, 139-140].

У нашому розумінні процедурні й організаційні питання, без сумніву, досить важливі для розуміння різних аспектів правотворчості, знаходяться поза сферою власне законодавчої техніки, хоча й зв'язані з нею. У цьому розряді найбільш прийнятним є поняття "законодавчої техніки", запропоноване Р.Ф. Васильєвим, відповідно до якого "законодавча техніка - сукупність методів додання законопроектів оптимальної мовної форми, логічної структури й досягнення наукової істинності його змісту, а також практична діяльність по їхньому використанню" [5, 93].

Можуть заперечити, що змістовна сторона законопроекту не є проблемою законодавчої техніки, що „у цьому випадку недоліки закону обумовлюються обставинами, що лежать за межами стадії проектування” [10, 157]. Але при укладанні закону законодавець відіграє головну роль у тому, щоб зміст закону максимально відповідав рівневі знань, накопиченому наукою на сьогодні, що з необхідністю залежить від дотримання вимог законодавчої техніки. Розвиток і зміна кожного окремого нормативного акту - це опосередковане волею законодавця вираження відповідних процесів, які відбуваються в регульованих правом суспільних відносинах [11, 27].

Беручи за основу більш вузьке поняття законодавчої техніки, можна відзначити, що воно має складний зміст і це дає можливість його подальшого розподілу на такі, наприклад, складові частини, як основні прийоми законодавчої техніки, що підкоряються загальним прийомам юридичної типізації; практика й методи, пов'язані не стільки з „мистецтвом”, скільки „ремеслом” законодавчої діяльності (сюди можна віднести способи словесного вираження законів, їх зовнішнього оформлення, внутрішньої побудови й систематизації) [9, 140].

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що всі ці питання мають важливе значення й від їхнього правильного теоретичного та практичного вирішення значною мірою залежить ступінь ефективності права. Так, однією з необхідних умов ефективності законодавчого процесу на сучасному етапі суспільного розвитку є його здійснення за науковою методологією, що складається з певних принципів, правил, прийомів і способів.

У свою чергу, правила, прийоми й способи законодавчого процесу поділяються на дві групи: 1) технологічні, тобто ті, що стосуються порядку здійснення законодавчого процесу; 2) елементи законодавчої техніки - ті, що стосуються підготовки, розробки та систематизації законів.

У підсумку відзначимо, що для покращення юридико-технічного рівня законодавства України необхідно затвердити на державному рівні Правила укладання законів, в яких би методологія законодавчого процесу отримала характер загальнообов'язкових процедурно-технологічних вимог.

Література

1. Котоков А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. - 2001. - № 1. - С. 3-21.
2. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. - Х., 2004. - 18 с.
3. Калинин М.И. Статьи и речи. - М.: Госполитиздат, 1936. - 258 с.
4. Поленина С.В. Качество закона и совершенствование правотворчества // Советское государство и право. - 1987. - № 7. - С. 12-19.
5. Законодательный процесс. Понятия. Институты. Стадии: Науч.-практ. пос. / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. - М.: Юриспруденция, 2000. - 320 с.
6. Косарев А.И. Об этапах развития юридической техники в советском праве // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР. - 1976. - Вып. 2. - С. 24-32.
7. Российская юридическая энциклопедия / Под. ред. А.Я. Сухарева. - М.: НОРМА, 1999. - 457 с.
8. Власенко Н.А. Вопросы методики подготовки законопроектов. Проблемы законотворчества Российской Федерации. - М.: Юрист, 1993. - 203 с.
9. Фодор И. Правотворчество. Теория и законодательная техника. - Пер. с рум. / Под. ред. Д.А. Керимова, А.В. Мицкевича. - М.: Прогресс, 1974. - 256 с.
10. Российское законодательство: проблемы и перспективы / Под ред. Л.А. Окунькова. - М.: БЕК, 1995. - 387 с.
11. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / Отв. ред. Р.О. Халфина. - М.: Наука, 1987. - 150 с.

Перерва Ю.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій
Харківського національного університету
внутрішніх справ*

Надійшла до редакції: 14.10.2014