

Правотворчі помилки:

поняття, види, способи
їх попередження, виявлення
та виправлення



В. І. Риндюк

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Центру теоретичних проблем законотворчості Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

У статті формулюється поняття правотворчих помилок, визначаються їх види та розглядають способи попередження, виявлення й виправлення різних видів правотворчих помилок.

Ключові слова: якість законодавства, правотворча помилка, техніко-юридична помилка.

В статье формулируется понятие правотворческих ошибок, определяются их виды, рассматриваются способы предупреждения, выявления и исправления разных видов правотворческих ошибок.

Ключевые слова: качество законодательства, правотворческая ошибка, технико-юридическая ошибка.

The article offers the concept of law-making errors, determines their kinds, examines methods of their warning, search and correction of different types of law-making errors.

Keywords: quality of legislation, law-making error, technical error of law.

На жаль, слід визнати, що останнім часом якість національного законодавства є предметом постійної критики науковців, практичних працівників, громадян, засобів масової інформації тощо. Неналежна якість законодавства, як правило, пов'язується з помилками, допущеними у процесі правотворчої діяльності. У юридичній літературі причини правотворчих помилок зводяться до двох основних груп: об'єктивні та суб'єктивні. До об'єктивних причин належать, зокрема, динамізм та багатоманітність суспільних відносин, складність власне правотворчої діяльності тощо. Коло суб'єктивних причин правотворчих помилок є значно ширшим: недотримання правил правотворчої техніки при прийнятті нормативно-правових актів, недосконалість системи інвентаризації нормативно-правових актів, нечіткість розмежування нормотворчої компетенції, поспішність у розгляді та прийнятті нормативно-правових актів і недотримання встановлених процедур їх прийняття, відсутність чіткого нормативного закріплення вимог правотворчої техніки, недостатній рівень правової культури і правосвідомості суспільства загалом та правотворця зокрема і т. п.

Фундаментальних цілісних досліджень питання правотворчих помилок практично не проводилося. До недавнього часу це правове явище вивчалось переважно російськими вченими, зокрема, Т. В. Кашаніною, О. С. Лашковим, О. Б. Лисюткіним, А. В. Лукашовою, Р. Надєєвим, С. В. Полєніною, В. М. Сиріх, Б. В. Чігідінім та ін. Проблема правотворчих помилок була всесторонньо обговорена під час проведення міжнародного науково-практичного круглого столу «Правотворчі помилки: поняття, види, практика та техніка виправлення в пострадянських державах» у травні 2008 р. [1]. Останнім часом на це питання звернули увагу і вітчизняні науковці. Зокрема, правотворчі помилки в своїх працях досліджують

Ж. О. Дзейко, В. Косович, Б. В. Малишев, І. Янишина.

Визначення правотворчих помилок, сформульовані в юридичній літературі, характеризуються своєю багатоманітністю; серед науковців відсутній і єдиний підхід до класифікації правотворчих помилок на види. В нашій статті на основі аналізу наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців запропоновано визначення поняття «правотворча помилка», визначено види правотворчих помилок та способи їх попередження, виявлення і виправлення.

В юридичній літературі поряд із терміном «правотворча помилка» використовуються також терміни «дефекти права», «помилка в законотворчості», «юридична помилка», «правова помилка», «законотворча помилка», «помилка в праві», «техніко-юридична помилка» тощо. Таке термінологічне різноманіття не сприяє чіткому розумінню даного феномену, тому виникає потреба з'ясувати, яке значення вкладається в поняття «правотворча помилка».

Перше уявлення підказують нам самі названі терміни. У наведених словосполученнях слова «дефекти» та «помилка» є головними, а слова «правотворча», «правова», «юридична», «законотворча» і т. д. – залежними, такими, що вказують на ознаку головних слів. Залежні слова є визначеннями, які окреслюють межі використання в даних словосполученнях термінів «дефект» і «помилка», конкретизуючи поняття права, що фігурує в наведених словосполученнях.

У словниках термін «дефект» тлумачиться як вада, недолік, хиба, пошкодження [2, с. 140; 3], а поняття «помилка» як неправильність, неточність у чому-небудь (написанні слова, схемі, карті, діях, думках і т. ін.) або некоректність результату яких-небудь дій [2, с. 419; 3]. З цього можна зробити висновок, що вказані терміни означають як неправильні дії у сфері права, так і неправильні результати цих дій (вади, недоліки

правових актів). Таким чином, помилка – це дія або результат протилежні правильному.

Якщо повернутися до наведеного вище ряду термінів, то, на нашу думку, найбільш широким є поняття «юридична помилка» («правова помилка»), що включає помилки, допущені у процесі правотворчості (правотворчі помилки) та помилки, допущені у процесі правозастосування (правозастосовні помилки). Питання помилок правозастосування є більш дослідженим, зокрема на теоретичному рівні правозастосовні помилки вивчали М. М. Вовченко, К. Р. Мурсалімов.

У правотворчій діяльності поєднуються дві складові: пізнання об'єктивних соціальних закономірностей та проектування – переклад об'єктивних соціальних закономірностей на мову права. Передумовою створення закону, зазначає Д. А. Керимов, є пізнання тих умов, факторів і обставин, тих суспільних відносин, що розвиваються, правове регулювання яких диктується вимогами соціального прогресу. Після того, як усвідомлені потреби і цілі правового регулювання тих чи інших відносин, законодавець переходить від пізнання до створення самого закону, яке регулюється звичайно законами та регламентами, установленими процедурами [4, с. 9-10]. Відповідно, помилки можуть бути зроблені як на стадії пізнання, так і на стадії проектування, тобто на стадії перекладу об'єктивних закономірностей в систему нормативно-правових положень.

Відтак слід погодитися з тими авторами, на думку яких типологія правотворчих помилок повинна здійснюватися з урахуванням природи самого нормативно-правового акта, якості якого, як відомо, характеризує два аспекти – соціальний та спеціально-юридичний. Відповідно можна виділити два види правотворчих помилок: 1) соціальні і 2) юридичні [5]. В. Косович з цього приводу пише: «Видається, що усі помилки необхідно розмежовувати за змістом (сутністю,

вихідними засадами, що лежать в їх основі) та формою зовнішнього прояву (закріплення, фіксації, оформлення) ... До змістовних (сутнісних) відносять економічні, політичні, гносеологічні, аксіологічні, психологічні. До формальних – логічні і помилки правотворчої техніки» [6, с. 15].

Для позначення помилок, що виникають у сфері пізнавальної діяльності, різні автори використовують такі терміни, як «соціальні помилки», «гносеологічні помилки», «концептуальні помилки», хоча і вкладають в них дещо різний зміст. На думку А. В. Лукашкової, гносеологічні помилки – це коли закон не відповідає об'єктивним закономірностям. У цьому випадку недоліки нормативно-правового акта зумовлюються обставинами, що лежать за межами стадії його проектування, наприклад, недостатньо глибокий теоретичний і практичний рівень вивчення певної проблеми, прогалини в науковому пізнанні тощо [7]. В. М. Баранов і В. М. Сирих концептуальними називають помилки, коли правознавство або інші науки мають необхідний рівень знань, а законодавець не зміг їх засвоїти та вірно відобразити в концепції законопроекту [8, с. 161]. У запропонованому О. Ф. Скакун визначенні помилки в праві як результату невірної оцінки об'єктивних умов і вияву не тієї законодавчої волі, яку слід було втілити в нормативно-правовому акті [9, с. 434], мова також йде саме про помилки, допущені на стадії пізнання. Таким чином, помилки стадії пізнання (змістовні помилки) – це недоліки нормативно-правового акта, що є результатом невірної оцінки об'єктивних соціальних закономірностей при його виробленні.

Наприклад, про допущення помилки на стадії пізнання при розробці Земельного кодексу України пише доктор юридичних наук, проф. Н. Титова. Зокрема, автор зазначає, що при розробці Земельного кодексу України мала місце досить дивна для цивілізованої держави ситуація: в Україні є потужний науковий потенціал у сфері земельного,

аграрного та екологічного права, захищається чимало докторських і кандидатських дисертацій, видаються монографічні роботи з цих галузей права, вноситься чимало слушних конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства, проте всім цим Верховна Рада України знехтувала. У робочу групу з розробки проекту Земельного кодексу України було включено переважно чиновників Держкомзему і тільки двох юристів; жоден із докторів юридичних наук, професорів земельно-правової і аграрно-правової спеціалізації до цієї групи не увійшов [10]. Безумовно, відсутність належної наукової основи Земельного кодексу України вплинула і на його якість. Зокрема, лише закони про внесення змін до Земельного кодексу України приймалися біля 60 разів.

Щодо виявлення помилок, допущених на стадії пізнання, то останні не є очевидними і не впливають безпосередньо з аналізу тексту нормативно-правового акта. Слід погодитися з А. В. Лукашовою, яка пише, що визнання тих або інших положень законопроекту ґносеологічними помилками має не цілком очевидний характер. Тут відкривається простір для дискусій, полеміки, зіткнення різних підходів, теорій, розумінь. Процес розвитку реальності складний та суперечливий, а тому теоретичні знання, що є на сьогодні, ніколи не можуть бути визнані істиною абсолютною і остаточною. У правознавстві мало положень, що є вихідними загальновизнаними науковими постулатами. Навіть такий наріжний камінь природного права, як право людини на життя, визнається і поважається не всіма і не скрізь. Очевидно, що одна й та ж об'єктивна закономірність у різних конкретно-історичних умовах виявляє себе по-різному [7].

Помилки стадії пізнання виявляються в процесі реалізації нормативно-правового акта. Р. Надеев пише, що такі помилки практично неможливо нейтралізувати на стадії розробки проекту, оскільки вони заснова-

ні на припущеннях правотворця та їх уникнення не підкріплюється належною емпіричною базою. Для попередження помилок цього виду варто надсилати проект на наукову експертизу, проводити по ньому обговорення, здійснювати, по можливості, локальний експеримент, використовувати соціологічні методи для прогнозу його необхідності та життєздатності тощо [11, с. 20].

На думку автора, способом виявлення помилок стадії пізнання є правовий моніторинг. В юридичній літературі правовий моніторинг визначається, зокрема, як система спостережень, оцінок, прогнозу стану та динаміки правових процесів. Правовий моніторинг є сучасним інструментом забезпечення якості нормативно-правових актів, що являє собою спеціальну діяльність державних органів, в змісті якої можна визначити три напрями: 1) спостереження за змістом діючого нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільного життя; 2) аналіз даних спостереження, оцінка стану нормативного матеріалу, що регулює ту або іншу сферу суспільного життя, його ефективності; 3) узагальнення практики застосування нормативно-правових актів і вироблення на цій основі пропозицій щодо способів та напрямів вдосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин [12, с. 160-162]. Відповідно, способом виправлення помилок стадії пізнання є внесення відповідних змін в чинне законодавство.

Зокрема, здійснення правового моніторингу нормативного регулювання відповідної сфери суспільних відносин є одним із основних завдань міністерств України. Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI одним із основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо

його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України.

Щодо правотворчих помилок, які виникають на стадії проектування, слід зазначити таке. У процесі вироблення нормативно-правового акта результат пізнання об'єктивних закономірностей розвитку суспільних відносин, що підлягають правому регулюванню, фіксується у цьому акті, перекладається на мову права. В літературі використовується таке поняття, як «формалізація», під яким розуміють діяльність, що полягає в абстрагуванні від властивостей певного явища та перекладі його змістовної сторони на мову знаків (формул, букв, цифр, символів). Формалізація у тій чи іншій галузі знання потребує певних прийомів і засобів [13, с. 45; 14, с. 29], відповідного інструменту формалізації. Таким інструментом у сфері права є правотворча техніка, що її ми визначаємо як сукупність логічних, мовних прийомів, методів та юридичних процедур правотворчої діяльності державного апарату по виробленню норм права у формі положень нормативно-правових актів.

Якщо звернутися до визначень поняття «правотворча помилка», що наводяться в юридичній літературі, то зміст більшості з них зводиться до того, що правотворча помилка є негативний результат недотримання суб'єктом правотворчості вимог юридичної (правотворчої, законодавчої) техніки. Зокрема, на думку В. М. Сирих, правотворча помилка – це відступ від вимог правотворчої техніки, логіки і граматики, що знижує якість нормативно-правового акта, викликає складнощі при його тлумаченні та перешкоджає реалізації норм права в конкретних відносинах [15, с. 197]. В. М. Баранов визначає помилку в законотворчості як неправильні дії нормотворчого органу, здійснені по добросовісній омані, що викликають не-

сприятливі соціальна та юридичні наслідки, а О. Б. Лисюткін пише, що помилка в правотворчості – це обумовлений навмисними або ненавмисними діями суб'єкта нормотворчості негативний результат, що перешкоджає його ефективній роботі і прийняттю високоякісного нормативного акта [8, с. 159]. На думку В. Косовича, правотворчі помилки – це недоліки у змісті та формі нормативно-правових актів, зумовлені неналежним використанням засобів правотворчої техніки, в основі яких лежить комплекс політичних, економічних, гносеологічних, соціальних, юридичних та інших факторів [6, с. 17] тощо.

Формулюючи визначення поняття «правотворча помилка», різні автори акцентують увагу на різних аспектах цього явища. Наприклад, В. М. Баранов, А. Б. Лисюткін, О. С. Лашков включають до визначення поняття «правотворча помилка» оцінку суб'єктивного відношення правотворчого органу до зробленої помилки. У цьому випадку правотворча помилка розглядається як результат ненавмисних або навмисних дій суб'єкта правотворчості. З цього приводу А. В. Лукашова слушно зазначає, що форма вини правотворчого органу у випадку підготовки ним неякісного проекту вирішального значення не має [7].

Також, у дефініціях поняття «правотворча помилка», що наводяться в юридичній літературі, звертається увага на таку ознаку останньої, як негативний соціальний результат, а саме: негативні соціальні, юридичні або політичні наслідки; перешкода реалізації суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; перешкода ефективній роботі суб'єкта нормотворчості та прийняттю високоякісного нормативного акта; зниження якості нормативно-правового акта, ускладнення в тлумаченні змісту його норм і перешкода їх реалізації в конкретних суспільних відносинах тощо.

Таким чином, щодо правотворчих помилок, що виникають на стадії проектування,

тобто на стадії перекладу об'єктивних закономірностей в систему нормативно-правових положень, то на нашу думку, ці помилки логічно називати техніко-юридичними помилками. Відповідно, техніко-юридичні помилки – це недоліки нормативно-правового акта, що є результатом порушення логічних, мовних, процедурних вимог правотворчої техніки при його виробленні.

Як приклад техніко-юридичної помилки можна навести логічне протиріччя між положеннями ст. 53 Конституції України, що гарантують право кожного на освіту, та положенням ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04.2000 р. № 1645-III (з наступними змінами), в якому зазначено, що дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячих закладів не дозволяється. По суті положення ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» позбавляє певну категорію дітей права відвідувати навчальні заклади. Оскільки законодавством не передбачено інший механізм отримання дошкільної або середньої освіти такою категорією дітей, то питання, яким чином діти, що не мають профілактичних щеплень, можуть реалізувати своє гарантоване державою конституційне право на освіту, залишається відкритим.

Щодо виправлення наведеної техніко-юридичної помилки, то слід зазначити, що Верховною Радою України прийнято у першому читанні (10.01.2012 р.) законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту населення від інфекційних хвороб) № 8583 від 31.05.2011 р. У супровідних документах щодо законопроекту зазначається, що з метою врегулювання питання щодо недопущення звуження прав і обмеження законних інтересів дитини на охорону здоров'я та на освіту, зняття соціальної напруги у суспільстві, пов'язаної з проведенням щеплень, законопроектом скасовується вимо-

га ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» щодо заборони відвідування дитячих закладів дітьми, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень. На заміну їй запроваджується норма щодо можливих тимчасових обмежень відвідування дитячих закладів на період неблагополучної епідемічної ситуації з певної інфекційної хвороби: «У разі неблагополучної епідемічної ситуації відсутність обов'язкових профілактичних щеплень за віком тягне за собою тимчасову відмову у прийнятті дитини до відповідного закладу та/або його відвідуванні». Однак, на сьогоднішній день зазначений законопроект не прийнято, техніко-юридично помилку не виправлено.

Таким чином, для попередження техніко-юридичних помилок необхідно чітко дотримуватися логічних, мовних, процедурних вимог правотворчої техніки при підготовці проекту нормативно-правового акта, проводити його правову експертизу. Згідно з Методичними рекомендаціями щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів (схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41), до предмета правової експертизи проекту нормативно-правового акта належать, зокрема, такі питання: 1) чи відповідають положення проекту нормам Конституції України, а також законам з відповідної галузі права? 2) чи відповідає проект нормам чинних міжнародних договорів України? 3) чи суперечать положення проекту чинним нормативно-правовим актам більшої, рівної або меншої юридичної сили?

На нашу думку, способом виявлення техніко-юридичних помилок є ревізія відповідного нормативно-правового матеріалу: діяльність компетентних суб'єктів з перегляду нормативно-правових актів, що відповідають певній ознаці (сфера правового регулювання, державний орган, що прийняв акти, певний період часу, за який були

прийняті акти тощо) з метою виявлення недоліків та їх виправлення. Зокрема, ревізія нормативно-правових актів включає встановлення їх чинної редакції, виявлення техніко-юридичних помилок. Відповідно, способом виправлення техніко-юридичних помилок є підготовка відповідних проектів нормативно-правових актів щодо внесення змін в чинне законодавство та їх прийняття.

Виходячи з наведених міркувань, можна запропонувати визначення правотворчої помилки як змістовних або техніко-юридичних недоліків нормативно-пра-

вових актів, обумовлених об'єктивними та суб'єктивними причинами, що знижують якість нормативно-правових актів. Змістовні помилки (соціальні, політичні, концептуальні, гносеологічні тощо) можуть бути допущені на стадії пізнання та оцінки об'єктивних соціальних закономірностей, а техніко-юридичні помилки – на стадії формалізації (проектування) – перекладу об'єктивних соціальних закономірностей на мову права. Кожний з названих видів правотворчих помилок потребує подальшого окремого дослідження.

Список використаної літератури

1. Правотворческие ошибки: понятия, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: [сборник] / Нижегородская акад. МВД России, Черновицкий нац. ун-т им. Юрия Федьковича; [под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича]. – М.: Проспект, 2008. – 1116 с.
2. Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М.: Рус. язык, 1984. – 797 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – Вид-во «Перун», 2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lingvo.ua>
4. Керимов Д. А. Законодательная техника. Научно-метод. и учеб. пособ. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. – 127 с.
5. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Червонюка. – М.: Колосс, 2003. – 544 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru>
6. Косович В. Правотворчі помилки – як наслідок помилок у правотворчій техніці // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Мат. XV регіональної науково-практ. конф., 4-5 лютого 2009 р. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2009. – С. 14-17.
7. Лукашева А. В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. – 2000. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elib.org.ua>
8. Кашанина Т. В. Юридическая техника: учеб. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 496 с.
9. Скаун О. Ф. Теория государства и права: Учеб. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
10. Титова Н. Земельний кодекс України: позитиви та вади. – Універсум. – 2003. – № 3-4 (113-114) [Електронний ресурс]. – <http://www.universum.org.ua>
11. Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. – 2001. – № 5. – С. 20-22.
12. Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практ. пособ. – М.: Проспект, 2011. – 384 с.
13. Бабаев В. К. Формальная определенность и возможности формализации законодательства // Советское государство и право. – 1978. – № 4. – С. 44-51.
14. Чернобель Г. Т. Формализация норм права // Советское государство и право. – 1979. – № 4. – С. 29-36.
15. Сырых В. М. Теория государства и права: Учеб. для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – 704 с.