

НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

УДК 340.134 (477)

І. Суходубова, м.н.с. Інституту державного будівництва і місцевого самоврядування НАПрН України

Гармонійне співвідношення стабільності і динамізму законодавства як умова його якості та ефективності

Актуальність дослідження стабільності і динамізму законодавства тісно пов'язана з реалізацією принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України, а загально визнаний ідеал верховенства права припускає, зокрема, точність і передбачуваність правових норм, їх відносну незмінність у часі і відсутність внутрішніх розбіжностей¹. Тому є всі підстави погодитися з думкою Л. Фуллера, який вважає, що не може бути раціональної підстави у твердженнях, згідно з якими людина має моральний обов'язок підкорятися правовій нормі, яка є незрозумілою, або суперечить іншій нормі тієї самої системи, або щохвилини змінюється². Уявляється, що посилення стабільності законодавства є одним із основних факторів подальшої розбудови правової держави в Україні³, бо нестабільність законодавства призводить до порушення його системних зв'язків, утруднює реалізацію принципів верховенства права та законності, може обумовлювати низьку ефективність правового регулювання.

Водночас, якщо законодавство не володіє належним рівнем динамічності, воно теж втрачає свою якість та ефективність, оскільки не забезпечує належної актуальності і адекватності правового регулюван-

¹ Див.: Енциклопедія політичної думки : пер. з англ. – К. : Дух і Літера, 2000. – С. 134.

² Див.: Фуллер Л. Л. Мораль права : пер. с англ. / Л. Л. Фуллер. – Киев : Сфера, 1999. – С. 43.

³ Див.: Заєць А. П. Правова держава в Україні: концепція та механізм реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / А. П. Заєць. – К., 1999. – С. 12.

ня. Відсутність динамічних властивостей законодавства може призвести до порушення зв'язку між справедливістю і змістом правового регулювання. Саме тому з часом доцільно переглядати, наприклад, розміри каральних санкцій у кримінальному законодавстві, щоб вони були адекватними скоєному правопорушенню в контексті актуальних політичних, економічних, соціальних й моральних характеристик держави та суспільства.

Проблемам стабільності і динамічності законодавства в цілому і окремих його галузей присвячували свої дослідження багато науковців, серед яких І. В. Баскова, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, А. П. Заєць, Д. А. Монастирський, О. В. Петришин, Н. В. Сильченко, З. К. Симорот, В. Я. Тацій, В. І. Тютюгін, М. І. Хавронюк, В. Д. Щвець та ін. При цьому терміни «динамізм і стабільність» в юридичній науці стосовно правового регулювання суспільних відносин вживаються в різних значеннях: а) як один із загальних принципів права; б) як властивість закону; в) як властивість (елемент) системи права і системи законодавства. Що ж стосується законодавства, то цілком слушно вважається, що стабільність і динамізм є його *якісними* характеристиками, які походять від відповідних невід'ємних властивостей системи права.

Наразі всі науковці одноставно погоджуються з тим, що законодавство будь-якої країни прагне як до стабільності, так і до динамічності (динамізму), оскільки існує постійна потреба у його пристосуванні до змінюваних потреб суспільного життя. При цьому відстоюються дві позиції, згідно з якими: а) стабільність законодавства включає в себе динамізм і б) стабільність і динамізм законодавства існують як протилежні, відносно самостійні, але тісно взаємопов'язані явища.

Прикладом першої позиції є розуміння стабільності закону як його здатності бути адекватним регулятором суспільних відносин упродовж тривалого часу без внесення до нього концептуальних (змістовних) змін¹. Отже, стабільність закону в широкому розумінні визначається як такий його стан, коли: а) в ньому адекватно вирішені завдання регулювання суспільних відносин; б) він відповідає стратегії розвитку даної галузі законодавства; в) до закону вносяться зміни, які не порушують загальну стратегію розвитку законодавства².

¹ Див.: Монастирський Д. А. Стабільність закону: поняття, сутність та фактори забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Д. А. Монастирський. – К., 2009. – С. 6.

² Там само. – С. 76–78.

Утім більш поширеним в юридичній науці є погляд на стабільність і динамізм законодавства як на відносно самостійні, нерозривні його властивості. Наприклад, З. К. Симорот відзначає, що законодавство не може бути або тільки стабільним, або тільки динамічним. Для нього завжди характерні обидві ці властивості. Інша справа, що в одні періоди розвитку держави і права переважає стабільність правових рішень, в інші — їх динамічність¹. І. В. Баскова вважає, що стабільність закону складається із його стійкості і визначеності. Визначеність передбачає повне, точне, ясне і несуперечливе викладення нормативного матеріалу. На її думку, стійкість закону — це здатність протягом тривалого часу регулювати суспільні відносини, не змінюючись при цьому. Динамізм закону — це його здатність бути адекватним суспільним відносинам, тобто можливість оперативного реагувати на зміни суспільних умов і наявність справжньої потреби у відповідних змінах². При цьому сукупність властивостей стабільності та динамізму визначає одну із основних суперечностей права і в той же час є неодмінним джерелом його поступового розвитку.

На нашу думку, більш обґрунтованим і слушним є погляд на стабільність і динамізм законодавства як на *парні категорії*, які настільки тісно взаємопов'язані й взаємодіють одна з одною, що їх роздільне існування неможливе. Стабільність (стійкість) законодавства — це властивість його системи, яка свідчить про доцільність у наступності тих концептуальних приписів законодавства, які довели свою ефективність упродовж більш-менш тривалого часу їх застосування, яка відбиває його здатність протистояти дестабілізуючим, руйнівним впливам інших систем, зовнішнього середовища, змістом якої є регулювання суспільних відносин протягом певного часу без внесення суттєвих (докорінних) змін. У свою чергу динамічність законодавства означає його змінюваність, можливість оновлюватися, удосконалюватися під впливом зовнішніх факторів, своєчасно реагувати на відповідні зміни, що відбуваються в державі та суспільстві, що свідчить про його здатність адаптуватися до змін зовнішнього середовища, дозволяє зберігати законодавству його основні системні властивості і тим самим ефективно регулювати суспільні відносини.

¹ Див.: Симорот З. Стабільність радянського законодавства / З. Симорот // Рад. право. — 1982. — № 2. — С. 13–16.

² Див.: Баскова І. В. Стабільность и динамизм советского уголовного закона : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право / И. В. Баскова. – М., 1989. – С. 8.

При цьому динамічність законодавства слід відрізнити від його нестабільності, бо перша є ознакою високої якості законодавства, а друга, навпаки, свідчить про надзвичайно низький рівень такої якості. Водночас законодавство, яке не є динамічним, набуває якості не стабільного, а застарілого. Безпосереднім формальним показником стабільності і динамічності законодавства є індекс змін, доповнень і новел у системі законодавства, а змістовним — аналіз причин такого індексу, тобто умов, які викликають до життя таке співвідношення стабільності—нестабільності—динамічності законодавства. Так, якщо високий індекс змінюваності (оновлення) законів та інших нормативно-правових актів пов'язаний із докорінним реформуванням правової системи, то йдеться про динамічність законодавства. А якщо він обумовлений низьким рівнем правової культури і правосвідомості, бажанням відреагувати новим законом на будь-яку «гучну справу», пояснюється невваженим, необгрунтованим і ні чим не виправданим прагненням зробити «як там» (за кордоном), то йдеться про нестабільність законодавства.

Виходячи з цих концептуальних положень, спробуємо, хоча б у загальних рисах, визначити, наскільки гармонійним є співвідношення (сполучення) стабільності та динамізму на прикладі розвитку сучасного кримінального законодавства України.

Ефективність діяльності правоохоронної й судової системи, на які покладено завдання протидії злочинності, багато в чому визначається якістю того кримінального законодавства, на основі якого ця діяльність здійснюється. У свою чергу, одним зі свідчень високого якісного рівня кримінального законодавства і ефективності його застосування є стабільність, незмінність його основних, принципівих, концептуальних положень. Тільки на основі стабільності законодавства, що свідчить про досить високий рівень основних його приписів, може будуватися і досить стійка, цілеспрямована, прогнозована й сприятлива кримінально-правова політика держави, від ефективного здійснення якої багато в чому залежить поступальний розвиток як усього суспільства в цілому, так і забезпечення законних прав й інтересів окремих його членів. Стабільність кримінального законодавства дозволяє представникам правоохоронних органів і судової системи належним чином оволодіти основними його положеннями і на цій основі сформувати досить стійку і цілеспрямовану практику застосування його приписів, а окремим громадянам надає можливість бути достатньою мірою обізнаними з тими заходами кримінально-правового впливу, якими забезпечується

їхня безпека, захист законних прав та інтересів, дозволяє їм певним чином узгодити свою поведінку з вимогами кримінального закону.

Разом з тим суспільство і держава зацікавлені в тому, щоб кримінальне законодавство, залишаючись стабільним у своїх принципових положеннях, адекватно і своєчасно реагувало на зміни, що відбуваються в політичних, соціально-економічних умовах життя суспільства, ефективно протистояло тим новим викликам, які мають місце з боку злочинного середовища. Таким чином, кримінальне законодавство, як і будь-яке інше, залишаючись, з одного боку, стабільним і незмінним у своїх глобальних підходах до вирішення поставлених перед ним завдань, з другого — повинно змінюватися, оновлюватися, удосконалюватися, тобто має постійно розвиватися, отже, бути досить динамічним. Як справедливо зазначає Ю. В. Баулін, динамічність є рисою, притаманною будь-якому законодавству, в тому числі і кримінальному, бо вона свідчить про його здатність до вдосконалення і розвитку¹. Однак тільки вивірене реальною практикою застосування, виважене, науково обгрунтоване і системно узгоджене співвідношення (сполучення) стабільності й динамічності норм кримінального законодавства здатне забезпечити належну якість і високу ефективність його приписів.

Якщо ж звернутися до реальної практики законотворчої діяльності в галузі оновлення положень кримінального закону, то за останні роки вона просто вражає своєю бурхливою стрімкістю та розмахом. При цьому далеко не всі новели Кримінального кодексу України (далі — КК) останніх років можна вважати проявом належної динамічності оновлення його приписів, бо багато з них не є юридично бездоганними, оскільки не мають системного і науково обгрунтованого характеру. Для прикладу наведемо деякі цифри. Так, за даними Голови Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності В. Д. Швеця, за 10 років чинності КК було прийнято понад 80 законів про внесення до нього змін².

¹ Див.: Баулін Ю. В. Про співвідношення стабільності та динамізму кримінального законодавства України : матеріали наукових семінарів та «круглих столів», проведених Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого спільно з Академією правових наук України в рамках Фестивалю науки 15–16 травня 2007 року / Ю. В. Баулін ; упоряд. А. П. Гетьман, О. В. Петришин. – Х. : Право, 2007. – С. 3–4.

² Див.: Швець В. Д. Практика внесення змін і доповнень до КК України: здобутки та прорахунки. 10 років чинності Кримінального кодексу України: проблеми застосування, удосконалення та подальшої гармонізації із законодавством європейських країн : матеріали міжнар. наук.-прак. конф., 13–14 жовт. 2011 р. / В. Д. Швець ; редкол.: В. Я. Тацій, В. І. Борисов та ін. – Х. : Право, 2011. – С. 36.

Отже, по суті кожні півтора місяці приймався закон, що оновлював норми КК. Саме цими законами з 1 вересня 2001 р., тобто з моменту набрання чинності КК, і до липня 2012 р. до нього було внесено аж 394 зміни та доповнення. На момент прийняття у КК нараховувалося 447 статей, 209 із яких було піддано змінам, що складає 46,7 % від загальної їх кількості. Крім того, КК було доповнено 52 новими статтями. Велика кількість статей КК, причому навіть ті з них, якими його було доповнено після набрання чинності, оновлювалися вже двічі (61 стаття), деякі тричі (27 статей), а окремі (5 статей) змінювалися вже чотири рази. За цей же період 26 статей було виключено з КК, причому 7 з них належать до тих, якими КК було раніше доповнено.

Звичайні арифметичні підрахунки відносно наведених цифр свідчать, що з моменту набрання чинності КК України 2001 р. зміни та доповнення *щорічно* вносяться більше ніж у 35 його статей, тобто *щомісяця* у середньому оновлюється майже *три* статті КК. Уявляється, що навряд чи можна планувати будь-які якісні, перспективні та довгострокові заходи, спрямовані на ефективну протидію злочинності, і формувати на цій основі стійку й, головне, виважену й безпомилкову слідчо-судову практику в умовах, коли не лише звичайні пересічні громадяни, а й фахівці-юристи далеко не завжди в змозі не тільки опанувати нові положення КК, але навіть простежити за його безперервними гарячковими змінами. Навіть наведених даних цілком достатньо для висновку, що чинне кримінальне законодавство України навряд чи можна визнати стабільним, а численні та безперервні його зміни та доповнення аж ніяк не можна оцінити як прояв динамічного розвитку його приписів.

Такі невинувдані зміни кримінального закону пояснюються цілою низкою причин, серед яких варто звернути увагу на такі. По-перше, як справедливо зазначається в літературі, серед аргументів на користь прийняття того чи іншого закону наразі превалює, на жаль, не стільки його практична значущість та актуальність чи наукова обґрунтованість і не дані узагальненої судової практики чи судової статистики, скільки так звана політична доцільність¹. По-друге, хоча Україна і є учасником багатьох міжнародних актів, спрямованих на протидію транснаціональної злочинності, але як у вітчизняній науці кримінального права,

¹ Див.: Хавронюк М. І. Якість кримінального законодавства: як її досягати / М. І. Хавронюк // Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовної діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні : матеріали наук. конф., 15 трав. 2009 р. / редкол.: В. І. Борисов та ін. – Х. : Право, 2009. – С. 42.

так і на законотворчому рівні, на жаль, ще не вироблено належного і достатньо чіткого механізму (алгоритму) імплементації, яким би могли користуватися суб'єкти законодавчої ініціативи та законодавець при вирішенні питань про введення положень міжнародних актів до національного законодавства. Тому така імплементація почасти здійснюється без урахування конституційних приписів, законодавчих традицій та особливостей системи українського законодавства. По-третє, привертає до себе увагу й те, що поява цілої низки нових законів диктується не стільки нагальною потребою приведення кримінального законодавства у відповідність до вимог швидко змінюваних умов життєдіяльності сучасного суспільства й держави, скільки пов'язана з бажанням відгукнутися, відреагувати на кожну більш-менш «гучну» подію чи справу шляхом створення нової норми КК¹. Складається враження, що переважну більшість тих складних життєвих ситуацій, що виникають насамперед у зв'язку з нестабільною соціально-економічною й політичною обстановкою в країні, законодавець намагається вирішити найпростішим і в той же час навряд чи найефективнішим шляхом — за допомогою заходів кримінально-правової репресії. Однак ще у недалекому минулому суспільство вже проходило цим шляхом, який, як відомо, довів повну свою неспроможність. Нарешті є також всі підстави вважати, що переважна більшість законопроектів перед спрямуванням їх до парламенту або не проходить належної наукової експертизи, або висновки відповідних фахівців чи наукових колективів почасти просто ігноруються. Пояснюється це також тим, що в державі відсутній єдиний науково-експертний координуючий центр, який би міг відслідковувати всі законотворчі ініціативи і надавати їм відповідну фахову оцінку.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що забезпечення належного гармонійного співвідношення стабільності і динамізму законодавства може бути досягнуто різними шляхами, одним з яких могло би бути прийняття спеціального закону (який, до речі, вже не один рік обговорюється у Верховній Раді України) про нормативно-правові акти та законодавчу діяльність, спрямованого на упорядкування і підвищення якості, стабільності законів, рівня законодавчої діяльності, умов прийняття законів, порядку їх змін, на окреслення кола суб'єктів законодавчої ініціативи та організаційно-правових засад законодавчої діяльності.

¹ Див.: Тацій В. Актуальні проблеми сучасного розвитку кримінального права України / В. Тацій, В. Борисов, В. Тютюгін // Право України. – 2010. – № 9. – С. 6–9.

Суходубова И. Гармоничное соотношение стабильности и динамизма законодательства как условие его качества и эффективности

Рассматриваются понятия стабильности и динамизма законодательства, раскрывается их содержание и соотношение. На примере анализа многочисленных изменений и дополнений, которые вносятся в последние годы в уголовное законодательство Украины, доказывается, что лишь гармоничное сочетание стабильности и динамизма способно обеспечить надлежащее качество и высокую эффективность его предписаний.

Ключевые слова: законодательство, стабильность и динамизм, качество и эффективность законодательства.

Suhodubova I. Harmonious correspondence of stability and dynamism of legislation as a condition for its quality and effectiveness

Notions of stability and dynamism of legislation revealing their contents and correlation are examined in this article. On the example of numerous changes and additions introduced recently into the criminal legislation of Ukraine is proved that only harmonious correspondence of stability and dynamism is capable of ensuring the needed quality and high effectiveness of its instructions.

Keywords: legislation, stability and dynamism, quality and effectiveness of legislation.