***Михайло САВЧИН***,

кандидат юридичних наук, доцент,

в.о. завідувача кафедри конституційного

та адміністративного права

Київського університету права НАН України

**ВИМОГИ ДО ЯКОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА  
(конституційно-правові аспекти)**

Як формально-юридичне, писане джерело права нормативний акт володіє певними перевагами у системі джерел права. Зокрема, вони доводяться до відома населення шляхом їх опублікування та містять абстрактні правила поведінки, які діють на майбутнє і щодо невизначеного кола осіб, регулюють типові життєві ситуації. Серед писаних актів найважливіше місце посідає закон. У конституційному праві важливе значення має регулювання на рівні закону, оскільки лише на такій правовій основі є легітимним обмеження прав людини й основоположних свобод. В Україні систему нормативно-правових актів прийнято визначати через термін «законодавство», що є досить поширеним і в зарубіжній практиці.

Згідно з конституційною юриспруденцією термін «законодавство» охоплює закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною радою України, а також укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті у межах повноважень та відповідно до Конституції і законів України [1]. Водночас ця справа стосувалася лише правової форми визначення регулювання трудового контракту і, здається, що Конституційний Суд здійснив казуальне тлумачення Конституції. Водночас у доктрині термін «законодавство» поширюють на всі нормативно-правові акти, які мають ієрархічну структуру відповідно до приписів частини другої статті 8 Конституції. Тому така позиція Конституційного Суду не цілком є виваженою і очікує ще на своє динамічне тлумачення.

Зміст закону повинен відповідати певним вимогам та стандартам. Лише законодавець здатний забезпечити формулювання єдиних правил, оскільки він на відміну від судді є більш поінформований про реальний стан соціальних відносин. Парламентська процедура сприяє формуванню «загальної волі», втіленої у положеннях закону, шляхом політичного дискурсу про різні аспекти нормативного регулювання суспільних відносин. Відкритість та прозорість парламентської процедури, очевидно, є істотною перевагою перед правотворчістю суддів у разі формулювання абстрактних правил. У відповідності до принципу верховенства права дії юстиції повинні носити підзаконний характер, бути пропорційними та передбачуваними. Тому лише положення закону можуть адекватно регулювати режим застосування норм права у конституційній державі. Положення закону не можуть мати довільний зміст на догоду певній політичній кон’юнктурі, оскільки: «…ця підстава недостатня, щоб виправдати все державне право, яке повинне створювати не лише надійний, але й справедливий порядок. Лише той, хто вважає, що критичний підхід до державних законів взагалі не має сенсу чи непотрібний, навіть якщо це расистські закони та накази про винищення цілих народів, що їх видавав Гітлер, може твердити, що для його правосвідомості питання справедливості не стоїть» [2].

Закон у європейській традиції права розглядають не у вузькому значенні як акт парламенту, а як загальний термін і поняття, якими визначаються всі законодавчі акти, що виходять від уповноважених на їх видання органів держави і місцевого самоврядування. Важливо при цьому, щоб всі ці акти виходили тільки від конституційно визнаних органів влади і такі приймалися у суворо регламентованому порядку, особливо у випадку делегованого законодавства. З іншого боку закон не ототожнюється із правом чи із правопорядком.

У конституційній державі законодавство повинно бути систематизованим, що є гарантією його правового характеру і стабільності. При систематизації законодавства правові акти приймаються системно і не вносять додаткових суперечностей у правове регулювання, інакше це може загрожувати правовій безпеці (певності) індивіда, зокрема конституційній вимозі про належний порядок доведення до відома населення змісту їх прав і обов’язків (ст. 57). З цих міркувань сьогодні обґрунтовується ідея про визнання антиконституційною практики законодавчого упущення (відсутності законодавчого регулювання за прямим приписом конституції, що порушує засади правової визначеності і посягає на сутність змісту прав людини), про що цілком очевидно сформульовано у рекомендаціях XIV Конгресу Конференції європейських конституційних судів. За цими критеріями також не відповідає юриспруденція Конституційного Суду щодо відмови у подоланні колізій [4] та прогалин [5] у поточному законодавстві.

Згідно з принципом верховенства права законодавство не може регулювати конкретні життєві випадки, оскільки це є прерогативою адміністрації та органів юстиції (правосуддя). Правова норма означає те, що законодавець встановлює абстрактні правила поведінки, які можуть конкретизуватися у договорі, у адміністративній практиці чи усталеній судовій практиці.

Виходячи з цього європейська практика виробила такі основі критерії до законодавчих положень: принцип рівності; заборона сваволі; принцип пропорційності (співмірності); заборона нерозумного застосування права; заборона надформалізму.

Тому очевидним здається, що над законом стоять певні надпозитивні ідеї та цінності, які є загальновизнаними у суспільстві. Конституціоналізм дає на це вірогідну відповідь, оскільки вже більше 200 років такими загальнолюдськими цінностями визнаються основні права, визнані в Декларації прав людини і громадянина 1789 р.

Законодавчі повноваження Верховної Ради сформульовані за моделлю парламенту з відносно обмеженими повноваженнями. Це випливає безпосередньо з конституційних засад поділу влади (ст. 6) та законності (ч. 2 ст. 19). Законодавча компетенція парламенту є обмеженою, оскільки Конституція наділяє певними повноваженнями Президента, який здійснює арбітражні функції (ст. 106), регламентарними повноваженнями уряд (ст. 116), а також власним предметом відання органи місцевого самоврядування (ст. 143).

Закони не повинні зачіпати в істотних моментах конституційні повноваження уряду, які за своєю природою є прерогативами у сфері державного управління та визначенням правил на основі закону. Регламентарна сфера уряду зумовлена необхідністю регулювати політику уряду та діяльність адміністрації в окремих сферах управлінської діяльності, конкретизувати положення законів у разі формулювання технічних правил чи стандартів, що за своїм предметом не є сферою регулювання на рівні закону.

Конституційний Суд з приводу колізії правотворчих повноважень парламенту та уряду щодо цінової політики висловився таким чином: «Забезпечення проведення цінової політики Кабінетом Міністрів України означає реалізацію ним визначених… Законом України [про ціни і ціноутворення] основних начал встановлення і застосування цін і тарифів, що логічно включає регулювання цін (тарифів), а також контроль за ними» [6]. Суд також стоїть на позиції, що безпосереднє регулювання цін і тарифів парламентом є неправомірним втручанням у сферу повноважень відповідних органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, що є порушенням поділу влади всупереч ст.ст. 6, 19, 116, 137 та 143 Конституції [7].

У цій сфері Верховна Рада може у загальній формі визначати повноваження органів влади, правові засоби і способи здійснення державної політики в окремих її напрямках, обсяг регулювання та форми контролю за здійсненням цих повноважень. Такі повноваження Верховна Рада може здійснювати двояко: шляхом прийняття Закону про засади зовнішньої і внутрішньої політики та/або шляхом прийняття спеціальних законів, які б визначали конкретні критерії щодо актів уряду, якими встановлюються технічні правила чи стандарти.

Конституційна сфера закону Верховної Ради визначається шляхом конституційного закріплення кола питань (ст. 92), які виключно регулюються законом як актом парламенту. Це не виключає можливості прийняття законів Верховною Радою з інших питань. У самому тексті Конституції містяться застереження про необхідність прийняття законів з певних питань. Насамперед, це стосується конституційного регулювання прав людини і основоположних свобод. У відповідності до принципу застереження про закон обмеження прав людини і основоположних свобод здійснюється виключно на основі закону. Також Конституція передбачає прийняття по суті органічних законів (хоча такі не передбачені у позитивному праві), які стосуються визначення аспектів конституційного статусу органів публічної влади (наприклад, ст.ст. 76 – 78, 89, 107, 120, 123, 125, 131, 140 Конституції).

Аналіз природи Конституції та юриспруденції Конституційного Суду дають змогу зробити висновок, що закони та інші нормативно-правові акти мають відповідати і прийматися на їх основі. Закони та інші нормативно-правові акти містять правові приписи, які регулюють типові ситуації і за своїм призначенням конкретизують і деталізують конституційні положення. За таких умов існує ієрархія правових норм: конституція – закон – підзаконний нормативний акт. При цьому зміст законів і підзаконних нормативних актів окрім положень конституції є зв’язані змістом актів конституційної юриспруденції.

Ідея про ієрархію правових норм також обґрунтована у працях позитивістів (наприклад, Г. Кельзена, Л. Харта). Конституційний Суд визнає, що закони як акти встановленої конституцією законодавчої влади мають відповідати певним правовим критеріям і «зумовлює їх [законів – М.С.] субординацію відносно Конституції України» [8], «Конституція України як головне джерело національної правової системи є... базою поточного законодавства», яке «конкретизує закріплені в Основному Законі положення»[9]. Також Суд сформулював висновок, що у «правовій державі існує сувора ієрархія нормативних актів, відповідно до якої постанови та інші рішення органів виконавчої влади мають підзаконний характер і не повинні викривляти сутність і зміст законів» [10].

Згідно з юриспруденцією Конституційного Суду: «у частині першій статті 92 Основного Закону України закріплений принцип пріоритету (верховенства) закону в системі інших нормативно-правових актів, за допомогою якого здійснюється правове регулювання найважливіших суспільних відносин. Перелік питань, що мають регулюватися виключно законами України, передбачений цією нормою, має імперативний характер, а це означає, що всі рішення щодо них повинні прийматися у формі закону» [11]. Відповідно право приймати закони, коли воно не здійснюється безпосередньо народом України, належить виключно Верховній Раді і не може передаватися іншим органам чи посадовим особам[12]; права делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади Конституцією України не передбачено [13].

У літературі склалося традиційне уявлення про природу закону, яке потребує свого уточнення з точки зору конституційності. Закон як акт парламенту повинен насамперед відповідати принципу верховенства права.

1) Повнота (щільність) законодавчого регулювання. Закон має регулювати усі істотні елементи сфери суспільного життя, яку він зачіпає. Повнота законодавчого регулювання досягається шляхом чіткого визначення сфери його дії, статусу його відповідних носіїв та адресатів, порядку здійснення ними своїх прав-домагань та повноважень, відповідальності у разі недодержання правил, визначених у законі.

З другого боку, щільність законодавчого регулювання також полягає в тому, щоб закон не був надмірно деталізований у не вторгався у сфері формулювання технічних правил і стандартів, що за сутністю є сферою реалізації політики уряду, а за формою – конкретизацією положень законів. З цією метою є достатнім визначення у законі основних параметрів формулювання цих правил на засадах незворотності юридичної сили цих приписів, nullum poena sine lege, правової визначеності, правомірності очікувань тощо.

Наприклад, при регулюванні статусу Кабінету Міністрів необхідно визначити в істотних рисах: положення цього органу у системі органів публічної влади, зокрема щодо його взаємодії з іншими органами влади; організаційну структуру уряду; статус міністрів та засади безперервності у діяльності міністерств; процедури розробки, розгляду та прийняття урядових актів; конституційну та інші види відповідальність уряду та окремих міністрів тощо.

Закон встановлює правила щодо прав і свобод людини, виборів, цивільного і кримінального права, публічних фінансів та бюджету, установлення видів публічної служби та статусу публічних службовців, національної безпеки і оборони, правосуддя, правового режиму власності, правової процедури реквізиції та конфіскації власності. Правове регулювання у законі має бути достатнім і не викликати неоднозначностей в ході його застосування. Закон має настільки чітко визначати зміст правового регулювання, щоб не було необхідності прийняття актів, які б визначали порядок його застосування. Останнє слід розглядати як законодавче упущення, що є порушенням Конституції та посягає на сутнісний зміст конституційних прав і свобод.

У СРСР набула поширення практика прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які фактично підмінювали собою закони. Так, за даними історико-порівняльного дослідження законотворчої практики за період 1938 – 1989 рр. видно, що Верховна Рада УРСР прийняла порівняно мало законодавчих актів – 484, з яких 198 актів було прийнято у період реформування та масової кодифікації законодавства УРСР (період 1959 – 1966 рр.) [14]. Це є недостатнім і свідчить про те, що радянська правова система була нерозвинутою у сфері організаційного та процедурного забезпечення. Для радянської правової системи також було характерним прийняття підзаконних актів, якими визначався порядок застосування законів. Органи влади не виконували закону доти, поки не приймалися такого роду підзаконні акти. Фактично закон виконувався із додержанням суворо ієрархічного принципу доведення команди від вищестоящих до нижчестоящих органів влади. Такий механізм призводив до правової інфляції та породжував сприятливі умови для свавільного застосування законів. Зрозуміло, що такий стереотип складно подолати. Аналіз багатьох законів, прийнятих в часи незалежності України, свідчить, що вони мають декларативний характер і їх застосування не забезпечується організаційно і процедурно. Від цього потерпає повнота законодавчого регулювання і ефективність діяльності парламенту як органу законодавчої влади.

2) Організаційна та процедурна забезпеченість виконання закону. Закон повинен відповідати принципові мінімальної достатності правового регулювання, тобто чітко визначати мінімально необхідні правові засоби втілення його в життя. Серед таких правових засобів організаційного характеру можна виділити спеціалізовані органи публічної влади, їх кадрове, організаційне та фінансове забезпечення, визначення правового статусу відповідальних посадових осіб, предмет відання, повноваження та відповідальність. До правових засобів процедурно-процесуального характеру можна віднести: порядок звернення до органу влади; забезпечення режиму довірливого спілкування між особами, що наділені публічними функціями і повноваженнями, та приватними особами; транспарентність порядку ведення провадження, зокрема, підготовки та розгляду органами публічної влади матеріалів справи; процесуальні гарантії оскарження рішення органу влади; гарантії виконання рішення за результатами розгляду справи та юридична відповідальність за невиконання постановленого рішення.

3) Фінансова та ресурсна обґрунтованість закону. Прийнятий закон не може мати програмний, декларативний характер, викликати надмірні соціальні очікування у населення. Закон є практичним посібником до дій для його носіїв та адресатів. Згідно з принципом відповідального парламентського правління, Верховна Рада при прийнятті законів зобов’язана передбачати можливі наслідки його застосування, зокрема можливі асигнування з державного бюджету та вжиття заходів організаційного, кадрового чи процедурного характеру. Гарантією цього всього є те, що в ході підготовки та розгляду законопроектів у Верховній Раді необхідне їх фінансово-економічне обґрунтування.

4) Закон як сукупність абстрактних правил. Закон регулює правила поведінки шляхом встановлення певних рамок поведінки. Такі рамки соціально значущої поведінки можуть визначатися по-різному: у негативний спосіб, за допомогою якого визначаються межі правомірної поведінки, недодержання яких тягне за собою юридичну відповідальність; у позитивний спосіб – шляхом визначення можливих типових варіантів поведінки, перелік яких не має бути надмірно казуальним. Закон за своїм змістом не може містити приписи, що мають конкретний характер, оскільки він втрачає ознаки нормативності. Закон має бути доволі гнучким, придатним до застосування у неоднозначних ситуаціях. Ця вимога також пов’язана з тим, що вельми складно передбачити всі життєві випадки, коли доведеться застосувати закон. У разі виникнення ситуації, яка прямо не випливає із закону, така невизначеність може бути подолана шляхом тлумачення судом на основі аналогії. З цього приводу Європейський Суд з прав людини сформулював таку правову позицію:

«На думку Суду, із вислову «передбачено законом» випливають наступні дві вимоги. По-перше, право повинно мати відповідну обставинам можливість орієнтуватися у тому, які правові норми застосовуються до цього випадку. По-друге, норма не може вважатися «законом», якщо вона не сформульована із достатнім ступенем точності, що дозволяє громадянину співвідносити свою поведінку: він повинен мати можливість – користуючись при необхідності порадами – передбачати, у розумній стосовно до обставин мірі, наслідки, які може потягнути за собою така дія. Ці наслідки необов’язково передбачати з абсолютною впевненістю: досвід показує, що це недосяжно. Більш того, хоча визначеність вельми бажана, вона може супроводжуватися рисами окаменілості, тоді як право повинно володіти здатністю йти в ногу із обставинами, що змінюються. Відповідно, багато законів неухильно користуються термінами, які більшою або меншою мірою розпливчасті: їх тлумачення і застосування – завдання практики» [15].

5) Чіткість і однозначність змісту положень закону. Ця вимога має важливе значення для однакового і правильного застосування закону. Чіткість викладу положень закону дає змогу належним чином довести його цілі і зміст до адресатів, зобов’язаних його застосовувати і додержуватись. Важливим є чітке закріплення повноважень органів публічної влади, визначення правових засобів реалізації цих повноважень та вимог належної правової процедури щодо їх реалізації. Закон має відповідати вимогам юридичної техніки щодо його введення в дію і припинення його дії. З точки зору правової визначеності є сумнівним висновок Конституційного Суду, що закон про внесення змін «вичерпує» свою дію з моменту, коли він стає невід’ємною частиною закону, до якого власне вносяться зміни [16]. Таке положення ставить під сумнів легітимність процедури внесення змін до законів, оскільки змінені положення є частиною закону, який і є предметом конституційного контролю, і в такий спосіб Конституційний Суд має забезпечувати його відповідність засадам верховенства права та утверджувати засади конституціоналізму. Також викликає заперечення підхід Конституційного Суду щодо відмови у конституційному контролі правових актів, які втратили свою чинність [17], оскільки доволі часто це призводить до порушення прав людини й основоположних свобод та зловживання владними повноваженнями.

Таким чином, вітчизняній конституційній доктрині, правотворчій практиці та конституційній юриспруденції необхідно змінити кардинально свої підходи щодо забезпечення режиму конституційності у ході такої діяльності. Основними критеріями правового змісту законодавства мають ставати баланс інтересів більшості і меншості, верховенство права над правами людини, за яким законодавство має задовольняти вимогам рівності, справедливості і свободи. Закони мають мати самодостатній характер і їх дія не має залежати від прийняття на їх розвиток актів уряду чи адміністрації. В останньому випадку закони мають містити конкретні критерії щодо конкретизації і деталізації їх змісту через технічні правила і стандарти.

Опубліковано:

Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку: Зб. наук. праць Всеукр. наук.-практ. конференції / Київський ун-т права НАН України [редкол.: Шемшученко Ю.С., Бошицький Ю.Л., Чернецька О.В. та ін.]. – К.: Вид-во Європейського ун-ту, 2011. – С. 11-17 (487 с.).

**Список використаних джерел:**

Рішення КСУ від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98.

Циппеліус Р. Філософія права. – К.: Тандем, 2000. – С. 137.

Бирмонтене, Т., Ярашюнас, Э., Спруогис, Э. Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Выпуск 2 (40) – 3 (41), 2008. – Ереван: Центр конституционного права Республики Армения, 2008. – С. 70 – 245.

Ухвали КСУ № 20-у/2000 і № 39-у/2000.

Ухвала КСУ № 9-у/2002.

Рішення КСУ № 2-рп/99.

Рішення КСУ № 2-рп/2000.

Рішення КСУ № 4-зп/97.

Рішення КСУ № 3-рп/2002.

Рішення КСУ № 9-рп/2001.

Рішення КСУ № 4-рп/2008.

Рішення КСУ № 15-рп/2000.

Рішення КСУ № 15-рп/2009.

Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 1999. – С. 188.

Рішення ЄСПЛ у справі Санді Таймс проти Сполученого Королівства // Европейский Суд по правам человека: Избранные решения. В 2 т. – Т. 1. – М., 2001. – С. 201–202.

Ухвала КСУ № 6-у/2008.

1. Ухвала КСУ № 62-у/97.