

Анатолій Ткачук

ЗАКОНОДАВЧА **ТЕХНІКА**

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК
НОРМОПРОЕКТУВАЛЬНИКА

ІКЦ «ЛЕГАЛЬНИЙ СТАТУС»
КИЇВ – 2011

ББК 67.9(4УКР)300.6

Т48

Рекомендовано до друку як навчальний посібник вченою радою Академії муніципального управління, протокол № 1 від 28 вересня 2011 року.



Програма сприяння Парламенту II
Програма розвитку законотворчої політики



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

Ця публікація здійснена за підтримки, наданої Відділом демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00 (Програма сприяння Парламенту II: Програма розвитку законотворчої політики).

Думки і твердження, висловлені в публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID, ПСП II та Університету штату Огайо.

Електронна версія публікації розміщена на сайтах: Інституту громадянського суспільства: www.csi.org.ua та ПСП II: <http://pdp.org.ua>

Ткачук Анатолій.

Законодавча техніка: навч. посіб. — К : ІКЦ «Легальний статус», 2011. — 268 с.

ISBN 978-966-8312-67-0

У посібнику зроблено спробу узагальнити досвід законотворчої діяльності автора і на прикладах з українського законодавства показати важливість дотримання законодавчої техніки під час підготовки проектів нормативних актів.

Призначений для широкого кола юристів-практиків, що працюють над проектами нормативних актів, депутатів усіх рівнів, громадських активістів різних громадських організацій та «мозкових центрів», що займаються підготовкою і просуванням проектів нормативних актів, а також для студентів юридичних факультетів університетів.

ББК 67.9(4УКР)300.6+67.300.6

© Інститут громадянського суспільства
ISBN 978-966-8312-67-0 © ІКЦ «Легальний статус» (макет)

ЗМІСТ

ВСТУП	5
--------------	---

З ІСТОРІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ

Особливості законотворення за доби Української революції 1917–1921 років.	10
Законотворення за доби радянської влади в Україні (1920–1990).	23

ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	32
--	----

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ В УКРАЇНІ	36
---	----

СПРОБА ВСТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ВИМОГ ДО ПРАВИЛ ТА ПРОЦЕДУРИ ПІДГОТОВКИ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНИХ АКТІВ В УКРАЇНІ.	43
ЗАКОНОДАВСТВО: ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ	46

ЗАКОН – ВІД ПРОЕКТУ ДО ОПУБЛІКУВАННЯ. ПОРЯДОК ПІДГОТОВКИ ТА РОЗГЛЯДУ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ	72
ЕТАПИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ	83

ЗАКОНОДАВЧА ТЕХНІКА	
ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ДО ЗАКОНУ ТА ЛОГІКА ВИКЛАДЕННЯ ПРАВОВИХ НОРМ	
1. Загальні вимоги до закону	125
2. Логіка викладення правових норм у законі	131

СТРУКТУРА ЗАКОНУ

Структура нормативного акта: загальна характеристика	134
Назва закону	138
Преамбула закону	143
Стаття закону	151
Групування статей закону по главах та розділах	159

ВИМОГИ ДО МОВИ ТА СТИЛЮ ЗАКОНУ

Загальні вимоги до мови закону	184
Вимоги до тексту закону	191
Особливості мови закону як нормативно-правового акта, що приймається колегіальним органом	199
Стиль закону: деякі зауваження	202

ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗАКОНУ

Значення термінології закону в регулюванні суспільних відносин	215
Основні вимоги до застосування термінів	222
Визначення термінів	239

ДОДАТОК

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПІДГОТОВКИ ТА ОФОРМЛЕННЯ ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ (ПРАВИЛА ЗАКОНОПРОЕКТУВАННЯ)	246
--	-----

Вступ

Від часу виходу у світ першого практичного посібника «Законодавча техніка» пройшло більше шести років, і тому, готуючи нове видання, мені довелося вивчати публікації у сфері законодавчої техніки чи техніки нормопроєктування. З одного боку, приємно бачити, що юридична наука, науковці присвятили цій темі чимало наукових статей та захистили низку дисертацій. У деяких роботах навіть є посилання на наш практичний посібник 2004 року, у багатьох певною мірою переказано частину параграфів цього посібника, що підтверджує важливість порушеної тоді проблеми — якості законодавства та ролі правил законодавчої техніки.

Проте, з іншого боку, за минулі роки практична складова законодавчої техніки так і не знайшла свого концентрованого викладення у посібнику чи навчальному курсі, орієнтованому на практичне застосування людьми, причетними до написання проєктів нормативно-правових актів (далі — НПА). Так само органи виконавчої влади не змогли ухвалити нормативний акт, який би узагальнив практику нормопроєктування та визначив правила, яких мають дотримуватися розробники проєктів НПА.

Інститут громадянського суспільства протягом тривалого часу працював над питаннями вдосконалення законодавчої техніки на основі аналізу законопроєктів, які надходять у Верховну Раду України. Проаналізовані законопроєкти дали змогу класифікувати типові помилки у проєктах НПА та ухвалених законах, виокремити і підтвердити прикладами загальні підходи до правильного написання юридичних норм.

Силами Інституту було проведено низку навчань для помічників народних депутатів України та спеціалістів деяких ЦОВВ із законодавчої техніки. Нам вдалось навіть видати невеличкі методичні рекомендації із законодавчої техніки, які, навіть не маючи нормативного статусу, можуть бути корисними для розробника проєкту НПА.

Ця нова робота є не просто другим виданням книги «Законодавча техніка. Практичний посібник» (К. : Інститут громадянського суспільства, 2004. — 184 с.), а принципово новим

посібником, що може бути використаним практичними розробниками проектів НПА і стати основою практичної частини навчального курсу з основ законодавчої техніки, який би був дуже корисним не тільки для студентів юридичних факультетів, а й для державних службовців, що проходять підвищення кваліфікації.

Мені довелося брати участь у розробленні багатьох проектів законів, значна кількість яких на сьогодні є складовою українського законодавства, деякі досі чекають на розгляд у парламенті, дещо з розробок не було прийнято й про них уже давно забуто.

Працюючи на посадах у державній службі, займаючись підприємницькою та громадською діяльністю, розробляючи та застосовуючи акти українського законодавства, починаєш розуміти не лише складність розроблення та погодження законопроекту, а й складність та суперечливість застосування НПА на практиці, коли його норми не є чіткими (часто вони стають такими або від нерозуміння предмета правового регулювання розробником, або у процесі погодження проекту з різними суб'єктами у системі ЦОВВ).

Нерідко законотворцеві, коли він формулює певні норми проекту закону, здається, що всі громадяни, у тому числі й чиновники різних рангів, розумітимуть цю норму саме так, як її розуміє автор проекту. Насправді навколо кожної норми концентруються інтереси різних сторін і часто ці інтереси полярні. Саме тому кожна сторона намагається тлумачити правову норму у своїх інтересах. Якщо ж норму виписано недостатньо ретельно і вона не є апіорі однозначною, її застосування стає причиною конфлікту, розв'язувати який доводиться різним органам та посадовим особам, а то й суддям.

Практика застосування правових норм показує, що нечіткість норм закону призводить до того, що органи та посадові особи застосовують їх завжди на шкоду інтересам особи. Цю практику запозичено з непорушних радянських підходів: каральні органи завжди праві й ніколи не помиляються, а особа зазвичай – потенційний правопорушник. Крім того, якщо нечітку норму буде застосовано в інтересах особи, а не держави чи органу влади, завжди знайдуться керівник чи контрольний

орган, які вглядять у такому застосуванні правової норми елементи корупції.

Таким чином, конче необхідно розглядати зміст будь-якої правової норми, будь-якого нормативно-правового акта щодо їх однакового розуміння та застосування.

Основну частину чинних законів України ухвалила перша каденція українського парламенту (1990–1994). Подальші скликання більше вносили зміни до ухвалених законів, ніж розробляли їх «з нуля». Проте порожні чи неоднозначні правові норми можна знайти в законах будь-якого періоду. Неточності в законодавстві початку 90-х років минулого століття ще можна якось пояснити: бракувало досвіду, фахівців-розробників, перекладеної іноземної літератури. Однак багато тих перших законів за логікою викладення правових норм, структурою, мовою і, зрештою, стрункністю окремих статей більш досконалі, ніж новітні закони, що їх ухвалюють у режимі «масового голосування», особливо в останній рік, коли практика обговорення на пленарному засіданні зведена практично до нуля, а голосування відбувається винятково в режимі «диригування».

Отже, незважаючи на професіоналізацію парламенту, значне розширення штатних працівників його апарату, збільшення кількості помічників народних депутатів України, проблема недосконалості правових норм у законах поки що залишається не вирішеною.

Недосконалість законодавства – проблема різних сфер правового регулювання. Проте, якщо в середовищі бізнесу є можливості відстоювати свої права в судах за допомогою кваліфікованих, хоча й достатньо дорогих адвокатів, то у громадському секторі кожна «проблемна» норма перетворюється для простого громадянина чи громадської організації у значну організаційну проблему, яку дуже складно розв'язати.

Головні причини, що призводять до низької якості законів, на мій погляд, такі:

1) низька якість законопроекту, особливо це стосується законопроектів, що їх вносять народні депутати і які готувалися в академічних вузах або в юридичних конторах на замовлення зацікавлених осіб;

2) недосконала процедура попереднього розгляду проекту у структурі парламенту, зокрема в науково-експертному управлінні (негативні висновки цього управління не є перепорою розгляду проекту в комітетах та на пленарному засіданні парламенту);

3) тиск з боку виконавчої влади для швидкого ухвалення окремих законопроектів, незважаючи на їхню низьку якість;

4) наявність фактора «політичних домовленостей» між фракціями щодо голосування конкретного проекту незалежно від якості юридичних норм тексту проекту;

5) постійна нестача часу в законодавців на розгляд законопроектів відповідно до всіх процедур та бажання прочитати тексти всіх проектів, що розглядаються парламентом;

6) відсутність нормативно затверджених вимог до законодавчої техніки та реального механізму її дотримання;

7) низька кваліфікація та плинність кадрів у ЦОВВ, що займаються підготовкою більшості законопроектів .

Розуміючи природу парламенту, способи його формування, не варто сподіватися, що вже незабаром в Україні абсолютна більшість парламентарів стане висококваліфікованими юристами, та й, зрештою, не це головне.

Якщо проект, що його вносять на розгляд парламенту, буде виписано на хорошому рівні, а його норми логічні й зрозумілі, то причини, про які йшлося вище, не матимуть вирішального значення для якості ухвалених законів.

Необхідність урегулювання правил законодавчої техніки назріла давно. Ще в 1992 році комісія Верховної Ради України з питань законодавства та законності ініціювала підготовку проектів кількох нормативних актів, які б встановили ієрархію законодавства в Україні та виписали правила щодо юридичного змісту законопроектів, які розробляються. Проте й досі (а вже минуло 18 років) ми не маємо нормативного вирішення цих проблем.

Далі в тексті буде більш детально проаналізовано зміст багатьох законопроектів, які за ці роки були зареєстровані у Верховній Раді України і стосувалися проблеми унормування законодавчої техніки, але так і не були ухвалені, або були скасовані після ухвалення.

Оскільки ухвалення закону, застосування якого змогло суттєво вплинути на якість законопроектів, що готуються розробниками, досі залишається сподіванням, основним засобом поліпшення законодавства залишається кваліфікація законотворця, яка формується на основі теоретичних знань та практики.

Посібник, який перед вами, не претендує на істину в останній інстанції, проте думки та ідеї, висловлені тут, не виникли на порожньому місці: вони ввібрали в себе як теорію нормотворення, так і реальну практику підготовки законопроектів в Україні й інших державах світу.

З ІСТОРІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОТВОРЕННЯ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1921 РОКІВ

*Ніхто краще нас не може знати, чого нам треба
і які закони для нас луччі.*

І Універсал Української Центральної Ради до українського народу,
на Україні й по-за Україною суцього, 10 червня 1917 року

УКРАЇНСЬКА НАРОДНА РЕСПУБЛІКА

Формування законодавчих органів та законодавчих процедур

Коли в нас обговорюють низьку якість прийнятих Верховною Радою України законів, часто у виправданні звучить теза, що ми будуємо нову державу, тому потрібно ухвалити велику кількість законів, на що не вистачає часу. Потім, коли ці помилки будуть виправлені.

Становлення українського національного законодавства періоду визвольних змагань 1917–1920 років відбувалося у складні часи.

Це був період, коли влада змінювалася раз на декілька місяців, а подеколи й тижнів; коли в державі перебували іноземні війська; коли мешканці сіл утворювали власні військові формування та органи влади задля захисту власного життя та майна, проголошуючи свої волості незалежними республіками; коли в

сусідніх державах відбувалися збройні революції на фоні першої світової війни; коли люди в магазинах розраховувалися царськими рублями, керенками, гривнями, марками або грішми місцевої друкарні, місцевого отамана за придбаний товар залежно від того, яка влада діяла на цей час.

На загальному тлі всіх подій, що відбувались в державі, на хвилі романтизму та піднесенні національної свідомості українства одним із перших заходів обраної Української Центральної Ради (УЦР) було переведення діловодства на українську мову. Це був радикальний крок, оскільки до цього в Україні, як і в інших регіонах Російської імперії, офіційне діловодство здійснювалося лише російською мовою. На одному з перших засідань, **12 березня 1917 р.**, постановою УЦР було ухвалено, що *«мовою, якою Рада почне звертатись до народу, є українська»*.

Сам термін «державна мова» щодо української буде засвідчений лише в одному законі УЦР *«Про запровадження української мови у банківській та торговій сфері»*, опублікованому **24 березня 1918 р.**, яким визначалось таке:

«1. Всякого рода написи, вивіски тощо на торговельно-промислових, банкових та подібних закладах і конторах повинні писатися **державною українською мовою**, окрім інших мов (коли б такими мовами ті написи були написані); при тім написи українською мовою мають бути на основній часті всього напису, на чільнім місці.

2. Ця постанова має силу і до всякого роду виробів, виготовлених на території Республіки, які мають етикетки, написи.

3. По всіх торговельно-промислових, банкових і т. п. закладах і конторах, які зобов'язані давати публічні справоздання, мовою в діловодстві має бути державна українська».

Упровадження цього закону, в умовах русифікованих міст та воєнних дій, забезпечувалось не тільки переконанням, а й певними санкціями, які містив закон:

«4. Губерніальні, повітові і міські комісари, чи заміняючи їх установи та особи, мають видати обов'язкові, на підставі цього закону, постанови, даючи на виконання означеного в § 1 термін від 2–3 тижнів, на виконання означеного в § 2, 3 — до 3 місяців, і караючи ламання цих постанов в перший раз пенєю в 1 тис. руб., а при неоплатності — арештом до 2 місяців, в 2-му

разі – пенею 3 тис. руб. з заміною при неоплатності арештом до 3 місяців».

Фактично це перша українська практика законотворення, коли у законі одразу містяться санкції за його не виконання. Така практика існує і зараз, навіть за умови наявності кодифікованих актів, що визначають відповідальність за адміністративні проступки та кримінальні злочини.

Аналогічне правове регулювання застосування французької мови із санкціями діє і у Франції.

Отже, перші кроки у формуванні національного законодавства розпочалися із визначення мови законотворення. І це логічно, адже закони пишуться однією мовою, і у разі застосування їх норм у перекладах, визначальним є оригінальний текст на мові законодавства.

Розподіл влади в тогочасній Україні на законодавчу та виконавчу фактично розпочався від прийняття УЦР І Універсалу від 10 червня 1917 р., який проголошував автономію України. **15 червня 1917 р.** Комітет УЦР (у липні 1917 р. Комітет УЦР було перейменовано на Малу Раду, а президія УЦР ставала одночасно президією Малої Ради) ухвалив *«організувати Генеральний секретаріат Української Центральної Ради, який має завідувати справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнаціональними і іншими в межах України і виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих справ торкаються»*.

Створення **Генерального секретаріату** ознаменувало початок розмежування владних функцій, відтак:

Центральна Рада свою діяльність зосереджувала на *законодавчій діяльності*, набуваючи при цьому рис парламентської інституції.

Генеральний секретаріат перебрав на себе функції *виконавчого органу* і поступово перетворювався на справжній уряд.

Протягом 1917 року, коли Україна ще перебувала у складі Росії, а УЦР визнавала зверхність Тимчасового Уряду, вже почала формуватися процедурна основа щодо прийняття українських законів.

16 (29) липня 1917 р. УЦР затвердила *«Статут Вищого Управління Україною»*, в якому для нашого дослідження цікавими

є положення щодо окремих аспектів діяльності **Генерального секретаріату**:

«10. Генеральний Секретаріат передає на санкцію Тимчасового Правительства ті законопроекти, які розглянула й ухвалила Центральна Рада.

...18. Всі акти Центральної Ради й Комітету контраcигнуються Генеральним Секретаріатом.

19. Всі закони Тимчасового Правительства мають силу на Україні від дня проголошення їх у Крайовім Урядовім Вістнику на українській мові.

Примітка: в надзвичайних випадках Генеральний Секретаріат проголошує їх іншим способом.

20. Всі закони, адміністративні приписи й постанови, проголошені українською мовою, публікуються також і на мовах російській, єврейській і польській».

Лише в 1994–1996 роках, під час розроблення проекту нової Конституції України, в українському праві з'явилися поняття «контрасигнації» (правда, в дещо іншому визначенні), а Конституція закріпила набуття чинності нормативно-правовими актами після їх оприлюднення.

Закон про правонаступництво

Дійсно, все нове є забуте старе. Восени 1991 року, після проголошення незалежності, Україна зіштовхнулась з такою ж проблемою, що і в 1917 році: ми оголосили незалежність, але сформованого національного законодавства, за яким мав регулюватися правопорядок в державі, в нас не було. І українська Верховна Рада 9 вересня 1991 року вчинила так само, як УЦР 25 листопада 1917 р., коли ухвалила закон «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР», який, крім визначення права видавати закони для УНР за УЦР, визначав, що всі закони і постанови, які мали силу на території України до 27 жовтня 1917 р., матимуть чинність і надалі як закони і постанови УНР, якщо вони не змінені і не скасовані універсалами, законами та постановами УЦР.

Фактично протягом 1917 р. було сформовано більшість процедур щодо законо- та нормотворення: створено канцелярію Центральної Ради, яка забезпечувала обслуговування зако-

нотворчого процесу; польською затверджено зразки для підготовки розпорядчих документів; затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правових актів; удосконалено структуру майбутнього Уряду.

Усталеною стала така процедура ухвалення законів Центральною Радою: канцелярія міністерства (секретарства) або канцелярія певного департаменту, що були автором законопроекту, візувала його у відповідного генерального секретаря (міністра) і надсилала до канцелярії Центральної Ради. Далі законопроект потрапляв до Комітету законодавчих внесень Центральної Ради (в радянські часи це було у формі комісії законодавчих передбачень) і після його розгляду й обговорення вносився на розгляд і ухвалення Малою Радою, а потім – на затвердження чергової сесії Центральної Ради.

1917 рік в історії становлення українського законотворчого процесу є надзвичайно важливим, адже саме тоді, в умовах розміщення більшості українських територій у складі Росії, наявності в Україні системи російської влади, хоча й не такої міцної, як за царя, сформувався не тільки законодавчі процедури, а й почав складатися певний стиль українського законодавства, відмінний від російського, ближчий до європейського.

Повторення цього процесу, правда, у менш драматичному варіанті, відбулося протягом 1990–1991 років.

ГЕТЬМАНАТ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО

Події українських визвольних змагань 1917–1921 років мали значний вплив на шляхи розвитку українського законодавства, адже українська державна влада була дуже нестійкою, змінювалися не лише уряди, а й форма державного правління. Крім того, все це відбувалося досить непередбачувано в умовах війни та окупації значних українських територій.

Цікавим періодом з точки зору нашої теми – законотворення – є доба нового Гетьманату.

29 квітня 1918 року Українську Народну Республіку сколихнув державний заколот, який очолив генерал П. Скоропадський, нащадок давнього гетьманського роду. Того ж дня Українська Народна Республіка перестала існувати, натомість постала Українська Держава, на чолі якої стояв гетьман. Такі зміни були задекларовані першими державотворчими документами Гетьманату: *«Грамотою до всього українського народу»* (далі – Грамота), котрою передбачався тимчасовий характер надзвичайних повноважень гетьмана до скликання Українського Сейму (до речі, Сейм скликаний не був), *«Законами про тимчасовий державний устрій України»* (далі – Закони), які склалися із семи нормативно-правових актів.

Оприлюднення цих нормативно-правових актів означувало зміну конституційного устрою держави з республіканського до одноосібного управління державою, так званого нового гетьманату, який походив коріннями з давніх звичаїв козаків Запорізької Січі.

Варто зауважити, що проекти вищевказаних документів були підготовлені на основі «Основного закону Російської Імперії» (1906) царським сановником і правником О. Палтовим¹.

¹ Палтов О. згадується у спогадах практично всіх впливових державних діячів 1918 р. Попри політичні перипетії, він завжди залишався за ширмою публічної політики (більш детально див: [http://history.org.ua/Journ ALL/journal/2010/6/8.pdf](http://history.org.ua/Journ_ALL/journal/2010/6/8.pdf) П. П. Гай-Нижник «ОСОБИСТІ АД'ЮТАНТИ Й СЕКРЕТАРІ П. СКОРОПАДСЬКОГО (ДО ІСТОРІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГОЛОВОЇ КВАРТИРИ ГЕТЬМАНА УКРАЇНИ)).

Серед дослідників перших визвольних змагань існує безліч думок щодо політичного устрою держави П. Скоропадського. Так, на думку доктора історичних наук завідувача відділу історії української революції (1917–1921) Інституту історії України НАН України **Руслана Яновича Пирого**, «Гетьманат П. Скоропадського – авторитарно-бюрократичний режим з близькими до диктаторських повноваженнями глави держави...»²

Відповідно до принципів, задекларованих у перших державотворчих документах Гетьманату, розпочалась робота з відбудови державного апарату і згідно із текстом Грамоти П. Скоропадський взяв на себе «...*тимчасово всю повноту влади*».

Згідно із Законами гетьман отримував виняткові повноваження:

- затверджувати всі закони;
- призначати та звільняти Раду Міністрів, інших вищих урядовців, генеральних суддів;
- був верховним командуючим армії та флоту;
- здійснював керівництво зовнішньою політикою.

Управління державою гетьман здійснював через призначувану ним **Раду Міністрів**, яка поєднувала *виконавчі та законодавчі* функції. До компетенції Ради Міністрів, згідно із Законами, належало спрямування та об'єднання праці окремих державних установ у плані законодавства і вищого державного управління.

Кожне міністерство мало право на розроблення профільних проектів законів, які передавались на загальне обмірковування до Ради Міністрів.

Для оперативності та більш ефективного управління процесами міністрам надавалося право не тільки тлумачити закони, а й видавати підзаконні акти, які підлягали попередній ухвалі Радою Міністрів.

Голова уряду (Отаман-Міністр) та міністри відповідали перед гетьманом за загальний стан державного управління, а за «преступні по посаді вчинки» підлягали громадській і карній відповідальності.

² Стаття «Гетьманат Павла Скоропадського: особливості законотворення (квітень – грудень 1918)» (УДК 93(477) «1918»).

Виходячи з компетенції та повноважень уряду, можна зробити деякі висновки: Рада Міністрів — колегіальний орган, який виконував функції координації загальнодержавних програм і узагальнення законодавчої ініціативи міністерств та окремих відомств; голова Ради Міністрів виконував функції щодо добору кандидатів на міністерські посади, головування на засіданнях; міністри, кожний особисто, несли відповідальність тільки перед гетьманом; гетьман сам ухвалював рішення про довіру чи недовіру урядові у повному складі. Водночас свої накази та розпорядження гетьман повинен був погоджувати з головою уряду або міністром, який відповідав за певну сферу державного управління.

Процес підготовки та хід засідань Ради Міністрів Гетьманату варті окремого розділу чи дослідження, а сучасним урядовцям варто ознайомитись або звернути увагу на чітку організацію роботи з документами, що була налагоджена в не найкращий і спокійний час для України, але діяла ефективніше поміж усіх державних утворень, що існували за доби перших вільних змагань.

Так, задля підвищення дієвості виконання рішень РМ, Постановою РМ від 28.05.1918 р. визначався порядок затвердження журналів засідань, яким встановлювалося, *«що примірники журналів засідань перед його початком необхідно надавати всім присутнім міністрам чи їх заступникам, які впродовж доби повинні вносити туди зауваження та поставити свій підпис»*.

Засідання РМ проводились щоденно, крім четверга та неділі, при цьому обумовлювалося, що засідання повинні починатися о 21 годині, не чекаючи зібрання кворуму. Відсутні з певних причин на засіданні міністри опротестувати прийняті рішення були вже не в змозі (Постанова РМ від 5 червня 1918 р.).

Такі умови законотворчої роботи вимагали уніфікації технології підготовки, проходження та затвердження законопроектів. На початку червня уряд прийняв спеціальний закон «про складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів і затвердження у Раді та про форми і порядок оголошення законів». Відповідно до цього акта розроблення законопроектів покладалося на міністерства. Проекти законів вносилися до РМ, як правило, через **Державну Канцелярію** (далі — ДК) (в окремих

випадках міністр міг подавати проект до обговорення безпосередньо на засіданні уряду).

Усі проекти надходили до ДК у 20 примірниках, кожний з міністрів мав отримати його не пізніше ніж за добу. Закони ухвалювались простою більшістю голосів. Правники ДК готували кінцеву редакцію закону за підписами голови уряду, галузевого міністра, документ подавався на затвердження гетьманові, цей день і вважався датою випуску закону, який потім опубліковувався в «Державному віснику» (27 травня 1918 р. «Тимчасовий закон про порядок оголошення законів Української Держави»). Супровідні документи до законопроектів (пояснювальні записки, статистичні матеріали тощо) затверджувалися заступниками міністрів, директорами департаментів, їх копії завіряли діловоди.

Координуючу роль у законотворчому процесі відіграла Державна Канцелярія³, яка отримала право законодавчої ініціативи. Крім того, ДК виконувала функції правової експертизи документів та кодифікації законів.

Складалась ДК з Державного секретаря з товаришами; Юридичної ради; Департаменту законодавчих справ з Термінологічною комісією, архівом та бібліотекою; Окремого відділу кодифікації законів; Департаменту загальних справ; Секретаріату Ради Міністрів і державної друкарні.

До компетенції **Юридичної ради** входило опрацювання складних проектів законів, які ініціювалися ДК, а також надання юридичних висновків на запити РМ. Членів Юридичної ради затверджував гетьман.

Департамент законодавчих справ займався за дорученням Державного секретаря розробленням основних законопроектів та проектів урядових розпоряджень, *«котрі по змісту своєму не належать до виключної компетенції окремих міністерств»*; розглядав усі законопроекти, що надходили до ДК та готував доклад щодо них Державному секретарю; готував остаточні тексти законів згідно із журналами РМ з подальшим направленням для

³ Утворена 14.06.1918 р. «Статут Державної Канцелярії Української Держави, ухвалений Радою Міністрів та затверджений гетьманом П. Скоропадським».

оголошення у «Державному вісникові»; іншими юридичними справами.

Важливим і повчальним для теперішніх днів українського законотворення є досвід часів Гетьманату у формуванні української правничої термінології, яка творилась Термінологічною комісією.

Термінологічна комісія складалася із знавців української мови та займалася розробленням української термінології у сфері державного права, редагуванням з боку правильності державної мови законопроектів та інших актів.

Поява Термінологічної комісії була обумовлена проблемами використання української мови як державної, оскільки статус української мови не був офіційно зафіксований у законах про тимчасовий державний устрій України, а кадровий склад уряду, в якому лише чотири міністри (М. Василенко, Д. Дорошенко, Б. Бутенко, М. Чубинський) вільно володіли українською, створював певні труднощі в її впровадженні в діяльності міністерств і відомств.

Термінологічна комісія була створена в міністерстві шляхів сполучень (МШС), яким керував міністр Б. Бутенко, що належав до тих небагатьох міністрів, котрі приділяли значну увагу впровадженню української мови в роботі МШС.

Так, **17 травня 1918 р.** наказом⁴ міністра шляхів Української Держави службовцям міністерства вказувалось «...*твердо пам'ятати, що в Українській Державі державна мова є українська*», наказом визначалася низка заходів із впровадження української мови в документообіг; змінювались офіційні реквізити — печатки, штемпелі, бланки, купувалися для друкарень українські букви.

На наш погляд, на сьогодні вкрай необхідне запровадження аналогічних «відділів Термінологічних комісій» при законодавчих та центральних виконавчих органах, оскільки «**Офіційні документи** — це обличчя нації: у них, як у дзеркалі, відображені всі

⁴ «Наказ міністра шляхів Української Держави Бориса Бутенка про заборону вживання російської мови у діловодстві та інші заходи з українізації міністерства», опублікований в Державному Віснику 24 травня 1918, № 5.

досягнення і всі біди суспільства. А в житті часто трапляється, як в анекдоті: *мовою керують не закони мови, а мова законів*. І вжитий в офіційному документі суржиковий вираз, навіть, якщо він один, тиражується тисячами, мільйонами примірників»⁵ і це цілком відповідає дійсності, оскільки один раз вжитий суржиковий вираз в офіційному документі призводить до поширення та копіювання його серед населення країни, котре не завжди може адекватно зрозуміти значення цього виразу, терміна тощо. Не є новиною, що в текстах (не лише проектів законів), які виходять з-під пера представників молодшого і середнього покоління українців, з'являються модні заміники загальноживаних слів (англомовні): креативний замість творчий; латентний – прихований, неявний; варіабельний – змінний; інтеракція – взаємодія.⁶ Можливо, це данина моді й сподівання на приховування думки без достатньої глибини проникання в суть проблеми, своєрідний жаргон, засіб упізнання своїх, а нерідко ще й невміння перекласти українською англійське слово чи словосполучення.

Тому слід пам'ятати «що звичаєве право в усій його історичній значущості, зі всіма перевагами та недоліками і сьогодні є дійовим та далеко не анахронічним чинником розвитку правової системи України, її невидимою (яка не фіксується правовою наукою), неписаною її частиною. Значення цього компонента правової системи від цього зовсім не стає меншим, оскільки культурно-історичне осердя звичаєвого права глибоко інтегроване у правову свідомість українського суспільства настільки глибоко, що в разі конфлікту з писаним, «державним» правом народна правосвідомість без вагань надає перевагу органічним для себе культурно-правовим орієнтирам на протигагу нав'язаним чи нав'язуваним офіційною правовою культурою новелам. У цьому ми схильні вбачати основну специфіку правових процесів, закономірностей їх перебігу, котрі характеризують вітчиз-

⁵ Стаття «Мова офіційних документів як свідчення кризи верхівки українського суспільства», автор Філіпчук Георгій, доктор педагогічних наук.

⁶ Мовна специфіка українського терміна. © Пілецький В., 2005. УДК 811.161.3'373.46.

няну правову систему сьогодні. Доказом цього є зокрема та легкість і швидкість, з якою українське селянство вилучило зі свого середовища всі елементи ненависної йому елітарної правової системи та її носіїв у 1917–1920 рр.»⁷

Окремий відділ кодифікації законів займався відповідно до назви кодифікацією законів та складанням збірників зведених законів Української Держави.

У разі коли під час складання збірника виникала необхідність змінити зміст чинного закону, відділ складав окрему записку, котру Держсекретар докладав на засіданні РМ, згідно із прийнятим рішенням доручалось Департаментові законодавчих справ розроблення відповідного законопроекту.

Поєднання в Раді Міністрів законодавчих та виконавчих функцій одразу призвело до перенавантаження порядку денного роботи РМ, оскільки на її розгляд подавались проекти законів як загальнодержавної ваги, так і безліч другорядних проектів нормативно-правових актів. Для вирішення цієї проблеми було прийнято рішення про створення Малої Ради Міністрів (далі – МРМ) (статут МРМ уряд затвердив **18 травня 1918 р.**).

Мала Рада Міністрів складалася з делегованих представників міністерств у ранзі заступника міністра або керівника профільного департаменту. Фактично це був прообраз урядових комітетів, які діяли і в наш час, до їх скасування адміністративною реформою 2010–2011 років.

Серед обов'язків, покладених на новоутворений урядовий орган, було попереднє обговорення законодавчих та адміністративних питань, котрі за змістом своїм не потребували взаємної письмової згоди міністерств та відомств, зокрема це обговорення проектів кошторисів і штатів та подання міністерств щодо надпланових асигнувань, такі питання становили більшу частину порядку денного МРМ.

Загалом МРМ зайняла своє місце у ланцюгу процедур з підготовки проектів нормативно-правових актів та виконувала функції оцінювання питання по суті, міжвідомчої координації

⁷ Лобода Ю. П. *Правова традиція українського народу (Феномен та об'єкт загальнотеоретичного дискурсу)*. – Львів : Світ, 2009. – 280 с.

та фінансового обмежувача видатків бюджету, а в поєднанні з правничою експертизою Державної Канцелярії значно полегшувала працю уряду.

За підрахунками Д. Дорошенка (Історія України 1917–1923 рр., т. 2. – 2002.), за час функціонування МРМ (п'ять місяців) обговорено та ухвалено приблизно триста законодавчих актів Гетьманату із загальної кількості актів, близької до 500.

Підсумовуючи короткий досвід розвитку законодавчої техніки та процедури в Українській Державі періоду Гетьманату, до особливостей законотворчого процесу гетьманату П. Скоропадського можна віднести:

- відсутність законодавчої гілки влади в особі представницького органу (парламенту) та наділення виконавчого органу – Ради Міністрів – законодавчими функціями;
- нечіткість форм прийнятих законів;
- використання законодавчої бази Російської імперії та окремих законів Тимчасового уряду і Центральної Ради поряд із власними законами, що, з одного боку, було виправданим, оскільки за умов постійної нестачі часу замінити весь масив законодавства за такий короткий термін було неможливо, а з іншого, це розмивало саме законодавство та підривало довіру до самої держави.

Незважаючи на дуже короткий термін свого існування, Гетьманат значно вплинув на подальшу долю України. Починання гетьмана зі створення академії наук та впровадження української правничої термінології були продовжені і у подальші часи.

ЗАКОНОТВОРЕННЯ ЗА ДОБИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (1920–1990)

Законотворення часів Радянської України формувалося тривалий час і відрізнялося від законотворчих процесів в інших державах світу, що відбувалися у ті часи.

Після падіння УНР і перемоги в україно-російській війні 1918–1920 років Радянська Росія встановила в Україні радянську владу та сформувала залежну від Росії нову соціалістичну державу – Українську Соціалістичну Радянську Республіку (УСРР, потім УРСР).

Перший період діяльності радянської влади в Україні значно відрізнявся від державного будівництва часів УНР, особливо в частині законотворчості та розділення влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Україна, починаючи з першої радянської Конституції 1919 року, ввійшла у довгий період «всевладдя рад», такої правової системи, де влада концентрувалась на вертикалі рад і де Верховна Рада СРСР фактично стала вищим/єдиним органом законодавчої влади.

У кожній із республік СРСР також було сформовано республіканську систему органів влади, дуже подібну до тієї, що була в СРСР, а республіканське законодавство фактично відтворювало правові норми, які приймались Верховною Радою чи Президією Верховної Ради СРСР у вигляді основ законодавства або мали відповідати відповідним законодавчим актам РСФСР.

Проте така система органів та правова система сформувалася фактично вже після Другої світової війни, оскільки прийняття Конституції СРСР в 1936 році і Конституції УРСР в 1937 році тільки заклало перехід хоча б у певних ознаках визнавати радянську правову систему подібною до тих, які були сформовані у провідних державах світу з розділенням законодавчої, виконавчої та судової влади.

Головними відмінностями правової системи тодішньої УРСР від інших держав стало, по-перше, ігнорування приватної власності; по-друге, домінування принципу класової бо-

ротьби і переваги одних класів над іншими у правах; по-третє, визнання державної ідеології комуністичної партії; по-четверте, визнання верховенства законів СРСР над законами УРСР; по-п'яте, не визнання місцевого самоврядування.

У перші роки радянської влади в Україні рішення, прийняті її органами, підтверджують не самостійність української влади та її не правовий характер.

Цікавим підтвердженням тому є архівні документи цього періоду.

Приклад 1. Уряд, який сам себе формує⁸

16 січня 1919 р.

«Присутствовали: Пятаков, Квиринг, Аверин, Затонский, Забара, Тутишкин, Артем, Межлаук, Магидов, Рухимович, Ворошилов, Боголепов, Королев.

Слушали: 9. О правительственном кризисе.

Постановили: Освободить тов. Пятакова от занимаемой им должности председателя Временного рабоче-крестьянского правительства Украины. За — 4 гол., против — 1, воздержавшихся — 2.

Избрать тов. Артема председателем правительства. За — 3 гол., против — 1 гол., воздержавшихся — 2.

Перед закрытием заседания тов. Пятаков делает заявление, что, считая для себя обязательным постановление ЦК РКП, назначившего его председателем правительства, он считает возможным для себя передать должность председателя правительства тов. Артему только после такового решения Центральным комитетом РКП.

Тов. Аверин по мотивам воздержания прилагает свое мнение по этому вопросу.

Председатель Временного рабоче-крестьянского правительства Украины Г. Пятаков

Члены правительства Квиринг, Рухимович, Межлаук,

Ворошилов, Магидов, Аверин

Управляющий делами Кудрин

Секретарь Грановский

Верно: делопроизводитель Леонтьев».

⁸ *Із протоколу засідання Тимчасового робітничо-селянського уряду України про урядову кризу, ЦДАВО України. Ф. 2. Оп. 1. Спр. 14. Арк. 40–40 зв. Засвідчена копія.*

Перша половина 1919 року була не дуже успішною для радянської Росії, тому фактично в межах нинішньої України радянський уряд не діяв, але після розгрому Денікіна радянські російські війська отримали можливість «відновити УСРР». 29 листопада 1919 р. відбувся пленум ЦК РКП(б), який затвердив проект резолюції «Про радянську владу на Україні».

Це був дуже цікавий документ, який за тоном суттєво відрізнявся від попередніх документів щодо України та українців.

Зокрема, пам'ятаючи не сприйняття українцями політики зверхності, прагнення українців незалежності, автори цього документа зробили все для того, аби показати, що Радянська Україна є справді української та справді незалежною державою робітників та селян.

Резолюція передбачала зобов'язання для рад, ревкомів та інших держустанов запровадити у роботу українську мову. Рішення, яке впроваджували в життя УНР та Гетьманат і яке критикували більшовики, вони взяли на власне озброєння.

Правда, такий підхід не завадив принести в Україну жорстокі репресії, концтабори, масові розстріли політично ненадійних людей.

Вперше більш зрозуміло політична система та система законодавства в Радянській Україні проявилась у Конституції 1929 року.

Головними ознаками цієї Конституції стало:

Закріплення нерівності класів:

«Українська соціалістична радянська республіка забезпечує політичні права для трудящих мас, без різниці статі, віри, раси і національності і цілком позбавляє цих прав експлуататорські класи.

17. Керуючись інтересами трудящих, Українська соціалістична радянська республіка позбавляє окремих осіб та окремі групи прав, що вони ними користуються на шкоду інтересам соціалістичної революції».

Визнання України складовою СРСР, хоча з певними заявками самостійності:

«Українська соціалістична радянська республіка входить до складу Союзу радянських соціалістичних республік як суверенна договірна держава і зберігає за собою право вільного виходу з Союзу».

«б. Громадяни Української соціалістичної радянської республіки є тим самим громадянами Союзу радянських соціалістичних республік».

Формально визначається вищий орган влади в республіці:

22. Верховним органом влади Української соціалістичної радянської республіки є Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів.

До виключного відання Всеукраїнського з'їзду рад належить:

а) затвердження, зміна та доповнення Конституції Української соціалістичної радянської республіки;

б) остаточне затвердження Конституції Автономної Молдавської соціалістичної радянської республіки та змін і доповнень тої Конституції;

в) зміна кордонів Української соціалістичної радянської республіки;

г) встановлення кордонів Автономної Молдавської соціалістичної радянської республіки;

г) вибори Всеукраїнського центрального виконавчого комітету;

д) вибори представників Української соціалістичної радянської республіки до Ради національностей Союзу радянських соціалістичних республік.

Закріплення в одному органі законодавчих та виконавчих функцій:

25. Всеукраїнський центральний виконавчий комітет в періоди поміж Всеукраїнськими з'їздами рад є верховний законодавчий, розпорядчий та виконавчий орган влади Української соціалістичної радянської республіки.

На багато років в Україні встановилась система, за якою закони готували і приймали урядові органи. Відтак, крім прямого делегування законодавчих повноважень від представницького органу — з'їзду рад — до виконавчого ВУЦВК почалося розмивання правової системи і через інші органи — наркомати, інспекції, які плодили свої акти, що фактично регулювали ці питання, які мають регулюватись винятково законом.

Особливо багато такої практики було щодо «класових воєнів», у сфері кримінального покарання.

Приклад 2. Ліквідація концтаборів⁹

«Ввиду установления единого типа мест лишения свободы с более или менее строгой изоляцией Совет Народных Комиссаров постановляет:

1. Лагеря принудительных работ (концентрационные лагеря) упразднить.

2. В каждой губернии образовать особые комиссии по освобождению из концлагерей заключенных в составе: председателя зав. губернским отделом юстиции и членов — заведующего губернским исправительно-трудовым п/отделом и представителей ревтрибунала, губ. ЧК, а также и ревтрибунала и ревжелдортрибунала, где таковые имеются.

3. Предоставить особым комиссиям по освобождению из концлагерей заключенных широкие полномочия окончательно разрешать вопрос об освобождении из концлагерей лиц, пребывание коих на свободе в настоящее время не угрожает интересам советской власти, независимо от того, по постановлению каких органов власти они заключены в концлагерь.

4. Тех из заключенных в концлагерях, коих особые комиссии признают не подлежащими освобождению как представляющих реальную угрозу советской власти, надлежит перевести в дома общественных принудительных работ (допры), сократив сроки оставшегося им к отбыванию наказания на 1/3.

5. Занятые ныне концлагерями помещения приспособить для домов принудительных работ.

6. Настоящее постановление ввести в действие по телеграфу.
г. Харьков, 30 января 1922 г.

Зам. председателя Совета Народных Комиссаров

Мануильский

Управляющий делами Совнаркома

Солодуб

За секретаря СНК Стрелков».

З цієї постанови видно, що Раднарком реалізує повноваження, які мають виходити із закону. Крім того, делегуються

⁹ *Постанова Ради народних комісарів УСРР про скасування концтаборів, м. Харків, 30 січня 1922 р. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. 1922, № 4. Ст. 63.*

повноваження зі звільнення з концтаборів знову ж таки поза державними органами – особливим комісіям.

Фактично на початку двадцятих років Раднарком видавав нормативно-правові акти щодо конфіскації майна, фінансів, забезпечення діяльності ВЧК та інших репресивних органів або продублював відповідні рішення, що ухвалювалися в Росії. Планомірної законодавчої роботи не велося, до підготовки проєктів рішень не залучалися професійні юристи, оскільки це були представники ворожих класів, старе, дореволюційне законодавство не застосовувалося.

Проте ситуація потребувала кардинальних змін, особливо після впровадження НЕПу і тому знову затребувалися старі юридичні кадри і старі закони, які лягали в основу нового правового регулювання.

Відтак саме в цей період було дуже швидко здійснено кодифікацію значного масиву «радянського права».

В Україні за дорученням ВЦВК цими питаннями займався Нарком'юст, у структурі якого було введено посади радників, які були запропоновані кращим юристам дореволюційного періоду.

Фактично під гаслом кодифікації йшло закріплення нового «соціалістичного права». Як всюди в цей період були встановлені плани з кодифікації, які успішно перевиконувались.

КОНСТИТУЦІЯ УРСР 1937 РОКУ

Після прийняття Конституції СРСР 1936 року, яка «остаточно закріпила перемогу соціалізму», були ухвалені конституції і союзних республік. У 1937 році було прийнято Конституцію УРСР.

Новий Основний закон був більш ліберальним, ніж попередній, а політична система за цим законом – більш стриманішою.

Важливими, в контексті нашого дослідження, нормами Конституції УРСР¹⁰ 1937 року є норми, що стосуються таких питань:

Класова орієнтація держави.

¹⁰ м. Київ, 30 січня 1937 року, <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>

Стаття 1. Українська Радянська Соціалістична Республіка є соціалістична держава робітників і селян.

Політична система.

Стаття 2. Політичну основу УРСР становлять Ради депутатів трудящих, що вирости і зміцніли внаслідок повалення влади поміщиків та капіталістів, завоювання диктатури пролетаріату, визволення українського народу від національного гніту царату та російської імперіалістичної буржуазії і розгрому націоналістичної контрреволюції.

Стаття 3. Вся влада в УРСР належить трудящим міста і села в особі Рад депутатів трудящих.

Поява слів про власність, відмінну від соціалістичної.

Стаття 5. Соціалістична власність в УРСР має або форму державної власності (всенародне добро), або форму кооперативно-колгоспної власності (власність окремих колгоспів, власність кооперативних об'єднань).

Стаття 9. Поруч з соціалістичною системою господарства, яка є панівною формою господарства в УРСР, допускається законом дрібне приватне господарство одноосібних селян і кустарів, яке ґрунтується на особистій праці і виключає експлуатацію чужої праці.

Закріплення статусу суб'єкта СРСР.

Стаття 13. З метою здійснення союзними республіками взаємодопомоги по лінії економічній і політичній, так само як по лінії оборони, Українська Радянська Соціалістична Республіка добровільно об'єдналася з іншими рівноправними Радянськими Соціалістичними Республіками... в Союзу державу – Союз Радянських Соціалістичних Республік.

Виходячи з цього, УРСР забезпечує за СРСР в особі його вищих органів влади і органів державного управління права, визначені статтею 14 Конституції СРСР.

Поза межами статті 14 Конституції СРСР УРСР здійснює державну владу самостійно, зберігаючи повністю свої суверенні права.

Стаття 14. Українська Радянська Соціалістична Республіка зберігає за собою право виходу з Союзу Радянських Соціалістичних Республік.

Стаття 16. Закони СРСР обов'язкові на території УРСР.

Визначення єдиного законодавчого органу.

Стаття 20. Найвищим органом державної влади УРСР є Верховна Рада УРСР.

Стаття 23. Верховна Рада УРСР є єдиним законодавчим органом УРСР.

Стаття 24. Закон вважається затвердженим, коли його ухвалила Верховна Рада УРСР простою більшістю голосів.

Визначення компетенції Уряду.

Стаття 39. Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади УРСР є Рада Народних Комісарів УРСР.

Стаття 41. Рада Народних Комісарів УРСР видає постанови і розпорядження на основі і на виконання законів СРСР і УРСР, постанов і розпоряджень Ради Народних Комісарів СРСР і перевіряє їх виконання.

Встановлюється принципи формування «незалежного» суду.

Стаття 102. Правосуддя в УРСР здійснюється Найвищим Судом УРСР, Найвищим Судом Молдавської АРСР, обласними судами, судами адміністративних округ, а також спеціальними судами СРСР, що створюються за постановою Верховної Ради СРСР, народними судами.

Стаття 111. Судді незалежні і підкоряються тільки законові.

Фактично Конституція УРСР 1937 року зробила суттєвий крок до політичної системи, яка де-юре уже передбачала розподіл законодавчих та виконавчих повноважень між різними державними органами. А визнання Верховної Ради єдиним законодавчим органом стало великим кроком на шляху формування нової юридичної школи з підготовки законопроектів. Правда, до справжнього парламенту ще було далеко, але недооцінювати еволюцію, що відбулась у системі радянського права, не можна.

Варто визнати, що формальна та реальна ситуації були дещо відмінними одна від одної. Верховна Рада УРСР, аж до 1990 року, так і не стала справжнім парламентом, оскільки формувалась на основі комуністичної партії, реалізовувала постанови компартії і фактично ухвалювала закони, що розроблялись за вказівками партійних органів чи у самих цих органах – ЦК КПУ чи ЦК КПРС.

Ще одним цікавим моментом радянського періоду історії законотворення була досить дивна практика нормотворення, коли приймалися спільні рішення ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР та ВЦРПС (профспілки). Також, після зміщення з посади М. С. Хрушова, міжнародні документи від імені СРСР почав підписувати генеральний секретар КПРС, що не відповідало навіть радянській Конституції.

Проте в повоєнний період у СРСР і УРСР на теоретичному рівні почали розроблятися нові підходи до формування законодавства і в 80-х роках було винесено у доктрину розвитку права в СРСР положення про необхідність ухвалення спеціального Закону «Про закони в СРСР».

Правда, такий закон не було прийнято ні в СРСР, ні в УРСР, ні в незалежній Україні.

СОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Структура законодавства України складалася протягом останніх 20 років, за умови існування різних редакцій Конституції, до того ж чинними сьогодні є ціла низка актів УРСР та СРСР.

Тому умовно все законодавство України в часовому вимірі можна поділити на декілька періодів чи груп.

1. Законодавство СРСР, яке формувалося не тільки на юридичному, а й ідеологічному ґрунті Конституції СРСР до 24 серпня 1991 року, і несе на собі відбиток тих часів і має застосовуватися в Україні, якщо нема українського закону чи урядової постанови, проте в частині, коли воно не порушує Конституцію та інших законів України.

На сьогодні мова йде насамперед про різноманітні стандарти, оскільки закони СРСР у своїй більшості навіть в часи СРСР дублювалися в республіках через прийняття власних законів. Якщо в СРСР був закон, наприклад, «Про основи законодавства про культуру», то в республіках на його базі ухвалювались власні закони «Про культуру». Показово, що в 2010 році керівник управління Одеської міської ради, аби відмовити ініціаторам проведення пікету, послався на Указ Президії Верховної Ради СРСР, яким передбачався дозвільний принцип, коли орган влади надавав дозвіл на проведення громадських акцій, і це в той час, коли Конституція України передбачає повідомний принцип і орган влади не може відмовити у проведенні акції самостійно, а може спробувати через суд заборонити її проведення.

Цей приклад показує, що формула, яка встановлює можливість застосування законодавства СРСР, за умови відсутності українського законодавства у цій сфері та не суперечності норм законодавства СРСР Конституції України, є вразливою щодо її

застосування. Адже тут значна роль суб'єктивізму, як суб'єкт означає цю не суперечність.

2. Законодавство Української РСР до 16 липня 1990 року, коли Україна ухвалила Декларацію про державний суверенітет України й визначила принцип верховенства українських законів над союзними.

Що стосується цього періоду, то тут йдеться про акти власне Української РСР, які ухвалювались Верховними Радами УРСР та їх Президіями до 12-го скликання (15 травня 1990) та акти, які ухвалила Верховна Рада Української РСР, до ухвалення Декларації про державний суверенітет України, що встановила верховенство українського законодавства над законодавством Радянського Союзу.

Проте з цього періоду в Україні діє багато важливих і сьогодні законів, наприклад, Кримінально-процесуальний кодекс від 28.12.1960 року, Кодекс законів про працю від 10.12.1971 року.

3. Законодавство Української РСР періоду 16 липня 1990 року – 24 серпня 1991 року, тобто до ухвалення Акта про незалежність України.

За цей короткий період Верховною Радою Української РСР було ухвалено багато законів, які надалі, після проголошення незалежності, особливо після прийняття Конституції України та формування реально багатукладної економіки, зазнали багато змін чи прийняті у новій редакції.

Частина законів, ухвалених у той період, чинні і тепер. Деякі із законів досі регулюють надзвичайно важливі суспільні відносини чи визначають повноваження органів влади.

Для прикладу тут можна назвати закони «Про міліцію» від 30.12.1990 № 565-ХІІ, «Про державну податкову службу» від 04.12.1990 № 509-ХІІ, «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 № 803-ХІІ, «Про свободу совісті та релігійні організації» від 24.04.1991 № 987-ХІІ, «Про освіту» від 23.05.1991 № 1060-ХІІ тощо.

4. Законодавство України від 01 грудня 1991 року до 28 червня 1996 року, сформоване до ухвалення нової Конституції України.

За цей період ухвалено дуже багато законодавчих актів, первинних, значна частина їх діє до сьогодні. Варто відмітити,

що значна частина актів цього періоду, які стосувались насамперед економічної сфери, не мали серйозних суперечностей із прийнятою Конституцією України і продовжували діяти, до них вносили поточні зміни, які випливали із практики їх застосування. Низка законів, якими визначались повноваження органів чи посадових осіб і регулювались питання виборів чи судівництва після ухвалення нової Конституції, були суттєво відкореговані або ухвалені в новій редакції.

Наприклад, це стосувалося закону про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про вибори народних депутатів України, про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів тощо.

5. Законодавство після 28 червня 1996 року, сформоване на основі правових норм Конституції України.

Фактично після ухвалення Конституції України 28 червня 1996 року для формування системного законодавства відкрилися нові можливості. Якщо в період від 16 липня 1990 року до 28 червня 1996 року закони ухвалювались в умовах, коли низка статей Конституції були зупинені або коли зміни до Конституції вносились лише після ухвалення закону, то з прийняттям Конституції ситуація істотно змінилася. Тут варто сказати, що і запровадження поста Президента України стало певним стабілізуючим фактором для поліпшення якості законів, адже Президент, отримавши право вето, зміг примусити парламент більш виважено ставитися до формулювання юридичних норм закону. Після прийняття Конституції з'явилась не тільки можливість порівняння правових норма закону із приписами Конституції, а й нова інституція – Конституційний Суд України, який міг визнати не конституційними цілі статті закону чи окремі правові норми.

8 грудня 2004 року Верховна Рада України, ухваливши закон про внесення змін до Конституції України за № 2222, знову додала проблем у застосування законодавства, що було раніше сформовано, оскільки з набуттям чинності змін з 01 січня 2006, а потім з 01 вересня того ж року, суттєво змінились повноваження в системі координат Президент – Уряд – Верховна Рада України.

Правда, ці зміни знову ж не стосувалися прав людини та не торкалися законів, які регулювали економічні правовідносини.

30 вересня 2010 року рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) закон № 2222–IV визнано таким, що не відповідає Конституції і не чинним.

Фактично судовим рішенням відновлено дію Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року.

Тому від 30 вересня 2010 року ми маємо ще один масив законодавства, із застосуванням якого можуть бути проблеми, а саме тим, який ухвалено в період дії закону № 2222.

Як видно з цього переліку, наявність архаїчного законодавства є однією з проблем, що ускладнює застосування всієї системи законодавства в Україні. Проте ситуація тут виправляється, з кожним роком кількість правових актів законодавства СРСР та УРСР, що є чинними, зменшується, оскільки триває їхня заміна на правові акти, ухвалені на підставі Конституції та законів України органами державної влади України відповідно до їхньої компетенції.

Запитання для самоперевірки

Назвіть періоди формування чинного українського законодавства.

Чи є чинними в Україні окремі акти Союзу РСР? Якщо так, то на підставі чого?

Який принцип застосування актів СРСР та УРСР в Україні?

Які наслідки і для якої групи законодавства має рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010?

П РАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ В УКРАЇНІ

Якщо закон не діє, на те може бути кілька причин. Найчастіше вважають: не діє, тому що цього не хочуть погані чиновники.

Проте це не завжди так, а частіше зовсім не так. Закон часто не діє з причин простого незнання закону суб'єктами, на яких він поширюється, або через неможливість його застосування без підзаконних актів виконавчої влади – постанов уряду, галузевих інструкцій чи положень.

Значно менше уваги звертається на іншу причину неефективності законів – низьку якість підготовки самого тексту закону, недосконалість його структури й викладення. Чомусь забувається, що від того, наскільки повно й зрозуміло виписано текст закону, залежить можливість його застосування. Часто застосуванню законів перешкоджають самі закони: через неповноту регулювання ними суспільних відносин, нечіткість і неточність формулювань нормативних положень, недосконалу структуру.

Чи є в Україні нормативні акти, які з достатнім ступенем регламентації врегульовували б вимоги до проектів нормативних актів?

Чи є повноцінні закони, укази Президента, постанови уряду з цього питання, чітке слідування яким могло б значно поліпшити якість законопроектів?

Сьогодні в Україні відсутній один системний документ, який би встановлював вимоги щодо змісту, структури, особливостей формулювання правових норм та конструкцій у проектах НПА незалежно від суб'єкта, що готує проект.

Проте є низка актів, у яких містяться положення, які мають інтерес для нашої роботи і можуть бути використані розробником проекту НПА.

Найбільш детальним, якщо можна так назвати рівень деталізації, що наймовірно відстає від подібних документів, скажімо Канади, ФРН чи Польщі, є документ, що має назву «Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів», затверджений постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 року № 3¹¹.

Із самої назви документа зрозуміло, що це все-таки рекомендації і їх недотримання взагалі є усталеною практикою навіть у проектах НПА, що розробляються ЦОВВ, не кажучи вже про народних депутатів України.

Є ще кілька документів, що містять норми чи рекомендації, важливі для підготовки якісного проекту нормативного акта і взагалі є обов'язковими до застосування.

Це передусім Регламент Верховної Ради України, Регламент Кабінету Міністрів України, Розпорядження Голови Верховної Ради України № 428 від 22 травня 2006 року «Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України».¹²

Цим документам будуть присвячені окремі параграфи. Проте перед тим, як розглянути головні документи процедурного характеру, якими є вказані вище регламенти та методичні рекомендації, ми розглянемо певною мірою систему правового регулювання нормотворчої діяльності.

Основою всієї нормотворчої діяльності в державі є Конституція України 1996 року. Саме цей фундаментальний юридичний документ визначає систему органів влади, що діють в Україні, їхні повноваження, право на ухвалення нормативних

¹¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0003323-98>

¹² Цікавими для роботи можуть бути і такі документи, що зараз не є чинними, але містять корисну інформацію: Розпорядження Голови Верховної Ради України № 48 від 29 грудня 1997 року про «Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України» та «Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації)» 2002 року, підготовлені Головним юридичним управлінням Верховної Ради України.

актів, встановлює загальний порядок правового регулювання суспільних відносин в Україні та певні процедури розгляду законодавчих актів Верховною Радою України (парламентом).

1. Конституція України (ст. 93) визначає перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України.

2. Конституція встановлює форми нормативно-правових актів, які ухвалюються органами влади: ст. 91 – для Верховної Ради України; ч. 3 ст. 106 – для Президента; ч. 7 ст. 107 – для РНБО; ст. 117 – для Кабінету Міністрів України; ч. 2 ст. 136 – для Верховної Ради АР Крим; ст. 144 – для органів місцевого самоврядування; ст. 150 – для Конституційного Суду України.

3. Конституція визначає комітети Верховної Ради України органами, що здійснюють законопроектну роботу, готують та попередньо розглядають питання, віднесені до відання парламенту (ст. 89).

4. Конституція встановлює загальний порядок щодо ухвалення актів Верховною Радою (ст. 84, 91), а також порядок підписання та оприлюднення закону (ст. 94).

5. Конституція також встановлює, що порядок роботи парламенту регулюється законом про регламент (ч. 5 ст. 82), а порядок роботи парламентських комітетів та комісій – спеціальним законом (ч. 6 ст. 90).

Як видно з цього переліку, Конституція України на достатньому рівні встановила конституційні засади для нормативної та нормотворчої діяльності в Україні.

Поза Конституцією нормативна база, що регулює питання нормативної діяльності та нормотворчості в Україні, на сьогодні має такий вигляд:

1) Закон «Про Регламент Верховної Ради України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133) від 10 лютого 2010 року № 1861-VI із змінами та доповненнями.¹³

¹³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-17>

2) Закон «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 із змінами та доповненнями № 2790-ХІІ (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, № 3, стор. 17).¹⁴

3) Закон «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1995, № 19, стор. 134).¹⁵

4) Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року № 1906-IV (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 50, ст. 540).¹⁶

5) Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003, № 1160-IV (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, стор. 79).¹⁷

6) Указ Президента України «Про вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та проведення правової реформи» № 198/94 від 29 квітня 1994 року із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 70/99 від 27.01.99.¹⁸

7) Указ Президента України «Про порядок роботи із законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України» від 30 березня 1995 року № 270/95 із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 70/99 від 27.01.99, № 74/2002 (74/2002) від 26.01.2002, № 280/2004 (280/2004) від 05.03.2004, № 305/2006 (305/2006) від 14.04.2006.¹⁹

8) Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 9 лютого 1999 року № 145/99 із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 143/2003 (143/2003) від 19.02.2003 та № 1411/2004 (1411/2004) від 16.11.2004.²⁰

¹⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2790-12>

¹⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=116%2F95-%E2%F0>

¹⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1906-15>

¹⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1160-15>

¹⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=198%2F94>

¹⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=270%2F95>

²⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=145%2F99>

9) Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів від 8 липня 2009 р. № 712.²¹

10) Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року № 503/97 із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 199/2007 (199/2007) від 12.03.2007.²²

11) Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. № 422 «Про затвердження Положення про порядок укладення, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру» із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 165 (165-98-п) від 16.02.98, зміни втратили чинність на підставі Постанови КМ № 617 (617-2006-п) від 11.05.2006 № 1758 (1758-2001-п) від 27.12.2001.²³

12) Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади» (493/92) із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 21 травня 1998 р.²⁴

13) Указ Президента України «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27 червня 1996 року (468/96) із змінами, внесеними Указом Президента від 27 січня 1999 р.²⁵

14) Указ Президента України «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені “Офіційний вісник України”» від 12 червня 1996 р. № 1207/96.²⁶

15) Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 (731-92-п) «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативних-правових актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади» із змінами та доповненнями, внесеними постановами Кабінету Міністрів України № 248 (248-2008-п) від 26.03.2008 та № 797 (797-2010-п) від 02.09.2010.²⁷

²¹ <http://kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>

²² <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=503%2F97>

²³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=422-94-%EF>

²⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=493%2F92>

²⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=468%2F96>

²⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1207%2F96>

²⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=731-92-%EF>

16) Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. № 1504 (1504-96-п) «Про запровадження Єдиного державного реєстру нормативно- нормативних актів та здійснення правової інформатизації України». ²⁸

17) Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 № 376 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним» із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1510 (1510-2002-п) від 11.10.2002.²⁹

18) Наказ Міністерства юстиції України № 34/5 від 12.04.2005 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» із змінами, внесеними згідно з наказами Міністерства юстиції № 320/5 (з0165-10) від 17.02.2010.³⁰

19) Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених Міністерством юстиції України від 27 березня 1998 року № 3.³¹

Як видно із цього переліку, кількість нормативних актів, що певною мірою стосуються предмета законодавчої техніки, досить велика.

За роки незалежності певною мірою вдалося створити хоча б систему державної реєстрації нормативних актів, на жаль, ця система не поширюється на нормативні акти місцевого самоврядування, фактично усталилась система оприлюднення та офіційного опублікування нормативних актів.

Проте чинне законодавство все-таки не вирішує дуже важливого питання якості текстів нормативних актів.

Ми розуміємо, що для отримання якісних текстів нормативних актів має бути декілька обов'язкових чинників: чіткі правила нормопроєктування, висококваліфіковані розробники проєктів, чіткий експертний та юридичний контроль текстів за-

²⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1504-96-%EF>

²⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=376-2001-%EF>

³⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=z0381-05>

³¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0003323-98>

конопроектів, дотримання процедури їх розгляду та узгодження норм після внесення до проектів змін на етапі їх прийняття.

Оскільки метою цієї роботи є в першу чергу підвищення фахового рівня розробників проектів, у наступних параграфах посібника ми більш детально зупинимось саме на законодавчій техніці (чи техніці нормопроекування).

Запитання для самоперевірки

У якій формі видає акти Верховна Рада України?

Яким процедурним документом мають користуватись фахівці міністерств та відомств при підготовці проекту закону для розгляду на засідання Уряду?

Яким документом визначається обов'язковість державної реєстрації нормативних актів в Україні?

СПРОБА ВСТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ВИМОГ ДО ПРАВИЛ ТА ПРОЦЕДУРИ ПІДГОТОВКИ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНИХ АКТІВ В УКРАЇНІ

Двадцять років в Україні тривають дискусії та відбуваються спроби розробити єдиний, уніфікований порядок законодавчої процедури для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи і встановити законодавчі вимоги щодо правил підготовки проектів нормативно-правових актів та законів зокрема.

За цей час підготовлено та розглянуто багато законопроектів (див. перелік). Частину проектів, які в першу чергу стосуються внутрішніх процедур у Верховній Раді України, було схвалено, але більшість проектів, які стосувались питань підготовки проектів, оприлюднення прийнятих НПА, так і не були ухвалені. Відповідно не відбулися позитивні зміни в державі в цій важливій сфері.

Ініціаторами законопроектів пропонувались цілісні проекти законів, які регулювали б правовідносини, пов'язані з нормотворчою діяльністю суб'єктів нормотворення, а також внесення змін до чинного законодавства.

У таблиці наведені, на наш погляд, найбільш важливі законопроекти у сфері цього дослідження, що надійшли від суб'єктів законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України) з 1998–2011 рр. (станом на лютий 2011 р.)

№	Суб'єкт законодавчої ініціативи	Проекти нормативно-правових актів
1	Президент України	5
2	Народні депутати України	36
3	Кабінет Міністрів України	4
Разом		45

Найбільш активними тут були народні депутати України. Показово, що ініціативи Президента України та Уряду безпосередньо не стосувалися встановлення вимог щодо юридичної техніки законопроектної роботи та встановлення особливих процедур на етапі підготовки проектів, що є найбільш важливим для поліпшення якості законопроектів. Проекти законів, які встановлювали хоча б мінімальні вимоги до законопроектів та порядку їх підготовки та експертизи, навіть ухвалені Верховною Радою України, не були підписані Президентом України і, як наслідок, скасовані парламентом.

Натомість законопроекти у цій сфері з'являються у Верховній Раді України знову і знову. Тексти цих законопроектів відрізняються не принципово, змінюються лише суб'єкти внесення. Цікавим тут може бути такий факт, що один із авторів нині зареєстрованого законопроекту щодо нормативно-правових актів після скасування Верховною Радою України ухваленного Закону «Про нормативно-правові акти в Україні» написав досить розлогу статтю про недоцільність та неможливість прийняття подібного закону.

Варто зауважити, що питаннями вдосконалення законодавчої процедури та її уніфікації займалися не лише вищі органи державної влади і науковці, про що свідчать численні законопроекти у ВРУ, а й інші категорії осіб – науковці громадських організацій, активні громадяни чи правозахисники, про що у свою чергу говорить значна кількість наукових статей, досліджень у профільних виданнях та кількість підготовлених дисертацій у цій сфері.

Незважаючи на це, проблема якості проектів нормативно-правових актів, а відтак і ухвалених актів не знімається, а навпаки, загострюється, особливо це стало помітно в 2010 році, коли в парламенті майже не дотримуються процедури розгляду законопроектів, а більшість пропозицій до них навіть не розглядається.

Найбільш показові приклади проаналізовані в інших параграфах цієї роботи.

На сьогодні питання нормопроєктування та законодавчої процедури регулюється різними законами та підзаконними актами, це, на нашу думку, не сприяє створенню ефективної сис-

теми законодавства, підвищенню якості проектів НПА (більш детально див. відповідний розділ).

Запитання для самостійного вивчення

Ознайомтесь із текстами законопроектів під загальними назвами: про нормативно-правові акти і про закони та законодавчу діяльність і сформулюйте принципові відмінності між ними.

Проаналізуйте підходи щодо врегулювання порядку оприлюднення нормативно-правових актів, які містяться у законопроектах.

ЗАКОНОДАВСТВО: ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ

Досить часто, коли ми вживаємо термін «законодавство» ми не задумуємось над тим, які, власне, нормативно-правові акти належать до цього терміна.

Варто сказати, що правові системи різних країн дещо по-різному використовують цей термін. Так, у федеративних державах є національне законодавство, законодавство суб'єктів федерації та місцеве законодавство – нормативні акти органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу суб'єктів федерації.

Українська Конституція використовує два однокореневі терміни: закон і законодавство.

Загалом у Конституції України вживається низка термінів щодо актів, як рішень органів публічної влади:

Закон – ст. 4, 22, 24, 26, 29–47, 52–55, 57–59, 62, 63, 65, 67, 68, що визначають права та свободи осіб; ст. 75–78, 81, 82, 85, 88, 89, 92, 95, 97, 100, 103, 105–107, 113, 117, 118, 120, що стосуються повноважень, виборів, способу діяльності Верховної Ради України, Президента, Ради національної безпеки, Уряду; ст. 121, 123, 125–129, 153, що стосуються повноважень та діяльності прокуратури та судів; ст. 133, 136, 138–144, 146, стосуються адмінтерустрою та місцевого самоврядування;

Постанова – акт Верховної Ради України (ст. 91), акт Уряду – ст. 117 («Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання»), акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим – ст. 136;

Указ – ст. 106 («Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України»).

Крім цих, чітко означених видів юридичних актів, що знайшли своє місце в Конституції України, часто використовується термін *законодавство*. Причому на практиці в цей термін вкладають різний зміст. Велика кількість українських законів містить відсилання до *законодавства*, але в Конституції є лише

три статті й один пункт перехідних положень, де вживається цей термін:

«**Стаття 9.** Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України...

Стаття 19. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством...

Стаття 118, ч. 8. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня».

Перехідні положення. «12. Верховний Суд України і Вищий арбітражний суд України здійснюють свої повноваження відповідно до чинного **законодавства** України до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні відповідно до статті 125 цієї Конституції, але не довше ніж п'ять років».

Отже, з контексту різних, наведених вище статей Конституції України, можна зробити висновок, що термін *законодавство* має дещо ширший зміст, ніж *закон*, і, напевне, крім закону об'єднує і низку інших нормативно-правових актів.

Зважаючи на різний зміст, який розумівся різними суб'єктами одного терміна, з'явилося відповідне рішення Конституційного Суду, що, здавалося, мало покласти край суперечкам.

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
№ 12-рп/98 від 9 липня 1998 року (витяг): «Термін „законодавство“, що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України».

Якщо керуватися наведеною цитатою, на сьогодні поняття *законодавство* охоплює частину нормативно-правових актів, до якої відносяться:

- 1) закони України;
- 2) ратифіковані міжнародні договори;
- 3) постанови Верховної Ради України;
- 4) укази Президента України;
- 5) декрети Кабінету Міністрів України;
- 6) постанови Кабінету Міністрів України.

Проте, як виявляється, рішення Конституційного Суду проблему змісту поняття *законодавство* не зняло, оскільки юристи, особливо ті, що працюють у системі органів влади, вважають, що це рішення Конституційного Суду стосується розуміння терміна *законодавство* виключно в контексті Кодексу законів про працю і не більш.

Такий підхід дає змогу судам виносити рішення на користь державних органів у спорах громадянин – державний орган, на підставі відомчої Інструкції, яка взагалі не може регулювати ці правовідносини.

Наприклад: до ухвалення в 2003 році «Про податок з доходів фізичних осіб» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 37, ст. 308) від 22 травня 2003 року № 889-IV в Україні діяла Інструкція про прибутковий податок з громадян 1993 року, яка не просто змінила якусь процедурну норму Декрету Кабінету Міністрів «Про прибутковий податок з громадян», а фактично визначила нові ставки оподаткування доходів громадян. Незважаючи на норми Конституції та Закону «Про систему оподаткування», які прямо забороняють встановлювати види, ставки та порядок справляння податків іншими актами, ніж закони, Інструкція діяла і навіть Верховний Суд України підтримав позицію Податкової служби щодо чинності цієї Інструкції.

Оскільки все-таки ні Конституція, ні жоден закон України не містить чіткого визначення терміна *законодавство*, оперуватимемо поняттям *законодавство* в розумінні рішення Конституційного Суду.

Тепер можна спробувати дати коротку характеристику кожної складової терміна *законодавство*.

I. ЗАКОН

Перед тим, як аналізувати визначення закону в українському законодавстві, спробуємо подивитись, як визначають цей термін загальнодоступні ресурси: словники, енциклопедії.

Закон³² (англ. *law*, англ. *principle*, нім. *Gesetz*) – нормативно-правовий акт, що регулює найбільш значущі, найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм); встановлене законодавчим органом (парламентом) загальнообов'язкове (для усіх громадян) правило, яке має найвищу юридичну силу. Закони обов'язкові до виконання протягом визначеного часу, на визначеній території та у відношенні до конкретного кола осіб, організацій та інших суб'єктів права.

«**Закон**³³ – нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної законодавчої влади (парламенту) або самого народу, що регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю й інтереси більшості населення, втілює основні права людини та інші загальнолюдські цінності та має найвищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів».

Спробуємо дати визначення закону, як запропоновано було в Законі «Про закони і законодавчу діяльність», що був ухвалений Верховною Радою України, але потім так само нею скасованим, та визначити кваліфікаційні ознаки до цього виду нормативно-правового акта виходячи із різних визначень.

У статті 1 згаданого Закону визначення таке: «Закон України – це державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом визначення юридичного статусу і встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин та юридичної відповідальності за порушення цих правил».

³² <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD>

³³ <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?file=%C7%E0%EA%EE%ED.txt>, Український юридичний термінологічний словник.

Визначення закону, викладене у різних публікаціях³⁴, відповідає суті визначень, які наведені вище.

Отже, щодо закону можна вказати на такі кваліфікаційні ознаки:

1) закон регулює найбільш важливі для суспільства правовідносини;

2) закон ухвалюється законодавчим органом — парламентом чи безпосередньо народом на референдумі;

«3) Закон має вищу юридичну силу в правовій системі держави. Будь-який інший правовий акт, виданий не на підставі й не на виконання закону, а тим паче той, що не відповідає чи суперечить закону, скасовується у визначеному порядку;

4) Закон є нормативним актом, тобто таким, що встановлює загальні правила поведінки (норми), обов'язкові для всіх підданих держави, державних органів, громадських організацій та рухів, посадових осіб, для фізичних та юридичних осіб, визначених у законі;

5) Регулюючи відповідні суспільні відносини, закон найбільш стійкий та стабільний. Він підлягає змінам, доповненням чи відміні лише у виняткових випадках в силу об'єктивної суспільної необхідності;

6) Закон приймається в особливому порядку, визначеному Конституцією та регламентом парламенту»³⁵.

³⁴ Керимов Д. А. Законодательная техника. — М., НОРМА. — 2000.

³⁵ Там же, переклад А. Ткачука.

II. УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Відповідно до ст. 106 Конституції України «Президент України на основі та на виконання Конституції України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України». Якщо ж переглянути повноваження Президента, визначені в частині 1 ст. 106 Конституції, то можна дійти логічного висновку, що укази Президента можуть мати нормативний характер (п.п. 4), 6), 7), 8), 15), 16), 20), 21), 23), 28).

Відповідно до ч. 4 Перехідних положень Конституції України Президент користувався правом видання указів, що мали статус законів, які діяли і діють до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

Звичайно, така нечіткість формулювання ч. 4 Перехідних положень призвела до того, що Президентом було видано дуже багато указів, зокрема у сферах, де вже діяли закони, але довести, що такі укази вийшли за сферу компетенції Президента, практично неможливо. Цікавим прикладом є указ Президента, що встановлював нову шкалу оподаткування доходів фізичних осіб, яка на час виходу указу визначалася законом (у даному випадку Декретом Кабінету Міністрів України).

Впровадження спрощеної системи оподаткування в Україні, яка поклала старт розвитку дрібного підприємництва та пом'якшила для мільйонів людей період тотальної кризи промислового виробництва, також відбулось завдяки указу Президента.

У цих випадках зміст правового регулювання цих указів є тотожним змісту законів. В окремих державах світу, як виняток для оперативного регулювання частини суспільно важливих правовідносин у кризовий період, конституції містять право парламенту на делегування своїх законодавчих повноважень Уряду чи Президенту.

Україна також не була винятком і в 1992 році Уряд України також отримав таке право у вигляді прийняття декретів.

ІІІ. ДЕКРЕТ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Декрети Кабінету Міністрів України видавались в Україні впродовж грудня 1992 – травня 1993 року відповідно до рішення Верховної Ради України про делегування законодавчих повноважень Кабінету Міністрів України. Відповідно до такого рішення українського парламенту, яке, до речі, було проведено через внесення змін до Конституції України, тобто було конституційне, уряд отримав можливість видавати декрети – акти нормативного характеру, що мали силу закону. До того ж декретами можна було зупиняти дії окремих статей законів, вносити зміни до законів та взагалі замінювати правове регулювання закону відповідним регулюванням декрету.

Було також встановлено процедуру: якщо протягом двох тижнів від дати підписання декрету парламент не винесе свого рішення про його відхилення, декрет набуває чинності.

Практика такого делегування показала, що якість правового регулювання не тільки не поліпшилася, а навпаки – погіршилася. Система законодавства, що склалася на той час, була істотно зруйнована і тому уряд не отримав наприкінці травня 1993 року продовження на свою «декретотворчість». На сьогодні уряд не має повноважень на видання декретів, проте деякі з них досі діють і мають статус законів, зміни до яких вносяться парламентом у режимі, аналогічному внесенню змін до законів.

IV. ПОСТАНОВА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Відповідно до ч. ст. 117 Конституції України «Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання».

Частина 2 цієї статті встановлює, що «нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України... підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом».

Діяльність Уряду крім Конституції України регулюється Законом «Про Кабінет Міністрів України», а процедури підготовки проектів актів Уряду визначаються Регламентом Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України приймає рішення у формі постанов та розпоряджень.

«2. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України.

3. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України».³⁶

Постанови Кабінету Міністрів зазвичай приймаються на виконання законів та указів Президента України.

³⁶ *Стаття 50 Закону «Про Кабінет Міністрів України»*
<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2591-17&p=1297333897363878>

V. ІНШІ НОРМАТИВНІ АКТИ

Оскільки це не є темою нашої роботи, не будемо детально розглядати інші види нормативних актів, що видаються повноваженими на те органами, але їхній перелік досить широкий:

- акти центральних органів виконавчої влади (міністерств та відомств), що видаються у формі постанов, наказів;
- акти центральних органів влади, що не належать до системи виконавчої влади (Центральна виборча комісія, Національний банк, Антимонопольний комітет тощо);
- акти Автономної Республіки Крим в особі її Верховної Ради, Ради Міністрів Криму;
- розпорядження голів місцевих державних адміністрацій;
- рішення місцевих рад та їхніх виконавчих органів.

Для різної форми нормативного акта, залежно від повноважень органу чи особи, яка наділена повноваженнями на його прийняття, можна визначити загальні вимоги щодо змісту й способу викладу правових норм, що містить цей акт.

Запитання для самоперевірки та самопідготовки

Які кваліфікаційні ознаки закону ви знаєте?

Які акти може приймати Президент України?

Ознайомтесь, які нормативні акти видає Національний банк України.

Порядок підготовки, розгляду та ухвалення нормативно-правових актів визначається органом, що ухвалює в кінцевому підсумку нормативний акт з урахуванням норм, які можуть бути у НПА вищої юридичної сили. Наприклад, Регламент Верховної Ради України має враховувати норми Конституції України щодо порядку розгляду законопроектів, так само регламент Кабінету Міністрів має враховувати положення закону про Кабінет Міністрів України.

Аналогічні вимоги є справедливими і для регламентів органів місцевого самоврядування.

Порядок підготовки та розгляду проектів НПА встановлено як для актів Президента України, так і для актів Кабінету Міністрів: є свої внутрішні регламентні документи і в міністерствах та відомствах.

У цьому розділі ми не ставили за мету детально викласти порядок підготовки та розгляду проектів НПА в системі органів виконавчої влади загалом, для нас важливішими є процедури розгляду проекту закону у Кабінеті Міністрів України, а також його розгляд та прийняття у Верховній Раді України.

Ці процедури ми будемо розглядати виключно через призму законодавчої техніки, аби нормопроектуютьник при підготовці проекту міг розуміти особливості його розгляду на різних етапах і передбачити необхідну чіткість правових норм, враховуючи і процедури розгляду.

I. НОРМАТИВНА БАЗА ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1. Основою основ законотворчої діяльності, а відтак і законодавчої техніки, є Конституція України, яка встановила загальні засади законотворчої діяльності, що виражаються у таких приписах:

– принцип розподілу влад (ст. 6), де визначається законодавча влада;

– принцип верховенства права – Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії (ст. 8);

– принцип інтеграції (визнання) міжнародних договорів у національну систему законодавства. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ст. 9);

– при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22);

– закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, не чинні (ст. 57);

– закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотньої дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (ст. 58);

– принцип, за яким ніхто не може бути примушеним роботи те, що не передбачено законодавством, а органи публічної влади і посадові особи, можуть діяти винятково в межах повноважень і у спосіб, визначені законом (ст. 19).

Конституція також визначає загальний порядок внесення та розгляду законопроектів у Верховній Раді України.

Конституція та предмет закону

Ст. 92 Конституції України фактично визначає предмет правового регулювання законів, що впливають із Конституції через встановлення переліку сфер правовідносин, які належить встановлювати виключно законами України. Наприклад:

- 1) права й свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;
- 2) громадянство та статус іноземців;
- 3) права корінних народів та меншин, порядок застосування мов;
- 2) правовий режим власності, засади використання природних ресурсів;
- 3) правові засади й гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
- 4) Державний бюджет України і бюджетна система України;
- 5) система оподаткування, податки й збори тощо;
- 6) основи соціального захисту, пенсійне забезпечення, регулювання праці, шлюбу, сім'ї;
- 7) засади утворення політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- 8) організація та діяльність органів публічної влади, судоустрою;
- 9) організація національної безпеки, кордону, військового та надзвичайного стану.

Крім цієї статті Конституція України містить інші, якими також визначається предмет законів, наприклад:

- 1) частина перша ст. 36: законом можуть передбачатися обмеження права громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації;
- 2) частина друга ст. 4: підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом;
- 3) частина четверта ст. 10: застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом;
- 4) частина шоста ст. 17: на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом;

5) частина друга ст. 19: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

6) частина друга ст. 95: виключно Законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки на загально-суспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків;

7) частина 3 ст. 45 визначає, що максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку, відпустки визначаються законом.

Подібні приписи щодо предмета можливих законів містяться і в деяких інших статтях Конституції.

Отже, законодавець та нормопроектувальник, працюючи над розробленням закону, має уважно вивчити норми Конституції щодо предмета правового регулювання законом, аби зрозуміти логіку правового регулювання законом, проект якого готується.

Конституція та процедури внесення законопроектів, розгляду та прийняття законів Верховною Радою України

Конституція України не тільки визначає повноваження єдиного законодавчого органу влади в Україні — Верховної Ради, а й встановлює певні процедурні норми щодо роботи ради та порядку ухвалення законів.

Так, зокрема частини 2, 3 ст. 84 визначають, що рішення Верховної Ради приймаються виключно на пленарних засіданнях шляхом голосування, до того ж голосування народними депутатами здійснюється особисто.³⁷

Стаття 89 визначає, що комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують та попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України. Ця норма разом із нормою, що діяльність Верховної Ради України здійснюється у порядку, встановленому законом

³⁷ *На жаль, в Україні вже стало поганою традицією, що депутати голосують один за одного. Насправді це є порушенням згаданої норми Конституції України, закони, ухвалені у такий спосіб, не можуть вважатись легітимними.*

про регламент, дає підстави стверджувати, що в законі про регламент має бути виписано місце і роль комітетів ради у законопроектній роботі.

Проте варто зазначити, що термін «законопроектна робота» не є усталеним і тому його розуміння може бути як дуже вузьким (підготовка проектів чи обговорення проектів), так і досить широким (підготовка власних проектів, аналіз, обговорення експертиза різних проектів, підготовка висновків щодо законопроектів). Частина 6 цієї ж статті містить припис, що порядок діяльності комітетів визначається законом.

Фактично лише цей короткий огляд двох статей Конституції вказує на загальну процедуру розгляду питань в парламенті та на необхідність додаткового регулювання процедури діяльності ради та її органів законами про регламент та про комітети і комісії.

До питання процедури також слід віднести статтю 91, якою встановлено, що рішення Верховною Радою приймаються більшістю від її конституційного складу, крім випадків, які передбачені самою Конституцією, а це стосується внесення змін у саму Конституцію чи проведення спеціальних процедур щодо імпичменту.

Додаткові процедури визначає частина друга ст. 96 та пункт 6 ст. 116 (право і обов'язок Кабінету Міністрів України на розроблення та внесення до парламенту законопроекту про Державний бюджет України на відповідний рік), ст. 94, пункти 29 та 30 ст. 106 (повноваження Президента України стосовно підписання та офіційного оприлюднення законів, а також права вето щодо них), ст. 150–152 (офіційне тлумачення законів, підстави та порядок визнання законів чи окремих їх положень неконституційними).

Конституція містить також спеціальну процедуру розгляду та прийняття законопроектів про внесення змін до Конституції України (розділ 13).

Внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України

Процедура ухвалення та набрання чинності законом має декілька послідовних етапів: внесення конституційним суб'єктом законодавчої ініціативи належним чином оформленого законопроекту на розгляд Верховної Ради; розгляд законопроекту у комітетах та на пленарному засіданні, його ухвалення відповідно до процедур, визначених регламентом; підписання та оприлюднення прийнятого закону.

Варто також розглянути ще один аспект процедури, який не визначено законом, але який є формальною умовою розгляду, — так званий організаційно-технічний (послідовність проходження законопроекту у підрозділах апарату Ради).

Конституція України встановлює певні вимоги щодо розгляду законопроекту Верховною Радою України, прийняття його як закону, а також набрання ним чинності. Недотримання цих вимог, як це передбачено ст. 152 Конституції України, може мати наслідком визнання такого закону неконституційним.³⁸

Зокрема обов'язковими вимогами, що мають бути дотримані при прийнятті законів є: належний суб'єкт законодавчої ініціативи, повноважність парламенту, дотримання процедур при розгляді та голосуванні закону, у тому числі спеціальних процедур для законів, щодо яких Конституцією встановлені спеціальні процедури розгляду.

1. Суб'єкти права законодавчої ініціативи. Право законодавчої ініціативи (ст. 93) у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. (Офіційне тлумачення частини першої ст. 93 див. у Рішенні Конституційного Суду № 5-рп/2001 від 17.05.2001: всі перелічені суб'єкти можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначе-

³⁸ Прикладом тут є скасування Конституційним Судом України закону № 2222 від 08.12.2004 про внесення змін до Конституції України. (так званої полімреформи) <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=122408>

ними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи. Зокрема проект закону про Державний бюджет України на кожен наступний рік розробляє та подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України (частина друга ст. 96, пункт 6 ст. 116 Конституції України). Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Офіційне тлумачення положення частини другої ст. 93 див. у Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2001 від 28.03.2001: такі законопроекти мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії і розглянуті у пріоритетному порядку — раніш інших законопроектів — на всіх стадіях законодавчого процесу).

2. *Повноважність парламенту (ч. 2 ст. 82)*. Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу, тобто тільки за умови повноважності Верховна Рада України має право приймати закони та реалізувати іншу свою компетенцію. Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка, згідно з Конституцією України, необхідна для прийняття відповідного рішення (частина четверта ст. 89, ст. 91, частина четверта ст. 94, частини друга, п'ята, шоста ст. 111, частина перша ст. 135, ст. 155, частина перша ст. 156). Про це зазначалося у Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 (справа щодо повноважності Верховної Ради України):

Рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто (ст. 84). (Офіційне тлумачення в рішенні Конституційного Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України): рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти, а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постанови законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депу-

татів України в голосуванні та набрання встановленої Конституцією України, законом про регламент Верховної Ради України кількості голосів на їх підтримку. Зазначалося також, що народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України).

Попередній розгляд і підготовка законопроектів у комітетах Верховної Ради України або створених парламентом тимчасових спеціальних комісіях (ст. 89). Одна з останніх таких комісій – Тимчасова спеціальна комісія з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, створена постановою Верховної Ради України 26 грудня 2002 року.

Порядок прийняття рішень. Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91)³⁹.

Якщо за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів України, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брало участі у голосуванні. Неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України. Тут додатково варто ознайомитись із рішенням Конституційного Суду України 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003 (справа про направлення запиту до Президента України), в якому розтлумачено терміни «рішення Верховної Ради України» та «акти Верховної Ради України».

Так, під терміном *рішення* Верховної Ради України треба розуміти результати волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції, а під терміном акти необхідно розуміти рішення Верховної Ради України у формі законів, постанов тощо, які приймаються Верховною Радою України визначеною Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України.

Іншими випадками, про які йдеться у ст. 91 Конституції України, можуть бути вимоги, наприклад: частини шостої ст. 20: 2/3 голосів народних депутатів України для державних символів;

³⁹ *Офіційне тлумачення положень ст. 91 див. у Рішеннях Конституційного Суду № 17-рп/2002 від 17.10.2002 (справа щодо повноважності Верховної Ради України).*

ст. 89: 1/3 для створення тимчасових слідчих комісій; ст. 94: 2/3 для подолання вето; частини п'ята, шоста ст. 111: 2/3 для звинувачення і голосування у справі про усунення Президента України в порядку імпічменту; ст. 155 та 156: 2/3 для внесення змін до Конституції України.

Особливості конституційних процедур під час прийняття окремих видів законів. На відміну від ухвалення «звичайних законів», існує спеціальна процедура для деяких інших законів, що слід пам'ятати нормопроектуючому, оскільки спеціальна процедура вимагає додаткової уваги до тексту проекту, адже ухвалення при спеціальних процедурах нечітких норм веде до складної процедури їх виправлення.

Так, ст. 154 вимагає, щоб законопроект про внесення змін до Конституції України вносився до парламенту лише Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Такий законопроект може розглядатися Верховною Радою України тільки за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст. 157 (законопроектом не передбачається скасування чи обмеження прав і свобод людини й громадянина; законопроект не спрямовано на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; в Україні на момент внесення та розгляду законопроекту не запроваджено воєнний або надзвичайний стан) і ст. 158 (законопроект з такого ж предмета не розглядався парламентом протягом останнього року; парламент протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України) Конституції. При цьому слід мати на увазі також офіційне тлумачення ст. 59 Конституції України у Рішенні Конституційного Суду № 8-рп/98 від 09.06.98 (справа щодо внесення змін до Конституції України), у пункті 2 якого зазначається:

— положення ст. 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до ст. 154 і 156 Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України;

— у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект із внесеними до нього поправками відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України. Суб'єктом конституційного подання з цих питань є Верховна Рада України.

Далі Конституція передбачає дві різні процедури прийняття парламентом двох видів конституційних законів:

1) законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», слід попередньо схвалити більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, далі він вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 155);

2) законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» має подаватися до парламенту Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття, не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. При цьому повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання (ст. 156).

Приклад.

Наочною ілюстрацією наслідків недотримання визначеної Конституцією України процедури внесення змін до Конституції є скасування закону № 2222 від 08.12.2004, яким були внесені зміни до Конституції України (впроваджено так звану політреформу).

Конституційний Суд України під час розгляду цього питання не тільки звернув увагу на те, що Верховна Рада України при голосуванні за законопроект внесла до нього декілька змін уже після висновку Конституційного Суду, а й наголосив на неконституційності так званого пакетного голосування, коли

одним голосуванням схвалюються декілька законів, які мають різні предмети правового регулювання:

«Дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, у тому числі й законами про внесення змін до Конституції України, є однією з умов легітимності законодавчого процесу.»

Верховна Рада України 8 грудня 2004 року одним (одночасним) голосуванням прийняла Закон № 2222 разом із Постановою Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України» № 2223–IV та Законом України «Про особливості застосування Закону України „Про вибори Президента України“ при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» № 2221–IV. Одночасне прийняття самостійних правових актів, предмет регулювання яких та визначені у статтях 91, 155 Конституції України процедури їх розгляду і ухвалення є різними, свідчить про порушення Верховною Радою України частини другої статті 19 Конституції України при прийнятті Закону № 2222».⁴⁰

Запитання для самоперевірки та додаткового вивчення

Які органи та особи в Україні наділені правом законодавчої ініціативи?

Розгляньте Конституції, що діяли в Україні у різні періоди ХХ ст., та прокоментуйте зміну числа суб'єктів законодавчої ініціативи.

Які особливі процедури розгляду законопроектів у Верховній Раді України передбачено Конституцією України?

Поясніть, чому Конституція встановлює особливі процедури подання та розгляду проекту закону про Державний бюджет України?

У чому відмінність понять «рішення Верховної Ради України» та «акти Верховної Ради України».

⁴⁰ *Справа № 1-45/2010, Рішення КСУ від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 «у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України)».*

РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ПРОЦЕДУР У РЕГЛАМЕНТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

10 лютого 2010 року Законом України № 1861-VI Верховною Радою України було поставлено крапку у багаторічній дискусії щодо статусу такого процедурного документа, як Регламент Верховної Ради України. До цієї дати, незважаючи на те, що Конституція України в редакції від 28 червня 1996 року передбачала регулювання порядку діяльності Верховної Ради України законом (ст. 19, 82, 88) процедури діяльності Верховної Ради України визначались Регламентом, який затверджувався постановою. Зміни до регламенту у формі постанови вносилися часто, залежно від потреби, простим голосуванням у парламенті, що фактично нівелювало положення ст. 19 Конституції і не давало можливості апелювати до порушення парламентом процедур, які не виписані в Конституції, а були закріплені лише у регламенті.

В Окружному адміністративному суді м. Києва більш як два роки розглядалася справа за позовом фізичної особи щодо бездіяльності Верховної Ради України, яка не ухвалювала закон про регламент.

Частина 2 ст. 1 Закону про Регламент визначає: «Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради».

Отже, саме Регламент має визначати законодавчу процедуру, яка складається із різних елементів і зокрема встановлює вимоги щодо:

- оформлення законопроектів;
- порядку попереднього розгляду законопроектів парламентськими комітетами;
- порядку розгляду законопроектів Верховної Ради України за процедурою читань;

- порядку повторного розгляду закону із пропозиціями Президента України;
- порядку внесення змін до законів та скасування законів;
- порядку опублікування законів.

Загальні правила розгляду законопроектів Верховною Радою України

Незважаючи на те, що закон про Регламент Верховної Ради України ухвалено недавно, фактично алгоритм роботи Верховної Ради, основні процедури були відпрацьовані впродовж багатьох років і під час ухвалення закону не були змінені. Загальні правила на основі аналізу Закону України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI «Про регламент Верховної Ради України» та Закону України від 04.04.1995 № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» можна певним чином узагальнити та викласти таким чином:

1. Розгляд і прийняття законопроекту Верховною Радою на пленарних засіданнях включає: обговорення і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення постатейно та в цілому (розгляд, як правило, у трьох читаннях).

2. Кількість повторних читань законопроекту не обмежується.

3. Законопроекти приймаються у першому, другому і третьому (та наступних) читаннях та в цілому більшістю голосів від конституційного складу парламенту, якщо інший порядок не встановлено Конституцією України.

4. При першому читанні законопроекту Верховна Рада заслуховує доповідь його ініціатора, співдоповіді ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є) в порядку їх надходження, співдоповідь головного комітету, заслуховує відповіді на запитання, обговорює основні положення законопроекту і його структуру (частини, розділи, глави, статті, повноту і послідовність їх викладення), заслуховує пропозиції та зауваження щодо них, розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення.

5. У першому читанні одночасно обговорюються альтернативні законопроекти, щодо них приймається рішення про те, який із проектів, що розглядаються, береться за основу для підготовки до другого читання, або дається доручення комітетам

разом з ініціаторами об'єднати внесені проекти в один і подати його на повторне перше читання. Під час розгляду альтернативних законопроектів Верховна Рада може прийняти за основу їхні частини або окремі положення.

6. За наслідками обговорення законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти такі рішення:

- про відхилення законопроекту;
- про передачу законопроекту на доопрацювання із встановленням строку доопрацювання і повторне подання його на перше читання;
- про опублікування законопроекту для народного обговорення, доопрацювання його з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання на перше читання;
- про прийняття законопроекту за основу (з можливим доопрацюванням) і доручення відповідним комітетам підготувати законопроект на друге читання.

7. Якщо в ході першого читання Верховна Рада визнає поданий законопроект таким, що не потребує доопрацювання, вона може прийняти рішення про перехід одразу до його другого читання.

8. Головний комітет за результатами розгляду законопроекту в першому читанні розглядає всі поправки до законопроекту, які надійшли від народних депутатів, і готує його на друге читання. При підготовці законопроекту до другого читання поправки і пропозиції вносяться до того тексту, що був прийнятий у першому читанні за основу.

9. Законопроект до другого читання подається у вигляді таблиці, яка містить:

- законопроект, прийнятий в першому читанні за основу;
- всі внесені й не відкликані пропозиції, поправки;
- висновки головного комітету щодо цих пропозицій, поправок, поправок до поправок, в тому числі і із вказівками на те, які з них комісія вважає альтернативними;
- законопроект, запропонований головним комітетом в остаточній редакції.

10. Під час другого читання законопроекту Верховна Рада проводить його постатейне обговорення та здійснює постатейне голосування. У разі необхідності можуть обговорюватися і ста-

витися на голосування частини статті, її підпункти або речення, або ж Верховна Рада може прийняти рішення про читання законопроекту частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування, якщо це не перешкоджає цілісному розгляду його положень.

11. За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про:

- відхилення законопроекту;
- повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання;
- опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій на першому або другому читаннях, доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання;
- повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на третє читання;
- прийняття законопроекту в другому читанні, підготовку його і подання на третє читання.

12. Третє читання законопроектів провадиться з метою внесення редакційних правок, узгодження структурних частин схваленого в другому читанні законопроекту між собою, узгодження розглянутого законопроекту з іншими законами.

13. Законопроект, підготовлений на третє чи повторне третє читання, подається головним комітетом у вигляді остаточної його редакції із внесеними народними депутатами пропозиціями і поправками та висновками комітетів, які можуть наводитися під текстом статей, що підлягають голосуванню на третьому читанні.

14. Нові пропозиції до законопроекту й поправки до них можуть бути прийняті на третьому читанні.

15. Під час третього читання Верховна Рада обговорює законопроект і після закінчення постатейного голосування щодо всіх статей законопроекту, якщо воно не було до кінця здійснено під час другого читання, приймає його в цілому.

16. Після прийняття закону в цілому внесення до його тексту будь-яких змін, у тому числі й стилістичних, не допускається. Усунення неточностей чи помилок, за винятком орфографічних і технічних, які не впливають на зміст і розу-

міння тексту закону, здійснюється за процедурою внесення змін і доповнень до законів.

17. За результатами третього читання законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про:

- відхилення законопроекту;
- повернення законопроекту на доопрацювання (в тому числі і з винесенням на народне обговорення) з наступним їх поданням на повторне третє читання;
- відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень, наприклад, у зв'язку із схваленням відкладеного питання;
- схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум;
- прийняття закону в цілому.

18. Після цього прийнятий закон підписується Головою Верховної Ради України і невідкладно надсилається на підпис Президенту України.

Нормопроектувальник, хоча безпосередньо і не пов'язаний із законодавчою процедурою у Верховній Раді, має уявляти, яким чином проходить законодавчий процес, оскільки це є важливим чинником для формулювання положень законопроекту. У Регламенті законодавча процедура визначається у розділі IV. Статті 90–91 Регламенту визначають вимоги до оформлення законопроекту та подання додаткової інформації.

Для нормопроектувальника особливо варто знати статтю 91, яка визначає фактично підстави для реєстрації законопроекту:

« 1. Законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити:

- 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;*
- 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;*
- 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.*

3. У разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, реалізація якого впливає на видаткову та/або доходну частину державного

чи місцевих бюджетів, до нього додаються фінансово-економічне обґрунтування (розрахунок розміру витрат) та пропозиція щодо покриття цих витрат.

4. Якщо реалізація законопроекту, проекту іншого акта не впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, про це зазначається в пояснювальній записці.

5. У разі внесення законопроекту, остаточне прийняття рішення щодо якого можливе лише за результатами референдуму, ця обставина повинна бути зазначена у пояснювальній записці.

6. До законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін.

7. Якщо законопроект, проект іншого акта вноситься за погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади, до нього додається таке погодження.»

Слід також пам'ятати, що кожен законопроект, який надходить у Верховну Раду України «направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені». Проведення експертизи має на меті виявити слабкі місця законопроекту ще до його розгляду народними депутатами України на пленарному засіданні ради. Проте досить часто навіть негативні висновки такої експертизи не є перепорою для ухвалення неякісного чи відверто лобістського закону.

Запитання для самоперевірки та додаткового вивчення

Який алгоритм розгляду законопроекту у Верховній Раді України? Перевірте його на відповідність Регламенту.

У чому суть прийняття закону «у першому читанні»?

Які особливості розгляду законопроекту, який веде до зростання видатків чи зменшення надходжень Державного бюджету України?

Ознайомтесь із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» і спробуйте порівняти його норми з нормами Регламенту Верховної Ради України.

ЗАКОН – ВІД ПРОЕКТУ ДО ОПУБЛІКУВАННЯ

ПОРЯДОК ПІДГОТОВКИ ТА РОЗГЛЯДУ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО- ПРАВОВИХ АКТІВ

Реєстрація законопроекту у Верховній Раді України⁴¹

Проєкти законодавчих актів та законодавчі пропозиції, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, приймаються і реєструються в секторі службової кореспонденції Загального відділу Секретаріату Верховної Ради України і протягом одного дня передаються з копією в електронному вигляді (комп'ютерним файлом) до сектора реєстрації законопроектів управління організаційної роботи з комітетами Апарату Верховної Ради України.

Якщо законопроект оформлено відповідно до встановлених вимог, сектор реєстрації законопроектів управління організаційної роботи з комітетами присвоює реєстраційний номер і подає їх на розгляд Голові Верховної Ради України або його заступникам (згідно з розподілом обов'язків).

Законопроекти, оформлені з порушенням встановлених вимог, не пізніш як у 15-денний термін разом із супровідним листом, підписаним Головою Верховної Ради України або його заступниками, повертаються відповідним суб'єктам права законодавчої ініціативи.

Після цього законопроекти з резолюціями Голова Верховної Ради України або його заступники повертають до сектора реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами, який разом з відділом технічної роботи з документами виготовляє копії законопроектів та доданих до них документів і

⁴¹ Тут дано загальний опис процедури. Назви підрозділів, комітетів можуть змінюватись, проте загальна логіка процедури залишається незмінною вже багато років.

через сектор службової кореспонденції загального відділу розсилає їх зазначеним у резолюціях адресатам. (Оригінали цих проектів зберігаються у секторі реєстрації законопроектів управління організаційної роботи з комітетами до прийняття відповідних законодавчих актів, після чого передаються до протокольного сектора загального відділу).

Копії законопроекту разом із супровідними матеріалами надсилаються:

- комітетам, до відання яких належить це питання, – для попереднього розгляду та підготовки висновків про доцільність внесення до порядку денного сесії та визначення подальшої роботи над ними;

- Комітетові з питань правової політики – законопроекти з конституційних питань надсилаються для визначення їх відповідності Конституції України (термін візування – до 5 днів);

- Комітетові з питань бюджету – як уже зазначалося, для проведення експертизи щодо його впливу на доходну та/або видаткову частину бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді;

- Головному науково-експертному управлінню та Головному юридичному управлінню Апарату Верховної Ради України – для науково-правової та правової експертизи;

- Управлінню організаційної роботи з комітетами – для контролю за їхнім проходженням.

Розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України

Після того як законопроект було розповсюджено серед депутатів, його направляють до парламентських комітетів для попереднього розгляду та підготовки висновку про доцільність їх прийняття і включення до порядку денного сесії, а також про порядок подальшої роботи над ними. При цьому для підготовки висновку визначається головний комітет, якому інші комітети у визначений термін подають свої висновки.

Щодо законопроектів, реалізація яких потребує матеріальних чи інших витрат, головний комітет і Комітет з питань бюджету на спільному засіданні приймають рішення щодо повноти

їх фінансового обґрунтування і забезпечення. З цього питання комітети можуть запросити висновок Уряду України, а також внести свої пропозиції та обґрунтування.

До того ж кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, вивчається Комітетом з питань бюджету щодо його впливу на доходну та/або видаткову частину бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді, після чого:

– законопроекти, які згідно з експертним висновком та рішенням Комітету з питань бюджету не впливають на доходну та/або видаткову частину бюджетів, вносяться до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України для їх розгляду у загальному порядку;

– законопроекти, які за висновком Комітету з питань бюджету впливають на доходну чи видаткову частину бюджетів, протягом трьох днів передаються Міністерству фінансів України для визначення вартісної величини впливу законопроектів на доходну чи видаткову частину бюджетів та для пропозицій щодо доцільності їх прийняття, можливості та терміну набрання ними чинності. Міністерство фінансів України у двотижневий термін готує експертний висновок та пропозиції до законопроектів і передає Комітету з питань бюджету для підготовки висновків щодо доцільності їх прийняття Верховною Радою України і термінів набрання ними чинності.

Законопроект після попереднього розгляду у відповідних парламентських комітетах з їхніми висновками передають на Погоджувальну раду депутатських фракцій (груп), після чого Верховна Рада вирішує питання про внесення законопроекту до порядку денного сесії (якщо це не було зроблено під час затвердження порядку денного чергової сесії).

Після включення законопроекту до порядку денного сесії головний комітет розглядає всі внесені і не відкликані пропозиції, поправки до законопроекту і готує його до розгляду Верховною Радою України в першому читанні. Альтернативні законодавчі пропозиції і законопроекти розглядаються комітетами одночасно з основним законопроектом.

Доопрацьований законопроект разом з висновком головного комітету за його поданням включається до першого роз-

ділу порядку денного сесії, а подальше включення його до розкладу пленарних засідань вирішується Верховною Радою України за пропозицією Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп).

Інші комітети вивчають законопроект і подають головному комітету, до відання якого він належить, свої висновки та пропозиції.

Головний комітет узагальнює зауваження і пропозиції, одержані від інших комітетів, вивчає економічну та юридичну обґрунтованість законопроекту (за допомогою Головного науково-експертного управління, а також із залученням у разі необхідності фахівців з наукових установ), в тому числі й щодо альтернативних законопроектів, якщо вони є, зв'язок з іншими законодавчими актами і приймає рішення про внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України та щодо подальшої роботи над ним.

Голова Верховної Ради України за підсумком попереднього обговорення проекту розкладу засідань Верховної Ради України Погоджувальною радою депутатських фракцій (груп) вносить його на розгляд Верховної Ради України.

Верховна Рада України не пізніше як у 15-денний термін з дня внесення головним комітетом законопроекту на розгляд Верховної Ради України вирішує питання про внесення законопроекту до порядку денного сесії (якщо це не зроблено при затвердженні порядку денного чергової сесії) та про порядок подальшої роботи над ним.

Законопроект, підготовлений головним комітетом для розгляду в другому та наступних читаннях, погоджується секретаріатом цього комітету з Головним юридичним управлінням, а також з відповідним підрозділом видавництва Верховної Ради України та візується керівниками цих підрозділів Апарату Верховної Ради України.

Якщо законопроект завізовано із зауваженнями, їх вручають депутатам разом із законопроектом. Оригінали порівняльної таблиці та довідкових матеріалів, підготовлених до розгляду законопроектів у другому і наступних читаннях, після тиражування секретаріатом головного комітету передаються протокольному сектору Загального відділу.

Підготовлені до розгляду в другому та наступних читаннях проекти законів візуються головою або заступником голови комітету Верховної Ради України та завідуючим секретаріатом цього комітету.

Законопроект, підготовлений головним комітетом до розгляду в другому чи третьому читаннях, висновки відповідних комітетів та інші матеріали до нього тиражуються Відділом технічної роботи з документами і вручаються депутатам у строки, встановлені Регламентом Верховної Ради України.

Після прийняття законопроекту як закону його на підпис Голові Верховної Ради України готує протокольний сектор Загального відділу. На зворотному боці останнього аркуша їх візують голови відповідних комітетів Верховної Ради України і завідуючі секретаріатами цих комітетів, керівник Головного юридичного управління, завідуючий протокольним сектором Загального відділу та Керівник Апарату Верховної Ради України. На підпис Голові Верховної Ради України ці документи подає Керівник Апарату Верховної Ради України.

Кожному акту Верховної Ради України протокольний сектор Загального відділу присвоює порядковий номер із зазначенням дати прийняття. Нумерація актів Верховної Ради України починається з початком кожного скликання.

Підписані Головою Верховної Ради України закони протокольний сектор Загального відділу надсилає фельдзв'язком на підпис Президенту України, після чого підписані Президентом України закони України повертаються до Верховної Ради України і передаються до протокольного сектора Загального відділу, який через Відділ технічної роботи з документами забезпечує їхнє тиражування і розсилає копії законів згідно з покажчиками розсилок, поданими відповідними комітетами Верховної Ради України.

Якщо Президент України скористався своїм правом вето і повернув закон із пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, Загальний відділ має повідомити про це Керівникові Апарату Верховної Ради України і передати їх разом із законом для подальшої роботи до сектора реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами.

Після розгляду пропозицій Президента України Головою Верховної Ради України, а в разі його відсутності Першим за-

ступником Голови Верховної Ради України, копії закону і матеріали до нього сектор реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами згідно з резолюцією надсилає на опрацювання відповідним комітетам Верховної Ради України та підрозділам апарату, а оригінали передає до протокольного сектора Загального відділу.

Секретаріат відповідного комітету веде справу щодо кожного законопроекту. До неї у хронологічному порядку включаються всі матеріали про його внесення, подання, направлення, розгляд та прийняття. Аналогічні справи ведуться секретаріатами комітетів і щодо кожного чинного закону. Справи законопроектів і справи законів можуть надаватися для ознайомлення депутатам за їхнім зверненням.

**Підписання закону Президентом України.
Повторний розгляд закону Верховної Ради
України за наслідками застосування
Президентом України права вето. (Ст. 94,
пункти 29, 30 ст. 106 Конституції України)**

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання підписаного Головою Верховної Ради України закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. (Офіційне тлумачення ст. 94 – Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) встановлює правила обрахування зазначених строків: перебіг п'ятнадцятиденного та десятиденного термінів треба обчислювати в календарних днях).

Протягом дії Конституції України в редакції 08.12.2004 року проблема не підписання та не повернення Президентом ухваленого закону вирішувалась Головою Верховної Ради України:

він остаточно підписував та оприлюднював закон, який у цьому випадку набував чинності.

Із визнанням закону № 2222 про внесення змін до Конституції України не конституційним і відновленням дії Конституції України в редакції від 28.06.1996 року знову постає проблема реального застосування частини 3 *«У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений»*.

Строки підписання та офіційного оприлюднення Президентом України законів України, визначені частинами третьою та четвертою ст. 94 Конституції України, починаються з наступного дня після їх отримання Президентом України. Якщо закінчення цих строків припадає на вихідний або святковий день, то днем закінчення строку є наступний робочий день.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Тим же рішенням Конституційного Суду України передбачається, що конституційна вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені. Ця вимога стосується прийняття закону в цілому.

Якщо пропозиції Президента України до закону у пропонуваній ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту не вимагається.

У разі прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити у десятиденний строк.

Зауваження Президента України до повернутого ним закону розглядаються за процедурою внесення змін і доповнень, скасування законів з новим голосуванням щодо закону в цілому. Розгляду підлягають структурні частини закону, щодо яких Президент України зробив зауваження, а також пов'язані з ними.

Якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент України діє відповідно до частини другої ст. 94 Конституції України, тобто, якщо Верховна Рада вносить сформульовані нею поправки до закону, який було повернуто, Президент України може знову повернути виправлений закон до Верховної Ради з новими зауваженнями.

Підписаний Президентом України закон є оригіналом і зберігається в Апараті Верховної Ради. Всі інші примірники закону є копіями.

Опублікування та набрання чинності

Конституція України встановлює порядок набрання чинності законами.

Стаття 57: «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, не чинні».

Частина п'ята ст. 94 Конституції України встановлює правило, за яким закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніш дня його опублікування.

Закони України, які впливають на формування доходної та видаткової частини бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому. В іншому разі норми відповідних законів, що впливають на формування доходної та/або видаткової частини бюджетів, застосовуються не раніш початку бюджетного періоду, наступного за плановим.

Офіційне опублікування законів здійснюється державною та російською мовами у «Відомостях Верховної Ради України» протягом 30 днів, а також у газеті «Голос України» протягом 5 днів і є офіційною публікацією.

Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»:

1) закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніш як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях, якими – за Указом – є «Офіційний вісник України», «Відомості Верховної Ради України», газета «Урядовий кур'єр»;

2) акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо.

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів і з зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду. Такий реєстр ведеться Міністерством юстиції України і є суто технічним видом обліку нормативно-правових актів.

Формально є також Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 24 вересня 1958 року № 40-ІУ (в редакції указу ПВС УРСР від 06.08.80 № 680-10) «Про порядок опублікування законів Української РСР, постанов та інших актів Верховної Ради Української РСР, указів і постанов Президії Верховної Ради Української РСР і набрання ними чинності», але він, по суті, не застосовується.

Тлумачення закону. Визнання положень закону неконституційними

Стаття 150 Конституції України встановила, що вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, а також офіційне тлумачення Конституції України та законів України віднесено до компетенції Конституційного Суду України.

Питання конституційності актів Верховної Ради України розглядаються за зверненнями: Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим; офіційне ж тлумачення здійснюється за зверненням громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб (ст. 43 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

З цих питань Конституційний Суд України ухвалює рішення, які обов'язкові до виконання на території України, оскаржені й не можуть бути оскаржені. (Офіційне тлумачення положень частини другої ст. 150 див. у Рішенні Конституційного Суду № 15-рп/2000 від 14 грудня 2000 року).

Стаття 151 Конституції України: «Конституційний Суд України за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їхню обов'язковість».

Стаття 152 Конституції України: «Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їхнього розгляду, ухвалення або набрання ними чинності».

Закони, інші правові акти або їхні окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їхню неконституційність».

Перегляд закону. Скасування закону

Внесення змін до закону здійснюється шляхом прийняття відповідного закону за процедурою трьох читань.

Зміни вносяться до закону, а не до закону про внесення змін до нього.

Законопроект про внесення змін до закону подається на розгляд Верховної Ради відповідним головним комітетом Верховної Ради у вигляді таблиці.

Зміни до закону можуть вноситися шляхом вилучення або доповнення його структурних частин, прийняття поправок або викладення тексту закону в новій редакції.

У разі коли пропозиція або поправка, що вноситься до тексту закону, відхиляється за наслідками голосування Верховної Ради, попередня редакція закону залишається без змін.

Якщо закон підлягає визнанню як такий, що втрачає чинність, його текст не поширюється серед депутатів.

Скасування закону здійснюється голосуванням щодо нього в цілому.

Рішення приймається в такому ж порядку, як і при ухваленні актів Верховної Ради України: більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, якщо інше не вимагається Конституцією України.

Запитання для самоперевірки та додаткової підготовки

Яким чином закони набувають чинності?

Проаналізуйте зміст ст. 94 і спробуйте запропонувати власну редакцію частини 3 цієї статті аби зняти «тупикову норму».

Перегляньте акти Конституційного Суду України щодо тлумачення окремих норм законів та спробуйте віднайти помилку законодавця, що стала причиною тлумачення.

ЕТАПИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Коли ми говоримо про законотворчий процес, то маємо на увазі не тільки фінішну складову цього процесу, що відбувається у парламенті. Цьому передують значна підготовча робота поза стінами парламенту.

Відповідно до ст. 93 Конституції України суб'єктами законодавчої ініціативи у Верховній Раді України є народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України.

Проте кожен із названих суб'єктів перш ніж внести законопроект до парламенту повинен мати його текст, підготовлений належним чином.

Підготовка нового законопроекту може бути наслідком:

- обрання нового Президента України чи формування нового Уряду, які ініціюють реформи в державі;
- реформування окремих політик чи галузей, що ініціюються ЦОВВ;
- планової законопроектної роботи парламенту чи уряду;
- приєднання України до певних міжнародних організацій;
- ратифікації міждержавних чи міжнародних угод;
- ухвалення системних законів (Цивільний кодекс України, про судоустрій, про Кабінет Міністрів України тощо), які ведуть до внесення змін у інші закони чи прийняття нових;
- а так само наслідком розгляду законодавчої пропозиції, що може надійти до будь-якого суб'єкта законодавчої ініціативи від органів та посадових осіб виконавчої влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб — учасників будь-яких правовідносин в Україні.

Оскільки законодавча пропозиція може бути подана як у вигляді цілісного проекту закону, так і у вигляді звернення щодо застосування (неоднозначності, суперечності і т. п.) певного закону, суб'єкт законодавчої ініціативи може доручити вивчення проблеми та підготовку відповідного законопроекту державним органам чи установам або замовити це на конкурсній основі серед суб'єктів господарської діяльності.

Виходячи з такого розуміння виникнення ініціативи щодо розроблення нового законопроекту, загалом законотворчий процес можна розділити на кілька автономних етапів:⁴² визначення потреби у новому законі, підготовка та схвалення концепції нового правового регулювання, розроблення законопроекту, експертиза та обговорення законопроекту, розгляд та ухвалення закону Верховною Радою України.

⁴² *Це правило справедливе і для інших нормативно-правових актів. Залежно від форми акта та його предмета децю змінюється зміст кожного з етапів.*

1. ВИЗНАЧЕННЯ ПОТРЕБИ У НОВОМУ ЗАКОНІ

Цей етап є наслідком розгляду певної суспільної проблеми для з'ясування причини її виникнення, а саме: чи є причиною проблеми недостатність чи неправильність правового регулювання, чи проблема залежить від суб'єктивних факторів – хибного розуміння правового регулювання, незнання існуючого регулювання суб'єктами, відсутності для реального застосування правової норми підзаконних юридичних актів тощо.

Для визначення потреби у новому правовому регулюванні новим законом суб'єктом, відповідальним за підготовку законопроекту, має бути детально проаналізовано:

1) яким чином проблема регулюється нині, які тут діють закони та підзаконні акти?

2) наскільки повно здійснено правове регулювання? чи не існує альтернативних норм правового регулювання, які створюють труднощі із застосування правової норми або чинного закону в цілому?

3) які недоліки чинного правового регулювання?

4) чи можуть ці недоліки бути врегульовані юридичним актом органів виконавчої влади на основі чинних законів?

5) наскільки ситуація може погіршитися/поліпшитись, якщо не вживати заходів щодо зміни правового регулювання?

Якщо попередній аналіз обґрунтовує необхідність зміни чинного правового регулювання через ухвалення нового чи зміну чинного закону, суб'єкт законотворчого процесу може приступити до наступного етапу – підготовки концепції нового правового регулювання.

Приклад 1. Аналіз потреби в ухваленні нового закону у сфері державної регіональної політики

У цьому прикладі подано реальний аналіз ситуації та пропозиції щодо її виправлення, які знайшли відображення у Рішенні ради регіонів від 14.01.2011 року щодо регіонального розвитку.

Суть проблеми

У спадок від СРСР Україна отримала дуже нерівномірне розміщення продуктивних сил та економічних суб'єктів на своїй території. За 20 років незалежності асиметрія у розвитку регіонів не зменшується, а наростає. Диспропорції за різними показниками між Києвом та рештою регіонів становлять від 3 до понад 100 разів.

У 2007 році диспропорції у розмірах інвестицій на душу населення зросли до 77,7 раза! А станом на 1 січня 2009 року диспропорція за цим показником зросла до 92 разів.

Варто сказати, що навіть такий нібито розвинутий регіон, як Донецька область, має показник залучення іноземних інвестицій в 2,5 раза нижчий середньокраїнського показника, нижче Дніпропетровської, Харківської, Одеської, Львівської, Полтавської, Київської областей.

Аналогічна ситуація і з формуванням податкових надходжень в регіонах. Диспропорція за цим показником між Києвом та Тернопільською областю становила в 2008 році 16,6 раза, між середньоукраїнським показником та тою ж таки Тернопільською областю – 3,4 раза.

Трансферна політика в Україні побудована таким чином, що фактично зникла мотивація до нарощування власного економічного потенціалу регіону чи територіальної громади. Надії на процвітання місцеві громади та місцеві влади покладають винятково на перерозподіл коштів з державного бюджету, що неможливо у довготривалій перспективі, адже при цьому формується демотивація до нарощування власного потенціалу та зростає міжрегіональний егоїзм.

Вирішення цих проблем можливе лише за умови досягнення національної та міжрегіональної єдності, концентрації сил і засобів для розвитку територій, подолання депресивності, а відтак, зменшення міжрегіональних диспропорцій.

Отже, Україні потрібна нова модерна державна регіональна політика, яка б дала змогу мінімізувати ризики від нинішніх глобальних викликів і перетворити регіональні відмінності у нові можливості для успішності держави.

Характеристика законодавчого забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики в Україні

Законодавчо питання регіональної політики набуло юридичного змісту з дня ухвалення Указу Президента України № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» – 25 травня 2001 року.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» затверджено план заходів з реалізації Концепції, який передбачав здійснити цілу низку організаційних заходів та підготувати необхідні проекти законів.

Станом на 27.07.2010⁴³ року в Україні у сфері регіонального розвитку діють такі Закони України, які певною мірою регулюють питання формування та реалізації державної регіональної політики:

№ 2411-VI від 01.07.2010 «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»;

№ 8.09.2005 «Про стимулювання розвитку регіонів»;

№ 1621-IV від 18.03.2004 «Про державні цільові програми»;

№ 1602-III від 23.03.2000 «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України»;

№ 1699-III від 20.04.2000 «Про планування і забудову територій»;

№ 3059-III від 07.02.2002 «Про Генеральну схему планування території України».

Проте, незважаючи на досить широкий перелік законів у сфері аналізу, система законодавчого забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики відповідно до кращого європейського та світового досвіду так і не створена.

Чинні на сьогодні закони ухвалювалися в різний час, на основі різних концепцій та вирішення локальних завдань, тому не є взаємодоповнюючими та гармонізованими.

Найбільш загально загальні засади регіональної політики визначає закон № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010, який містить окрему статтю:

⁴³ На час підготовки пропозицій (примітка автора).

*«**Стаття 4.** Засади внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів*

1. Основними засадами внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів є:

реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування, створення умов для розвитку економічної самостійності регіонів;

розроблення та впровадження проектів міжрегіональних економічних зв'язків і транскордонного співробітництва, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку;

зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці;

створення ефективних механізмів забезпечення активної участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики;

досягнення високої функціональної спроможності кадрового потенціалу регіонів, передусім шляхом створення системи і технологій залучення інвестицій для підготовки високопрофесійних управлінських кадрів».

Закон не є законом прямої дії, тому реалізація принципів статті 4 Закону можлива через спеціальні закони та ухвалені на їх основі акти Кабінету Міністрів України.

Закон «Про стимулювання розвитку регіонів»

Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» (далі – ЗСРР) № 2850-IV було ухвалено 8 вересня 2005 року на підставі Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 року.

Предметом ЗСРР законодавець визначив:

«правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій».

Відповідно до ЗСРР реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі таких документів:

Державна стратегія регіонального розвитку – затверджується Урядом України;

Регіональні стратегії розвитку (РСР) – затверджуються відповідно Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Практика застосування Закону показала цілу низку вад, які не дають підстав сподіватись на досягнення результату – вирівнювання міжрегіональних диспропорцій.

Проблема 1. Невідповідність чи суперечливість ДСРР та РСР.

Формально регіональні стратегії можуть мати зовсім інші пріоритети, ніж ДСРР, оскільки відповідно до частини 4 статті 3 ЗСРР регіональні стратегії затверджуються «з урахуванням норм, закладених у державній стратегії регіонального розвитку».

Жодних вимог щодо порядку узгодження в РСР державних, регіональних та місцевих інтересів закон не містить, погодження пріоритетів СРР із пріоритетами, визначеними для регіону ДСРР, не відбувається.

Натомість ЗСРР визначає, що «Узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку».

Тобто існує певна логічна суперечність – вимог щодо узгодження ДСРР та РСР між собою немає, так як немає процедури підготовки та узгодження з регіонами самої ДСРР, зате надалі «узгодження діяльності» забезпечується угодами щодо регіонального розвитку фактично у закритому процесі.

Проблема 2. ЗСРР не визначає порядку реалізації та фінансування ДСРР і РСР.

Статті 4–5 ЗСРР присвячені угодам щодо регіонального розвитку. Зокрема стаття 4 встановлює, що «Угода щодо регіонального розвитку передбачає: спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні державної стратегії регіонального розвитку;

спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку».

Далі йде мова щодо мінімального змісту угоди та порядку її укладання чи дострокового припинення. Проте ні в цих статтях, ні в інших не йде мова про порядок реалізації, фінансування та моніторингу результативності заходів з регіонального розвитку, які реалізуються або державою або регіоном відповідно до ДСРР чи РСР.

Крім того, якщо у тій же Франції за регіональним рівнем закріплено істотні самостійні джерела доходів, які дають змогу формувати свої видатки розвитку та планувати виконання спільних заходів розвитку разом із державою, то фінансові ресурси регіонів в Україні де-факто є обмеженими і не дають змоги забезпечити навіть дворічне планування. Так само законом не встановлюються гарантії фінансування заходів по угоді на середньострокову перспективу.

Адже ні цей закон, ні Бюджетний кодекс не встановлюють окремого порядку фінансування заходів згідно із згаданими угодами.

Проблема 3. Закон не вирішує ні питання стимулювання регіонального розвитку, ні розв'язання проблеми депресивності територій.

Як уже було сказано вище, ЗСРР не передбачає сучасних інструментів стимулювання регіонального розвитку, через наприклад, «точки росту», перепрофілювання старих промислових районів, створення індустріальних чи наукових парків тощо; не встановлює порядок залучення до процесу розроблення РСР різних суб'єктів розвитку, не визначає стабільних та прогнозованих джерел фінансування заходів з регіонального розвитку.

Незважаючи на те, що більшість статей закону (п'ять із 13) присвячені проблемам депресивності територій, реальних інструментів подолання депресивності закон не визначає і це напевне логічно, оскільки підходи щодо визначення депресивності територій, закладені у законі, недостатньо аргументовані.

Так, стаття 6 визначає типи територій, які можуть бути віднесені до депресивних: від регіону до міста обласного значення. З таким підходом складно справді віднайти реальні заходи для подолання депресивності. У кожному українському регіоні є досить розвинені території, зокрема обласні центри. Навіть Кіровоград

не можна назвати депресивним містом на фоні значних проблем, які є в області. З іншого боку, в кожній навіть дуже розвиненій області є периферійні території, які деградують, або невеликі монофункціональні міста і селища, що створювались навколо одного підприємства і після занепаду чи закриття якого одразу попали дійсно в розряд депресивних, але не в розумінні закону.

Оскільки в законі немає чітких критеріїв щодо визнання депресивною певної території, в Україні досі таких територій не визначено і реальних програм подолання депресивності не реалізовано.

З цього можна зробити такі висновки:

Юридичний зміст ЗСРР не відповідає меті, означеній у преамбулі закону.

Інструментарій з регіонального розвитку у вигляді угоди щодо регіонального розвитку між урядом та регіоном (в особі представницького органу) є недостатньо чітко означеним і таким, що охоплює широкий спектр проблем регіонального розвитку, які слід вирішувати.

Застосування нечітко визначеного терміна «депресивна територія» гальмує застосування державного стимулювання вирішення проблем депресивності. Крім того, міжнародний досвід показує, що вирішення проблем регіонального розвитку, у тому числі депресивних територій, потребує застосування інструментів стимулювання точок зростання, використовуючи території проривного розвитку, як локомотив для інших територій.

ЗСРР не використовує такі базові складові для розроблення та реалізації стратегій, як Генеральна схема планування території України, схеми планування територій областей тощо.

Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 «Про державні цільові програми»

Цей закон, що був ухваленим ще до прийняття закону «Про стимулювання розвитку регіонів», визначає загальні вимоги щодо підготовки державних цільових програм, які в першу чергу мають галузевий чи секторальний характер. У статті 3 «Класифікація державних цільових програм» є лише загальна норма, що «Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення».

Проте процес підготовки, взаємоузгодження програми з державними та регіональними стратегічними документами має свої особливості, відмінні від підготовки галузевих програм, що не знаходить свого відображення в цьому законі.

Так само у законі не відображені координуючі функції у розробленні програм регіонального розвитку центрального органу виконавчої влади у сфері регіональної політики.

Практика ухвалення десятків, а то й сотень цільових програм, веде до розмивання їх фінансування і відсутності реальних результатів. Законом не встановлюються вимоги щодо координації виконання цільових програм в регіонах для їх взаємного посилення.

Закон № 1602-III від 23.03.2000 «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України»

Цей закон, ухвалений понад 10 років тому, є чи не єдиним законом, до якого за весь цей період не було внесено жодної зміни.

Відтак він не враховує нових планувальних документів, які з'явилися в Україні за останній період, зокрема у сфері регіонального розвитку. У цьому законі не знайшла відображення ув'язка регіональних прогнозних та програмних документів із регіональними стратегіями розвитку, схемами планування території регіонів.

Міжнародна практика

На проблеми регіональної політики чи політики регіонального розвитку було звернуто увагу урядів фактично лише в другій половині ХХ ст., коли стрімкі технологічні зміни дали неочікувані результати: промислово розвинені регіони, традиційні для індустріального суспільства, почали занепадати і до проблеми диспропорцій між промисловими та сільськогосподарськими регіонами додалися проблеми «старопромислових» районів.

Відтак почав відбуватись перехід від «галузевого» розвитку до «регіонального», в національних державах стали формуватись власні законодавчі системи, що вибудовували свої моделі регіонального розвитку, які мають між собою багато спільного:

— наявність інвестиційних програм, що ведуть до економічного зростання кожного регіону держави;

- запровадження чіткої системи прогнозних та планувальних документів регіонального розвитку;
- створення системи координації інвестицій та програм, що реалізуються в регіональному вимірі;
- залучення до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола місцевих суб'єктів;
- створення чітких та прозорих правил фінансування регіонального розвитку;
- встановлення індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінювання регіонального розвитку та адекватного державного реагування.

Більшість країн старих членів Європейського Союзу мають сформовану протягом багатьох десятиріч власну модель регіональної політики та систему її законодавчого забезпечення, натомість нові держави-члени формували свою систему законодавства з регіонального розвитку протягом кількох років, перед вступом до Європейського Союзу і отримали вражаючі результати.

Про підходи до правового регулювання формування та реалізації політики регіонального розвитку у державах – нових членах ЄС – можна зрозуміти із національних законів цих держав, що є в українському перекладі:

Польща, Закон «Про принципи підтримки регіонального розвитку»;

Румунія, Закон «Про регіональний розвиток в Румунії»;

Словенія, Закон «Про збалансований регіональний розвиток»;

Угорщина, «Про регіональний розвиток та планування землекористування».

Важливою, з точки зору розуміння європейських підходів до фінансування регіонального розвитку, є ПОСТАНОВА (ЄС) № 1080/2006 від 5 липня 2006 р. «Про Європейський фонд регіонального розвитку та скасування Постанови (ЄС) № 1783/1999».

Фактично в кожному із цих законів визначаються *цілі регіональної політики держави, встановлюється ієрархічна система планувальних документів, визначаються території підтримки, регулюються повноваження органів, що відповідальні за розроблення*

та реалізацію планувальних документів розвитку, визначаються інституції, відповідальні за здійснення проектів та програм регіонального розвитку, встановлюються джерела та порядок фінансування проектів розвитку, визначаються загальні вимоги щодо створення системи моніторингу регіонального розвитку. Обов'язковим елементом цих законів є також забезпечення участі в процесі розроблення планувальних документів усіх зацікавлених суб'єктів — від виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємців.

Висновок. Сучасне українське законодавство у сфері формування та реалізації державної регіональної політики не в змозі створити систему управління регіональним розвитком, яка була б ефективною та передбачала чітку координацію здійснення секторальної політики у регіонах. Відсутність у чинних законах норм прямої дії, які б дозволяли застосовувати до регіонального розвитку організаційні, інституційні та фінансові інструменти, що показали свою ефективність в ЄС, стримує впровадження європейського досвіду і поглиблює диспропорції між регіонами.

Через внесення змін до цих законів досягти їх гармонізації дуже складно, особливо через відсутність базового документа у сфері державної регіональної політики, який би визначав дії усіх владних суб'єктів та способи їх координації.

Отже, можливим способом вирішення проблеми могло б стати прийняття нового Закону з умовною назвою «Про засади державної регіональної політики», який би містив головні принципи формування та реалізації ДРП, способи координації діяльності органів влади та суб'єктів регіонального розвитку у формуванні та реалізації ДРП, перелік та ієрархію документів у сфері регіонального розвитку, визначав повноваження та відповідальність органів влади, містив нові інструменти фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок коштів спеціального фонду регіонального розвитку.

2. ПІДГОТОВКА КОНЦЕПЦІЇ НОВОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Якщо на першому етапі було встановлено, що вирішення практичної проблеми неможливе без встановлення чи зміни правового регулювання, слід розпочинати підготовку власне законопроекту. Якщо йдеться про зміни лише деяких правових норм чинного закону, підготовка може бути не надто складною й не потребуватиме попередньо розробленої концепції.

У ситуації, коли має бути встановлено нові чи змінено існуючі правовідносини, що торкаються багатьох суб'єктів правового регулювання і можуть мати серйозні наслідки для значних верств суспільства, або в умовах, коли вирішення правової проблеми може мати різні альтернативні варіанти, розробляється концепція нового правового регулювання проблеми. Це може бути як концепція реформування правового регулювання цілої сфери правовідносин кількома законопроектами, так і концепція цілком конкретного законопроекту, що розробляється.

В українській практиці є приклади ухвалення Урядом як концепцій реформування цілих сфер правовідносин, так і концепцій окремих законів.

Питання підготовки таких документів, вимоги щодо їх змісту регулюються Регламентом Кабінету Міністрів України⁴⁴.

Параграф 68 Регламенту визначає основні вимоги щодо змісту «політичної пропозиції», що є фактично пропозицією концепції державної політики у певній сфері / концепції реформування певної сфери:

«7. Концепція реалізації державної політики у відповідній сфері базується на оптимальному варіанті розв'язання проблеми та містить такі розділи:

проблема, яка потребує розв'язання;

мета і строки реалізації політичної пропозиції;

шляхи і засоби розв'язання проблеми;

⁴⁴ Затвердженій Постановою № 950 від 18 липня 2007 р. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950-2007-%D0%BF43>
На час підготовки пропозиції (примітка автора).

*очікувані результати;
обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів
та джерела фінансування».*

Приклад 2. Проект політичної пропозиції щодо реформи адміністративно-територіального устрою, який було подано на розгляд Уряду в 2008 році

Доповідна записка Кабінетові Міністрів України щодо політичної пропозиції

«Про Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою»

I. Рекомендоване рішення

1. Предмет розгляду

Адміністративно-територіальний устрій є одним з найбільш важливих елементів формування публічної влади. Практично це адміністративний «скелет» держави, який є визначальним для ефективного та адекватного проведення державної політики на всій території.

Недоліки сучасного адміністративно-територіального устрою є серйозною перешкодою на шляху просування реформ – бюджетної, податкової, медичного страхування, державного управління, освіти.

Проте багато причин в Україні завадили сформувати струнку, зрозумілу, таку, що відповідає потребам її розвитку, систему адміністративно-територіального устрою.

2. Оптимальний варіант

1) Шляхи і способи розв'язання проблеми

Проведення швидкої, системної та збалансованої реформи адміністративно-територіального устрою передбачає її поетапне здійснення.

Перший етап – підготовчий (орієнтовний термін – 2008–2009 роки):

- розроблення та затвердження концепції;
- розрахунок поточних та капітальних видатків, розрахунок кадрових переміщень;
- розроблення проектів та прийняття необхідних для реформи нормативно-правових актів;
- утворення урядового органу зі здійснення реформи;

– моделювання формування адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах, яке здійснюється обласними державними адміністраціями відповідно до методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах;

– кадрова підготовка службовців органів самоврядування та територіальних органів виконавчої влади.

Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи (орієнтовний термін – 2009–2010 роки):

– просвітницька, інформаційна кампанія;

– укладення політичної угоди між парламентськими силами, Президентом та Урядом про здійснення реформи;

– формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією на основі чинного законодавства;

– розроблення соціальних стандартів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Третій етап – утворення громад, упорядкування районного поділу (орієнтовний термін – 2010 рік):

– завершення утворення громад на основі ухвалених законів;

– проведення виборів до рад новостворених громад у 2010 році;

– передача повноважень новоутвореним радам від сільських, селищних, міських рад, органів виконавчої влади відповідно до закону;

– створення нових районів відповідно до критеріїв їх формування;

– реорганізація районних державних адміністрацій.

Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів (2011–2014):

– ухвалення змін до Конституції України;

– обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;

– упорядкування у разі необхідності меж областей;

– реорганізація обласних державних адміністрацій;

– обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

Сучасні області переважно відповідають вимогам щодо організації адміністративно-територіального устрою та умовам створення адміністративно-територіальних одиниць (АТО) регіонального рівня. Тому кардинальні зміни на цьому рівні не передбачаються.

Організаційне забезпечення

Для успішного проведення реформи необхідно забезпечити її організаційний супровід:

- розроблення та схвалення плану впровадження реформи;
- створення керівного органу під головуванням віцепрем'єра із впровадження реформи;
- створення окремої тимчасової міжвідомчої групи науково-методичного супроводу, підпорядкованої безпосередньо віцепрем'єр-міністру;
- створення групи моніторингу впровадження реформи та оперативної оцінки виконання плану впровадження реформи;
- створення оперативних груп із впровадження реформи в облдержадміністраціях (надалі – ОДА) та визначення кураторів впровадження реформи за кожною областю на рівні заступників міністрів;
- забезпечення інформаційного супроводу реформи.

2) Фінансово-економічне обґрунтування

Фінансування проведення реформи передбачається з державного, місцевих бюджетів та джерел, не заборонених законодавством.

Під час впровадження адміністративно-територіальної реформи перерозподіл бюджетних повноважень відбувається переважно в межах місцевого бюджету районів та сіл, селищ, міст районного значення.

Практично всі громади мають повний перелік бюджетних установ, необхідних для виконання повноважень, визначених для рівня громад, що відносяться до самоврядування. Однак, що стосується територіальних підрозділів ЦОВВ, такі підрозділи не сформовані на базі сіл та селищ.

Додаткові видатки з державного бюджету необхідні для фінансування новостворених відділень міліції, санітарно-епідеміологічних станцій та робочих місць державного казначейства в кожній громаді. Враховуючи, що в містах обласного значення

та містах – районних центрах – функціонують управління внутрішніх справ, санітарно-епідеміологічні служби та відділення державного казначейства, кількість додаткових об'єктів бюджетної інфраструктури в громадах, які створюються на базі села, становитиме – 876 одиниць.

Повноваження щодо надання професійної технічної освіти з державного бюджету передається на місцевий бюджет новоствореного району, що додаткових коштів не передбачає.

На рівні району утворюються галузеві контрольні органи (інспекції) освіти, охорони здоров'я та культури, які фінансуються з державного бюджету.

З управління земельних ресурсів, яке фінансується з державного бюджету, виділяється земельний відділ та передається на фінансування місцевого бюджету кожної громади.

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління.

Загальна кількість новостворених громад відповідно до проведеного моделювання становить 1408 од., у тому числі громад, створених на базі міста обласного значення, – 176, на базі міста – районного центру – 378, на базі міста районного значення – 456 та на базі села – 398 од. Відповідно до норм ISO розрахункова кількість штатних одиниць апарату управління громад становить 92 830 од. Крім того, кількість штатних одиниць старост – 15 000 та штатна чисельність відділів галузевих управлінь – 13 664 од. Розрахунки штатної чисельності відділів галузевих управлінь проводились лише для громад, створених на базі міст районного значення та сіл, тому що у громадах, створених на базі міст обласного значення та міст – районних центрів – такі відділи вже існують та їх штатна чисельність врахована в апараті управління. Планова загальна кількість штатних одиниць працівників органів самоврядування вугромадах становить 123 894 од.

Водночас очікується вивільнення значної кількості штатів сільських рад у зв'язку з їх реформуванням, однак переважна більшість вказаних працівників буде працевлаштована в органах управління громад, створених насамперед на базі міст районного значення та селищ. Таким чином, очікується дотримання балансу штатів.

Реформою передбачається поступове зменшення кількості районних державних адміністрацій. На сьогодні кількість районів України становить 488 од. Штатна чисельність працівників районних рад станом на 1 січня 2007 року становить 7320 та працівників райдержадміністрацій – 54735 од. Після проведення реформи планується утворення близько 180 районів зі штатною чисельністю – 21 114, чисельністю галузевих інспекцій – 2160 та підрозділів ЦОВВ – 2160 од.

Розрахункова кількість штатних одиниць районних державних адміністрацій, яка підлягає скороченню, становить – 31183,1 од.

Висновок.

Додаткові фінансові ресурси необхідні для забезпечення новостворених громад об'єктами бюджетної інфраструктури – 876 од.

Створення громад та реорганізація районних державних адміністрацій супроводжується скороченням штатної чисельності апарату управління у кількості 31 183,1 од.

3) Результати проведення консультацій

Зазначений проект Концепції було розміщено на офіційній інтернет-сторінці Мінрегіонбуду для його громадського обговорення.

4) Пропозиції заінтересованих органів

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 714-Р від 14.05.08

було утворено Міжвідомчу робочу групу з питань реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування для розроблення проекту Концепції реформи адміністративно-територіального устрою. До складу міжвідомчої робочої групи увійшли представники Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мінфіну, Мінекономіки, Мін'юсту, Міносвіти, МВС, МНС, Мінпраці, ДПА, Головдержслужби, Держкомстату, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Асоціації міст України та громад, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, досвідчені фахівці та науковці.

Слушні зауваження та пропозиції, що були подані до проекту Концепції, враховано.

3. Обґрунтування вибору оптимального варіанта

Проблеми, що вирішуються під час реалізації запропонованого варіанта адміністративно-територіального устрою:

Забезпечення збалансованості політики щодо місцевих бюджетів. До них застосовується єдина методологія розрахунку трансфертів. При цьому розрахунки здійснюються виходячи з вимог забезпечення стандартів надання соціальних послуг на базі модельних АТО, які вибрані відповідно до методології математичного моделювання. Будь-які зміни в законодавстві адекватно відпрацьовуються на базі модельних АТО, що підвищує довіру до них. Психологічно такий підхід сприймається дуже схвально і відповідає принципу «формування бюджету знизу».

Поліпшення умов для регіонального розвитку. Юрисдикція громади поширюється на велику територію (в середньому 420 кв. км), що дає змогу місцевій владі приймати зважені рішення щодо вирішення всіх питань із залучення інвестицій в економіку. Оскільки усувається ряд адміністративних кордонів, питання виділення землі для розміщення виробничих зон полегшуються.

Зменшення корупційних факторів в управлінні землею. З нинішніх чотирьох сторін, що приймають рішення щодо виділення землі (місто, село, район, область) залишаються лише громада та область, повноваження яких в управлінні землею будуть чітко визначені.

Поліпшення умов для комплексного планування розвитку території. Зникають проблеми узгодження генеральних планів на межі поселень. Головну роль у плануванні починає відігравати план розвитку громади.

Припинення деградації сільської місцевості. Впровадження інституту старост та наближення центрів прийняття рішень щодо основних питань соціального життя нададуть перспективу для розвитку сільської місцевості.

Вирішення соціальних та інфраструктурних проблем. Зникнення ряду адміністративних кордонів дозволяє вирішувати в межах громади проблеми вивезення та утилізації сміття, транспорту, організації медичної допомоги, підвезення дітей до школи. Зникає різка відмінність між містом та селом в соціокультурному плані.

Збалансований розвиток території. Оскільки за площею громади є близькими, з'являються перспективи для конкуренції між ними, принаймні в межах своїх груп (сільські громади, містечкові, селищні, міські). При цьому забезпечується можливість порівняння оцінки успішності докладених зусиль.

Керованість територією. Забезпечується оптимальне співвідношення об'єктів керування та контролю. При цьому район стає найкращим рівнем для забезпеченості проведення державної політики через територіальні органи виконавчої влади – достатньо великими для концентрації ресурсів, однак не занадто крупними для уникнення зрощення державних органів з місцевою бізнес-елітою та втрати контролю за місцевими органами публічної влади (самоврядування). Забезпечується універсальність політики управління, що дає змогу ефективно здійснювати політику ротації голів місцевих державних адміністрацій.

Покращення управління земельними ресурсами та відповідальність органів публічної влади. На території громади практично створюється замкнений цикл життя людини – промислова, житлова, торгово-розважальна зони, а також землі аграрного виробництва та рекреаційні зони.

Уникнення негативних явищ на межі АТО різного рівня. Оскільки межі юрисдикції АТО продовжуються, то найнижча вартість землі спостерігається на межі з іншою громадою. Це дає можливість уникнути такої форми «паразиткування», як розміщення торгових площ за межею міста для зменшення рівня оподаткування, що є характерним для ряду країн Західної Європи.

Перспективність проведення ряду реформ. Пришвидшується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення обов'язкової державної страхової медицини.

Гармонізація українського законодавства відповідно до норм ЄС. Адміністративні одиниці другого та третього рівнів (райони та області) повністю відповідають вимогам системи статистичних одиниць NUTS3 та NUTS2, що дає можливість претендувати на отримання коштів із структурних фондів ЄС.

II. Аналітична частина

Дослідження проблеми

Для побудови адміністративної системи важливо визначитись із термінологією, яка адекватно відображає предмет регулювання. Введення поняття адміністративно-територіальна одиниця викликане необхідністю відділити його від понять населений пункт чи поселення як територію компактного проживання мешканців. Факт наявності населеного пункту не завжди повинен створювати безпосередні правові відносини з державою. Разом з тим елементи організації управління публічними справами мають бути і на рівні населеного пункту. Однак на відміну від терміна самоврядування, слід застосовувати інший термін, який повинен мати інше смислове навантаження. Найчастіше використовується поняття самоорганізація, що передбачає проміжний рівень комунікації між органами влади на рівні держави чи самоврядування та громадянином, з повноваженнями, які надані йому (органу самоорганізації) законом і/чи статутом рівня самоврядування. Є різні форми самоорганізації – квартальні комітети, комітети управління багатоквартирними будинками, адміністративні райони в місті. Однією з таких форм є самоорганізація на території поселень, яку надалі доцільно характеризувати поняттям територіальна одиниця (ТО).

У Концепції вводиться поняття *адміністративно-територіальна одиниця*, що передбачає створення певних правових відносин:

- надання певної, визначеної законом юрисдикції;
- обов'язковість створення як представницьких, так і виконавчих органів самоврядування, які підзвітні і підконтрольні державним органам з повноважень, визначених законом як делеговані;
- єдині вимоги як до компетенцій, так і до застосування соціальних стандартів, які визначаються безпосередньо законом;
- єдина система статистичної звітності;
- прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом для бюджетів органів місцевого самоврядування;
- прямі комунікативні відносини з центральними органами влади.

Якщо на рівні АТО здійснюється повне самоврядування, то поселення, ТО, які не відповідають умовам віднесення їх до АТО, повинні мати елементи самоорганізації та відповідні повноваження. Однак наділення їх ними здійснюється не державою, а представницьким органом АТО, складовими якого є ці населені пункти. З огляду на формування бюджету ТО управляють не бюджетом, а кошторисом витрат.

У Концепції встановлюються вимоги як до системи адміністративно-територіального устрою, так і до його складових — адміністративно-територіальних одиниць, які визначаються виходячи з умов стійкості інституційної піраміди та відповідності її вимогам бюджетної системи, організації ефективного менеджменту місцевою адміністрацією як по вертикалі державного управління, так і через самоврядування.

Вимоги до організації адміністративно-територіального устрою

Адміністративно-територіальний устрій має відповідати таким вимогам, виконання яких є запорукою його стійкості та ефективності:

— узгодженість системи АТО, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади. *Це необхідно для забезпечення ефективного контролю з боку місцевих державних адміністрацій за легітимністю рішень органів місцевого самоврядування, а також для координації діяльності відокремлених підрозділів органів виконавчої влади на території;*

— повсюдність юрисдикції органів державної влади та місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО за винятком окремих територій, що отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації — межі юрисдикції АТО збігаються з межами юрисдикції АТО того ж рівня. *Зумовлено єдиним підходом до надання соціальних послуг, визначеним у Конституції;*

— територія адміністративно-територіальної одиниці може розміщуватись лише в межах території однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня. *Усувається дублювання центрів управління та контролю;*

— під час визначення повноважень для органів публічної влади щодо кожного рівня АТО потрібно застосовувати прин-

цип субсидіарності. *Вказаний принцип означає передачу повноважень на найнижчий рівень, де їх можливо виконувати без втрати якості надання соціальних послуг. Цей принцип стосується не тільки органів самоврядування, а й територіальних органів виконавчої влади;*

— наявність для кожного рівня АТО повноважень, у тому числі галузевих, які є домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та політичному розрізах, що виправдовує створення такого рівня АТО. *Наявність домінуючих повноважень є вирішальною для того, щоб рівень був створений. Інакше доцільно здійснювати передачі функцій для зменшення управлінського апарату. Це необхідно також для уникнення рецидивів адміністративної «матрьошки» рівнів та «поштової скриньки», коли директиви ЦОВВ просто переадресовуються для виконання на нижчий рівень;*

— кількість суб'єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що перебувають у сфері впливу кожного органу публічної влади, має відповідати критеріям ефективного менеджменту. *Кількість АТО кожного рангу ієрархії має бути оптимальною — від 7 до 10 од.;*

— адміністративно-територіальний устрій має максимально відповідати рекомендаціям ЄС щодо системи статистичних одиниць NUTS.

Номенклатура статистичних одиниць дає можливість здійснювати порівняльну оцінку окремих критеріїв різних країн в рамках ЄС та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги. Побудова системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням NUTS відповідає орієнтації України на євроінтеграцію.

Систему адміністративно-територіального устрою України становлять АТО трьох рівнів: регіони, райони та громади.

У процесі прийняття рішення щодо створення адміністративно-територіальної одиниці повинна братись до уваги її відповідність таким вимогам:

1. Повна та виключна компетенція органів публічної влади одного рівня — місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні бути спроможними у кадровому, інфраструктурному, фінансовому плані виконувати повноваження, визначені за відповідним рівнем АТО. *Вказане обмеження дає*

зможу здійснювати єдину трансфертну політику та привести у відповідність джерело прийняття рішень та відповідальність за виконання цих рішень.

2. Територія АТО є нерозривною. У межах території адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших АТО того ж рівня. Не може бути анклавів та ексклавів. Адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, як правило, має бути максимально близько розміщеним до її географічного центру. *Вказане обмеження необхідне для підвищення ефективності управління. Вимоги плавних обрисів АТО обмежуються географічними особливостями.*

3. Невисокий рівень дотаційності місцевих бюджетів — дотації не повинні зменшувати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої за бюджетом АТО. *При високому рівні дотаційності зникає зацікавленість у забезпеченні надходжень до бюджету, оскільки дотація з державного бюджету надходить рівномірно і стабільно. Оптимальним є співвідношення доходів бідних та багатих громад в межах однієї групи (сільських, міських), як 1:2.*

4. Універсальність АТО — диспропорції територій в межах одного рівня АТО повинні вкладатись у межі статистичних відхилень, достатніх для вироблення єдиної державної регіональної політики. *Дає змогу виробити єдині вимоги до керівництва АТО, типову структуру управління, уникнути ефекту «різниці соціально-економічних потенціалів» на межі АТО.*

5. Стійкість до політичних, демографічних, економічних викликів, відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації. *Вкладені в інфраструктуру АТО кошти мають забезпечити максимальну віддачу, яка досягається за умов збереження кількості споживачів на стабільному рівні, та уникнення політичних потрясінь, зумовлених особистими амбіціями чи егоїстичними інтересами політичних груп. Структура АТО повинна органічно сприйматись мешканцями для того, щоб уникнути протистояння між різними його складовими на етнічному, релігійному чи політичному ґрунті. Не повинно бути потенційних джерел напруженості із сусідніми АТО.*

6. Узгодженість кількості одержувачів публічних послуг із галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ. *Переонасичення бюджетних установ знижує якість надання послуг,*

тоді як недостатня завантаженість вимагає додаткових видатків у розрахунку на споживача.

7. Організація органів місцевого самоврядування в АТО має забезпечувати належне представництво та політичну спроможність прийняття соціально вразливих рішень (у частині місцевих податків та зборів, тарифів, штрафів, санкцій). *Необхідно забезпечити реальну відповідальність керівництва АТО за прийняття рішень, у тому числі непопулярних. Вказана вимога зменшує спокусу подрібнення АТО, оскільки обмежує занадто великі амбіції керівництва деяких АТО, що об'єктивно не можуть забезпечити виконання на рівні соціальних стандартів публічних послуг, віднесених до відповідного рівня АТО.*

8. Взаємодоповнювання – в АТО, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікованими функціями, що сприятиме територіальній справедливості, забезпеченню більш рівного доступу до публічних послуг. *Дає змогу зменшити нерівномірність розвитку територій та спекуляцій на тему «хто кого годує». Крім того, зменшуються диспропорції між різними АТО.*

9. Типовий склад бюджетної інфраструктури для всіх АТО одного рівня. *Вказана вимога забезпечує можливість здійснення типового планування та можливість виконання єдиних стандартів надання соціальних послуг.*

Можливі варіанти розв'язання проблеми

Під час розроблення Концепції реформи адміністративно-територіального устрою проаналізовано різні варіанти побудови системи АТО. Найбільш важливим питанням є формування громад.

Виділяються чотири варіанти формування громад.

Варіант 1. Перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад

Цей варіант передбачає передачу тих функцій, які існуючий базовий рівень (насамперед це стосується сільської місцевості) не спроможний виконувати, на той рівень, який зможе забезпечити їхнє ефективне виконання. Натомість спроможні міські громади могли б наділятися більшим обсягом завдань і повноважень, а також фінансовими можливостями.

Наприклад, у сільських районах, де сільські ради не здатні ефективно адмініструвати надання освіти, цю функцію буде передано на рівень району. Районне управління освіти, підзвітне голові районної адміністрації (або районній раді після утворення виконкомів райрад), буде здійснювати адміністрування всієї мережі шкіл на території району.

За такого варіанта послуги не будуть віддалені від споживачів, оскільки будуть надаватися через існуючу мережу бюджетних закладів (в освіті – через існуючу мережу шкіл). Проте адміністративні функції (управління фінансами, управління персоналом, управління майном, управління парком шкільних автобусів) будуть централізовані до рівня району.

У переліку повноважень великих сільських рад залишаться ті, які вони дійсно здатні виконувати. Наприклад, питання щодо землевпорядкування, вивезення сміття, благоустрою території. Усі чи більшість делегованих повноважень передаються на районний рівень.

Переваги	Недоліки
Адміністрування на рівні району дасть можливість оптимізувати мережі соціальних закладів (школи, медичні заклади) на території району. Гарантування певної якості послуг для громадян. Міста районного значення зможуть самостійно надавати більшу кількість послуг під власну відповідальність. Проведення заходів не вимагає великих капіталовкладень	Домінуюча централізація адміністративних функцій щодо публічних послуг сільських районів. Віддалення місць надання послуг від місця проживання чи місця розміщення бізнесу громадян, які їх отримують. Спротив з боку сільських рад через втрату впливу та ресурсів, що будуть передані на районний рівень. Залишається конфлікт між районним рівнем та містами районного значення. Дублювання повноважень: однакові публічні послуги надаватимуться у містах органами самоврядування, а в сільській місцевості – місцевими державними адміністраціями. Неможливо встановити єдині бюджетні нормативи, що дадуть можливість встановити прямі трансфертні відносини з державним бюджетом всіх АТО

Варіант 2. Укрупнення шляхом добровільного об'єднання громад та розподіл функцій залежно від наявних договірних відносин

Цей варіант передбачає добровільну передачу повноважень не на районний рівень, а до інших громад за договором та супроводжуватиметься відповідними бюджетними трансфертами.

Переваги	Недоліки
Зміцнення самоврядування частини сільських та міських громад, що створює умови для надання ними більшого переліку публічних послуг на ближчому до громадян рівні, поліпшення якості послуг.	Інертність існуючих сільських громад, брак кваліфікованих кадрів, що спричинить істотне уповільнення процесу добровільного об'єднання на договірній основі.
Створення умов для посилення участі членів громад у вирішенні місцевих питань через необхідність публічного обговорення питань щодо добровільного об'єднання зусиль кількох громад на добровільній основі.	Недосконалість законодавства, що регулює добровільні договірні відносини між органами публічної влади, може призвести до виникнення конфліктів, які не будуть ефективно вирішуватися навіть у судовому порядку.
Проведення заходів не вимагає великих інвестицій	Неможливо встановити єдині бюджетні нормативи, що нададуть можливість встановити прямі трансфертні відносини з державним бюджетом всіх АТО
	Високий рівень переадресації трансфертів між громадами

Варіант 3. Укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання, у тому числі примусово. Соціальна модель створення громад

Цей варіант передбачає вольове проведення реформи.

Об'єднання сіл, селищ здійснюється до рівня, на якому забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для рівня громади за принципом субсидіарності. Це саме стосується районного рівня. Цей варіант розглядався як базовий у 2005 році під час підготовки реформи.

Варіант 4. Розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку. Соціально-економічна модель формування громад

Цей варіант передбачає таке.

Переваги	Недоліки
<p>Створення основи для зміцнення самоврядування громад.</p> <p>Створення умов для забезпечення рівних стандартів послуг на території держави в усіх громадах і районах.</p> <p>Високий рівень субсидіарності під час надання послуг в об'єднаних громадах.</p> <p>Чіткий розподіл повноважень між рівнями самоврядування, що зменшує кількість конфліктів.</p> <p>Можливість переведення всіх АТО на прями відносини з державним бюджетом</p>	<p>Спротив з боку органів самоврядування у сільській місцевості.</p> <p>Серйозні капіталовкладення для уніфікації мережі бюджетних установ.</p> <p>Нестійкість створених громад і залежність їх від демографічних та економічних факторів.</p> <p>Труднощі під час формування доходної частини бюджету у зв'язку з міграцією продуктивних сил</p>

За основу формування АТО на рівні громади береться, як правило, центр економічного тяжіння – селища, містечка, міста. Формування громад на основі соціальної інфраструктури можливе, як виняток, на територіях з низькою густотою населення, у важкодоступних районах чи територіях, де таке формування доцільне з етнічних чи релігійних мотивів. При цьому на рівні поселень (ТО) створюється орган самоорганізації населення.

Кожний рівень АТО отримує ексклюзивну і повну компетенцію в частині виконання делегованих повноважень, визначену законом. Рівень ТО має компетенцію лише в частині власних повноважень, як визначену законом, так і ту, що передається рівнем громади.

Після порівняння соціально-політичних, фінансових, адміністративних аспектів за основу формування громади взято **четвертий варіант.**

Вказаний вибір підкріплюється практикою організації адміністративно-територіального устрою у країнах Європи. Так, у Польщі гміни сформовані майже за такими самими принципами,

Переваги	Недоліки
<p>Створення стійких з огляду на демографічні тенденції утворень, низький рівень міжбюджетних переадресацій між різними АТО.</p> <p>Тенденції до підвищення дохідності АТО в розрахунку на мешканця.</p> <p>Поєднання в рамках АТО інтересів бізнесу та рівнів надання послуг.</p> <p>Високий рівень інфраструктурної, кадрової та бюджетної самодостатності АТО.</p> <p>Можливість оптимізації мережі соціальних закладів на території як громади, так і району.</p> <p>Приблизна рівність АТО за площею, що дає можливість виробити єдину політику щодо їх розвитку.</p> <p>Можливість урегулювання повного циклу життя в рамках АТО, зокрема щодо утилізації відходів, транспортного забезпечення тощо.</p> <p>- Можливість порівняно легкого вирішення організації прямих трансфертів з державного бюджету</p>	<p>Порівняно великі відстані до центру громади.</p> <p>Нааявність ризику відцентрових рухів на етапі формування громад та пов'язаний з цим високий рівень політичних ризиків.</p> <p>Конфліктність між АТО і ТО на перехідному етапі їх формування у зв'язку з пониженням статусу самоврядних органів ТО.</p> <p>Необхідність диференціації законодавства щодо формування громад, створених на базі міських поселень та громад, створених на базі сільських поселень у частині виборчого законодавства та формування виконавчих органів громад</p>

як пропонується в цій Концепції. Вважається, що створення гмін є найкращим результатом адміністративно-територіальної реформи в Польщі. У той же час створення повітів сприймається неоднозначно. Щодо ж повітів-гмін (в українському контексті – міст обласного значення чи міст-районів) чи щодо надання особливого статусу Варшаві, то вказаний крок розцінюється експертами як невдалий. Достатньо виправданим є створення воєводств, які відповідають рекомендаціям ЄС щодо NUTS2. Це надасть можливість отримати доступ до структурних фондів ЄС.

Саме тому зміни в устрої нинішніх областей в Україні не передбачаються.

Організація громади за запропонованим у Концепції варіантом відповідає практиці реформування базового адміністративно-територіального рівня в Норвегії, Великій Британії, Німеччині, Данії, Бельгії, Нідерландах, Греції.

Пропозиції щодо подібної реформи організації комун на цей час розглядаються і у Франції, яка наразі залишається країною з найбільшою кількістю базових АТО (понад 35 тис.). Водночас організація департаментів і регіонів у Франції вважається найбільш вдалою схемою управління як в частині повноважень, які стосуються самоврядування, так і щодо територіальної організації виконавчої влади.

Запропонований варіант дає можливість максимально залучити до реалізації реформи обласний рівень політичної та адміністративної еліти. Оскільки вимоги до АТО та рекомендації до їх формування є досить чіткими, то варіантів їх розташування є небагато. Це дає можливість забезпечити стійкість системи. Керівництво області, здійснюючи відповідне моделювання, буде сприймати вказану реформу як власну, і тому не буде її саботувати.

У концепції не застосовуються такі показники, як кількість мешканців, відстань, площа, щоб не створювати штучні утворення, — нестійкі та залежні від демографічних, економічних, політичних чинників, — та уникнути політичних спекуляцій. Вводяться критерії, які відображають певний стандарт якості надання послуг — час надання швидкої медичної допомоги, час довозення дітей до школи тощо, що застосовуються також у країнах ЄС. Упровадження цих критеріїв надає імпульс для прикладення зусиль з метою реалізації цих вимог місцевими органами влади.

Фінансово-економічне обґрунтування

Слід розділяти дві складові — поточні та інвестиційні видатки — на проведення самої реформи.

Головні статті капітальних витрат на проведення реформи: — витрати на створення інфраструктури громад, зокрема приміщень для представництва територіальних органів виконавчої влади;

- компенсації звільненим службовцям;
- виготовлення печаток, карт, штампів;
- підготовка персоналу;
- забезпечення інфраструктури робочих місць;
- проведення роз'яснювальної роботи та інформаційних кампаній.

Під час реалізації запропонованого Концепцією варіанта видатки на створення інфраструктури нових громад будуть стосуватися у переважній більшості лише тих, що формуватимуться на базі сіл та селищ. Кількість таких громад оцінюється у 25% від загальної кількості громад.

Аналіз бюджетної інформації, яка розрахована на базі понад 5 тис. бюджетів сільських рад, за фактом виконання за 2004 рік показує, що при збільшенні чисельності населення в АТО доходи в розрахунку на душу населення ростуть, що свідчить про ефект синергії. Так, доходи, що беруться до розрахунку трансфертів, сільських рад чисельністю 3 тис. осіб, у розрахунку на мешканця, у два рази перевищують доходи сільської ради 1,2 тис. осіб. Тому можна стверджувати про відносну економію бюджетних коштів, більш ефективно їх використання.

Наведена вище політична позиція ілюструє, як готуються подібні документи, яка обов'язкова інформація має бути подана у такому документі. Фактично у цьому документі визначені основні вимоги до предмета правового регулювання законів, які мають бути прийняті для реалізації концепції.

Крім політичної пропозиції, якою на урядовому рівні затверджується бачення політики у певній сфері та яка містить фактично напрями та перелік заходів, необхідних для реалізації політики, Регламент Кабінету Міністрів передбачає процедури підготовки, розгляду та ухвалення концепції окремого закону.

Така процедура застосовується для розгляду законів, що ініціюються окремими міністерствами і які не можна вважати «радикальними реформами» у певних сферах.

У параграфі 69 Регламенту, який визначає таку форму, як «концепція закону» передбачається, що «концепція закону розробляється та подається на розгляд Кабінету Міністрів з урахуванням вимог, установлених до концепції реалізації державної політики у відповідній сфері».

Концепція нового правового регулювання має визначити якомога повніше предмет правового регулювання, форму правового регулювання (які закони і які підзаконні акти потрібні), місце майбутнього закону (інших НПА) в системі законодавства, які можливі ризики від упровадження нового закону.

Концепція в загальних рисах визначає структуру майбутнього закону та заходи, необхідні для його реалізації у реальному житті.

Приклад 3. Схвалення концепції Ядерного кодексу України

СХВАЛЕНО⁴⁵ розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 2208-р

КОНЦЕПЦІЯ⁴⁶ проекту Ядерного кодексу України

Проблема, яка потребує розв'язання

Проблемою, яка потребує розв'язання, є недосконалість актів законодавства у сфері використання ядерної енергії, зумовлена відсутністю систематизованого уніфікованого підходу до їх розроблення. Існує також необхідність подальшого удосконалення законодавства у сфері використання ядерної енергії з урахуванням міжнародних зобов'язань України та його адаптації до законодавства Європейського Союзу відповідно до статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами (998_012), підписаної 14 червня 1994 року.

Для сучасного стану правового регулювання у сфері використання ядерної енергії характерні такі ознаки:

- значна кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили;
- наявність дублюючих і суперечливих норм законодавства у сфері використання ядерної енергії, що створює колізії у процесі їх застосування;
- ...

Мета Концепції

⁴⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2208-2010-%D1%80>

⁴⁶ Подається у скороченому вигляді.

Метою Концепції є визначення шляхів розроблення внутрішньо узгодженого проекту Ядерного кодексу України, в якому систематизуються правові норми, що регулюють суспільні відносини у сфері використання ядерної енергії.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

Можливі два варіанти розроблення проекту Ядерного кодексу України для упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості та усунення застарілих норм.

За першим варіантом в єдиному законодавчому акті планується поєднати чинні положення законодавства у сфері використання ядерної енергії, які ефективно регулюють відповідні суспільні відносини та не втратили своєї актуальності. Такий варіант не потребуватиме наступного перегляду значної кількості актів законодавства.

Другий варіант передбачає ґрунтовне опрацювання чинних положень законодавства у сфері використання ядерної енергії та внесення до нього істотних змін.

За оптимальним, першим варіантом проект Ядерного кодексу України планується розробити як єдиний законодавчий акт на заміну Законам України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (39/95-ВР), «Про поведження з радіоактивними відходами» (255/95-ВР), «Про видобування і переробку уранових руд» (645/97-ВР), «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» (15/98-ВР), «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» (1370-14), (досить довгий перелік законів).

Проект Ядерного кодексу України, структура якого визначається на основі Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (39/95-ВР), складається із загальної та спеціальної частини і прикінцевих та перехідних положень. Кожна частина складається з розділів, глав і статей.

Передбачається, що загальна частина проекту Ядерного кодексу України міститиме положення щодо:

- повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- державного управління і державного регулювання у сфері використання ядерної енергії;
- прав громадян та їх об'єднань у зазначеній сфері ...

У спеціальній частині проекту Ядерного кодексу України передбачаються положення щодо:

- захисту людини від негативного впливу іонізуючого випромінювання;
- відшкодування ядерної шкоди;
- розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію та експлуатації уранових об'єктів, ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, і припинення їх експлуатації;
- ...

Очікувані результати

Прийняття Ядерного кодексу України сприятиме:

- створенню правових засад для безперешкодного розвитку ядерних та радіаційних технологій, їх безпечного застосування; ...
- забезпеченню адаптації законодавства України у сфері використання ядерної енергії до законодавства Європейського Союзу.

Крім того, прийняття Ядерного кодексу України дасть змогу:

в економічній сфері

- зменшити витрати державного бюджету на перегляд актів законодавства у сфері використання ядерної енергії з метою їх упорядкування; удосконалити порядок організації господарської діяльності у сфері використання ядерної енергії;
- зменшити витрати суб'єктів господарювання у сфері використання ядерної енергії на розроблення і перегляд нормативних документів;

у соціальній сфері

- гарантувати суспільству прийнятний рівень безпеки у сфері використання ядерної енергії;
- поліпшити ставлення громадськості до діяльності у сфері використання ядерної енергії;
- в екологічній сфері
- підвищити ефективність захисту навколишнього природного середовища.

Обсяг та джерела фінансування

Розроблення проекту Ядерного кодексу України за оптимальним, першим варіантом не потребує додаткових витрат з державного бюджету.

3. РОЗРОБЛЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ

Після того як концепцію затвердив компетентний на те орган (замовник проекту чи суб'єкт законодавчої ініціативи), починається процес підготовки власне законопроекту.

Законопроект може готуватись як державними органами чи за їхніми дорученнями відповідними державними науковими установами, так і окремими фахівцями чи групами фахівців за власною ініціативою, за замовленням суб'єктів законодавчої ініціативи, інших зацікавлених осіб.

Незалежно від того, хто і на чие замовлення готує законопроект, слід пам'ятати про кілька практичних правил для того, аби законопроект мав шанси надалі стати законом.

Правило перше: законопроект не повинен суперечити Конституції України. Невідповідність чи суперечливість норм проекту нормам Конституції України одразу перетворюють його на порожній документ, оскільки першою перевіркою проекту є його перевірка на конституційність.

Правило друге: законопроект повинен мати чітко зрозумілий предмет правового регулювання і, як правило, один. Якщо предмет нового закону втручається в предмет регулювання іншим законом і здійснює регулювання по-іншому, мають бути підготовлені відповідні зміни до іншого закону.

Правило третє: законопроект має відповідати праву, базуватися на моральних засадах і традиціях українського народу, не створювати свідомих переваг чи, навпаки, свідомих обмежень окремим суб'єктам через політичні чи інші мотиви суб'єкта законодавчої ініціативи. Якщо це правило порушується, то навіть у разі ухвалення цього закону він або не діятиме, або його швидко скасують.

Правило четверте: до роботи над законом слід залучати не лише фахівців із проблеми регулювання, на яку спрямовано проект, а і юристів, що мають досвід законотворення й практичної діяльності з юридичного супроводу юридичних або фізичних осіб.

Правило п'яте: головне: проаналізуйте, наскільки можна використати сформульовані у проекті нормативні приписи на шкоду суб'єктові правового регулювання (поставте себе на місце цього суб'єкта). Такий аналіз має бути обов'язковим, адже практика показує, що чиновник, котрий застосовує закон, у більшості випадків намагається використати ті його норми, що можуть створити суб'єкту нестерпні умови, поліпшення яких має компенсуватися чиновникові суб'єктом.

Правило шосте: найкраща редакція законопроекту – це сьома редакція.

Тому, коли готовий перший текст проекту, дайте ознайомитися з ним більш ширшому колу читачів, ніж склад робочої групи. Особливо важливо випробувати проект на «професійних критиках» – особах, що рідко щось пишуть самі, але дуже добре бачать недоліки в інших і мають емоційну насолоду від цього, а також на представниках груп суб'єктів правового регулювання, на яких в основному буде спрямовано новий закон.

4. ЕКСПЕРТИЗИ ТА ОБГОВОРЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ

На цьому етапі теж можуть бути два варіанти проходження:

1) проведення експертиз та обговорення здійснюються за ініціативою суб'єкта законодавчої ініціативи ще до її реєстрації як законопроекту у Верховній Раді України;

2) всі заходи здійснюються після формальної реєстрації проекту.

Перший варіант, як правило, реалізується тоді, коли суб'єктом виступає уряд, другий – коли ним є народний депутат України.

Для нас неважливо, коли саме здійснюються експертизи й коли відбувається обговорення. Важлива суть – навіщо це потрібно.

Коли законопроект викликає чи може викликати запитання під час його розгляду в парламенті, а також з метою запобігання проходженню законопроекту, який є відверто лобістський чи такий, що зможе зашкодити як суб'єктам правового регулювання, так і суспільству в цілому, він підлягає певним процедурам експертиз.

Усі проекти законів зазвичай мають пройти правову й наукову експертизи щодо їхніх конституційності, законності, відповідності принципам права та системи українського законодавства.

Законопроекти, впровадження яких може призвести до збільшення витратків чи зменшення надходжень до державного або місцевих бюджетів, мають пройти фінансово-економічну експертизу. Завданням цієї експертизи є не просто оцінювання витрат на певний закон, а встановлення, що загальний позитивний ефект від закону чи обов'язок законодавця у врегулюванні проблеми важливіший, ніж потреба у витратах. Уряд, зазвичай відповідаючи за таку експертизу, має також вказати на можливості компенсування витрат з інших джерел чи дати пропозиції про порядок впровадження такого закону.

Також можуть провадитися й інші види експертиз — корупційна (чи не створює новий закон додаткові корупційні можливості), гендерна (чи новий закон не порушує гендерну рівність); кримінологічна (з питань, правове регулювання яких може впливати на криміналізацію суспільства).

Окремо стоїть питання громадської експертизи — коли законопроект обговорюється та оцінюється силами громадських організацій, недержавних мозкових центрів, окремими незалежними дослідниками, просто активними громадянами.

Обов'язковими вимогами щодо фактичного провадження громадської експертизи законопроекту через його обговорення можна вважати норми Закону «Про засади державної регуляторної політики». Стаття 9 цього закону прямо передбачає обов'язковість оприлюднення проекту і встановлення не менш як місячного терміну на подання пропозицій та зауважень до цього проекту.

Варто також зауважити, що провадження експертизи не є обмеженням законних повноважень єдиного законодавчого органу України — Верховної Ради України, яка часто ухвалює закони без таких експертиз і за скороченою процедурою.

Незважаючи на наявність чи відсутність певної експертизи, важливим інструментом удосконалення законопроекту є його громадське чи експертне обговорення на публічних заходах — за круглим столом, куди запрошують представників не тільки науки, а й громадськості (передовсім від груп, на які має діяти нове правове регулювання).

5. РОЗГЛЯД ТА УХВАЛЕННЯ ЗАКОНУ

Законопроект, що його подано до Верховної Ради України, у встановленому її регламентом порядку підлягає розгляду у строки та в порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України.

Особливістю ухвалення закону є те, що він ухвалюється більшістю голосів від складу Верховної Ради України, тобто колегіально. Тому слід пам'ятати, що норми законопроекту мають бути сформульовані таким чином, аби щодо них можна зробити свідомий вибір: підтримую, не підтримую. Детальніше про це — далі.

Запитання для самоперевірки та додаткового вивчення

Поясніть, у чому суть «політичної пропозиції» для Уряду?

Перегляньте базу НПА і віднайдіть приклади затвердження «концепцій політики» Верховною Радою України та Урядом, поясніть відмінність.

Виберіть для себе проект закону із переліку законопроектів, що зареєстровані у Верховній Раді України та спробуйте підготувати для такого законопроекту обґрунтування необхідності його ухвалення відповідно до прикладу, наведеного у посібнику.

Назвіть основні правила, які має пам'ятати нормопроектувальник, працюючи над законопроектом.

ЗАКОНОДАВЧА ТЕХНІКА

Справжня красномовність полягає в тому, щоб сказати все, що треба, і тільки те, що треба.

Ларошфуко, «Афоризми»

Чіткого визначення законодавчої техніки, тим паче закріпленого у якомусь нормативному акті, не існує, проте у світі вже склалося традиційне уявлення про законодавчу техніку як один з елементів правотворчості.

Законодавча техніка — це система правил та прийомів підготовки найбільш досконалих за формою та структурою нормативно-правових актів, що забезпечують максимально повну й точну відповідність форми нормативних приписів їх змісту, а також доступність та розуміння нормативного регулювання, вичерпне охоплення предмета регулювання.

Теоретичні засади законодавчої техніки досить повно викладені у науково-практичному посібнику за загальною редакцією Ю.А. Тихомирова.

Для себе розумітимемо поняття законодавчої техніки як сукупність певних об'єктивних та суб'єктивних правил і прийомів, що їх використовує розробник для підготовки проекту нормативно-правового акта.

Часто серед науковців відбуваються дебати щодо того, чи можна до складу законодавчої техніки включати законодавчий процес. Звичайно, можна знайти різні аргументи як за, так і проти, але оскільки ухвалення багатьох нормативно-правових актів здійснюється колегіальним органом (а коли йдеться про закон — то тільки колегіальним), процес ухвалення дуже впливає на зміст правових норм. Адже щоб рішення було прийняте, необхідно аби більшість осіб, від яких залежить рішення, однозначно розуміли зміст правової норми, що голосується.

Виходячи із цього, законодавча техніка має бути підпорядкована чи, точніш сказати, має враховувати і спосіб ухвалення НПА, і процедуру погодження проекту, і процедуру його прийняття.

Отже, йдеться про сукупність шести взаємопов'язаних елементів ⁴⁷:

- 1) пізнавально-юридичний;
- 2) нормативно-структурний;
- 3) логічний;
- 4) мовний;
- 5) документально-технічний;
- 6) процедурний.

Правда, коли ми говоримо про різні ділянки законодавства, вага кожного із вказаних елементів може бути різною.

Проте для оволодіння законодавчою технікою особа, яку залучено для розроблення проектів НПА, має відповідати певним кваліфікаційним вимогам, зокрема:

1) мати вищу юридичну освіту чи хоча б іншу базову вищу освіту і пройти певний юридичний вишкіл, аби володіти основами правознавства та юридичною термінологією;

2) розуміти національну політичну систему (органи та посадові особи, статус і повноваження);

3) знати національну правову систему та ієрархію правових актів у ній;

4) розуміти процедури розгляду та узгодження проектів НПА;

5) володіти предметом правового регулювання (орієнтуватися в темі правовідносин, які регулюються НПА, що розробляється);

6) бути достатньо грамотною у філології (добре знати та розуміти мову, на якій готується НПА).

Це лиш мінімальний перелік вимог, без яких досягти успіхів у цій сфері просто неможливо.

⁴⁷ *Законодательная техника : науч.-практич. пособ. — М. : Городец, 2000 / под ред. Ю. А. Тихомирова.*

ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ДО ЗАКОНУ ТА ЛОГІКА ВИКЛАДЕННЯ ПРАВОВИХ НОРМ

1. ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ДО ЗАКОНУ

При підготовці проекту закону слід виходити із кількох базових принципів: закон по можливості має якомога вичерпніше регулювати коло питань, віднесених до предмета регулювання, не залишаючи поза ним суттєвих фрагментів, що можна зарахувати до цього кола; закон має бути зрозумілим для тих, хто його застосовує чи хто контролює дотримання приписів закону, причому таке розуміння має бути однаковим; закон, як правило ухвалюється на необмежений термін, тому його норми мають бути універсальними.

Важливим елементом нормотворення є дотримання правила: під час підготовки нормативного акта його правові норми слід формувати таким чином, щоб не виникало потреби вдаватися до винятків із загальних правил регулювання, визначених у законі.

Цікавим є підхід до змісту закону одного з канадських авторів – Роберта К. Бержерона, викладений у роботі «Листи до українських законопроектувальників», який спробував формалізувати вимоги до якісного закону.

З певними застереженнями ці вимоги є досить змістовними:

1. Закон має бути впевненим та ясним

Норми закону мають бути впевнені. Громадянин чи посадовець, застосовуючи закон, повинні знати, якої лінії поведінки вимагає закон. Ясність означає, що застосування норми закону не викликає двозначності й не потребує спеціального тлумачення.

Приклади.

1. Конституція України, частина 2 статті 62 : «Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину». Дуже чітка формула, яка говорить, що будь-хто є апіорі не ви-

нуватим, поки не буде доведено його вину та постановлено рішення суду (це впливає із частини 1 цієї статті).

2. Інший приклад не досить вдалого формулювання у частинах 2–3 статті 94 Конституції України:

«Президент України протягом 15 днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений».

Частина 2 цієї статті передбачає дві альтернативи для Президента: президент або підписує закон, або повертає його у парламент. Також тут же визначається термін для реалізації альтернатив – 15 днів.

Частина 3 вносить ще одну можливість – порушити термін, не підписати і не повернути закон, відтак з'являються нові проблеми, а що тоді? Дописка про те, що закон вважається схваленим (ким вважається і ким схваленим, адже в попередній частині мова йде не про схвалення, а про підписання) і має бути підписаний і оприлюднений (ким, адже Президент не підписав і не повернув до парламенту) не вирішує реальної проблеми, яка штучно створена частиною 3.

2. Закон має бути точним

Точний текст закону – це текст послідовний і логічний, що вказує не тільки на орієнтири, а встановлює чіткі правила та процедури для їхнього досягнення.

На жаль, досить часто закони насправді не відповідають цій вимозі. Ми в цій роботі уже неодноразово посилались на закон «Про регулювання містобудівної діяльності», де багато помилок та невідповідностей вимогам законодавчої техніки.

3. Закон має бути простим і придатним для застосування

Це означає, що закон повинен мати практичне значення. Застосування цього закону має відбуватися в контексті всього законодавства держави. Застосування норми цього закону не повинно суперечити нормам інших законів. Надто суворі санкції чи надто складна процедура не є запорукою для точного за-

стосування закону, якщо він апіорі надто складний для практичного застосування.

Приклад. Проект закону «Про продовольчу безпеку України» **8370-1 від 28.04.2011**⁴⁸

У проекті, який буде досить сумнівно реалізувати, якщо його прийняти, є стаття 13. Основні напрями державної політики у формуванні продовольчої безпеки, яка складається із 1032 слів із 9200 знаками і займає обсяг у 5 сторінок.

4. Закон має бути справедливим

Здається, це найбільш контroversійна вимога, оскільки справедливість навряд чи можна виміряти об'єктивною юридичною формою. Проте, коли закон порушує звичаєве право, що склалося в державі, коли він суперечить моральним нормам суспільства, коли його прийнято в інтересах окремих груп, на шкоду суспільству, тоді малоімовірно, що цей закон виконуватимуть цілковито і що він довго проіснує.

Приклад. Проект Закону «Про аграрні палати» **7190 від 20.12.2010**

«Стаття 7. Членство в аграрній палаті

1. Членами аграрної палати можуть бути юридичні особи, які створені і діють відповідно до законодавства України, фізичні особи, зареєстровані як підприємці, та їх об'єднання, які здійснюють підприємницьку діяльність в Україні у сфері сільськогосподарського виробництва, переробки чи заготівельно-збутової діяльності та проживають у сільській місцевості, та/або володіють та користуються землями сільськогосподарського призначення. Членами аграрних палат можуть бути громадські організації, асоціації, які об'єднують фізичних та юридичних осіб, зайнятих у аграрному секторі економіки України. **Члени аграрної палати мають виключне право на отримання державної допомоги, у т. ч. дотацій на підтримку с/г, відшкодування відсотків за кредитами, компенсацій по стихійних лихах і т. п.»**

Як бачимо, автори проекту хочуть, аби головною ознакою для отримання державної допомоги було не здійснення сільськогосподарського виробництва, а членство в аграрній палаті, що навряд чи можна назвати справедливим.

⁴⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40276

5. Закон має бути конституційним

Це означає, що норми закону повинні відповідати букві та духу Конституції держави. Без цього норми закону просто порожні й не підлягають виконанню. Неконституційні норми у законі є підставою для всього закону чи окремих його норм бути не чинними.

Приклад. Закон України «Про внесення змін до Закону України „Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років“ щодо порядку офіційного використання копій Прапора Перемоги» від 21 квітня 2011 року № 3298–VI. Цим законом передбачався «офіційний підйом у День Перемоги копій Прапора Перемоги на будинках (щоглах, флагштоках) поряд з Державним Прапором України.»

За зверненням громадянина Костенка, Конституційний Суд України прийняв таке рішення⁴⁹:

«1. В аспекті конституційного звернення положення Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років» від 20 квітня 2000 року № 1684–III в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років“ щодо порядку офіційного використання копій Прапора Перемоги» від 21 квітня 2011 року № 3298–VI треба розуміти так, що Конституцією України визначено вичерпний перелік державних символів України, якими є Державний Прапор України, Державний Герб України та Державний Гімн України.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзацу шостого статті 2 Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років» від 20 квітня 2000 року № 1684–III у редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років“ щодо порядку офіційного використання копій Прапора Перемоги» від 21 квітня 2011 року № 3298–VI.

3. Положення абзацу шостого статті 2 Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945

⁴⁹ № 6-рп/2011 від 16 червня 2011 року.

років» у редакції Закону України від 21 квітня 2011 року № 3298—VI, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення».

6. Закон має бути доступним

Доступність закону означає, що він має бути належним чином опублікований, що його досить легко і недорого можна віднайти у разі потреби, а головне, зміст закону повинен бути доступний для розуміння. Текст, викладений мовою, що незрозуміла для читача, викликає розчарування і певне побоювання до застосування, адже виникає підозра щодо його неправильного застосування і, як наслідок, небезпеки певних стягнень.

7. Закон має бути придатним для читання

Звісно, закон не роман, його не читають із захопленням, проте він має бути написаний таким чином, щоб його зміст був ясним, мова грамотною, конструкції речень не громіздкі. Навіть складні норми слід намагатися виписати простими реченнями, простою мовою, коли є можливість не застосовувати вузько-спеціальних чи іншомовних слів, не спотворювати загальноживані терміни новими конструкціями та наповненням змістом, не притаманним для таких термінів.

Приклад.

Цікавим для розгляду є законопроект «Про допоміжне материнство» 8703 від 17.06.2011, у якому дано такі визначення:

«Допоміжне материнство (сурогатне) — відрізок часу, впродовж якого жінка стає допоміжною матір'ю, реалізується комплекс заходів, спрямованих на захист та обслуговування жінок, що народжують дітей для інших осіб (замовників) шляхом імплантації ембріона із застосуванням методик ДРТ.

Державне допоміжне материнство — материнство, що здійснюється за участю державних програм, а саме матеріальне забезпечення програм допоміжного материнства — за рахунок держави, матеріальне стимулювання — за рахунок держави».

Жоден нормативний акт в Україні не пояснює термін «материнство», напевне тому, що це, з одного боку, досить дивно, а з іншого, — напевне, складно. Частина 3 статті 51 Конституції України також послуговується терміном «материнство»: «Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою». Із цього ряду можна зробити припущення, що мова йде про

дуже важливу соціальну цінність, стан людини, а не просте зведення до часу.

Відтак з'являється уже «державне материнство» і таїнство матері перетворюється у майже індустрію. Враховуючи важливість вирішення питання народження дитини для подружніх пар, що не можуть народити самі, варто все це виписати зрозумілою мовою, затососвуючи загальноприйняті терміни у загальноприйнятному змісті.

2. ЛОГІКА ВИКЛАДЕННЯ ПРАВОВИХ НОРМ У ЗАКОНІ

Закон має бути логічним. Це викликає 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 лиш на основі інших норми чи статті, які йдуть далі за змістом акта.

Хоча цього правила бажано дотримуватися, проте трапляється, що це зробити неможливо. У будь-якому разі кожна норма нормативного акта має трактуватися разом з іншими його нормами. Зрозуміло, законодавець чи розробник проекту акта мають пам'ятати про тих, хто читатиме й застосовуватиме нормативний акт, – отож, жодних ускладнень.

Загалом же це правило можна сформулювати так: викладення нормативного акта має бути побудовано від загального до часткового, від права до процедури, від правила до винятку, від постійного до тимчасового.

Отже, структура закону має забезпечувати послідовне логічне викладення нормативного матеріалу, його доступність для читання і тим самим сприяти правильному його розумінню. Саме тому при складанні закону вельми важливим є послідовне та логічне викладення в ньому нормативних положень (див. про це далі).

Важливим при викладенні нормативних положень є врахування не тільки всієї царини відносин, яку він регулює, а й умов, за яких він втілюватиметься в життя. Положення, що складають нормативний акт, реалізуються не автоматично, а шляхом їхнього свідомого перетворення в життя. Саме тому для повного і правильного застосування норм необхідно таке їх викладення, яке б забезпечило єдине тлумачення їх у системі з іншими діючими нормами.⁵⁰

Згідно із ст. 4.5 «Принципів міжнародних комерційних договорів» Міжнародного інституту уніфікації приватного права (УНІДРУА) умови договорів повинні тлумачитися таким чином,

⁵⁰ Брауде И. Л. *Очерки законодательной техники.* – М., 1958. – С. 70.

щоб усім їм було надано значення, а не позбавляти сили яких-небудь із них. Це положення, обов'язкове для тлумачення договорів, може успішно використовуватися й для тлумачення законів⁵¹. Це означає, що всі неясні положення та норми закону повинні тлумачитися так, щоб значення мали всі положення та норми нормативного акта, і не позбавляти змісту деяких із них. Іншими словами, тлумачення однієї норми не може позбавляти змісту іншу норму закону.

Ця вимога має стати відправною точкою під час складання закону, оскільки вона впливає з того, що всі положення закону рівноцінні, й отже, ще на етапі підготовки закону необхідно виявляти і видаляти будь-які суперечливі положення, що взаємно виключають одне одного. Іншими словами, під час розроблення закону законодавець не повинен використовувати слів без будь-якої цілі. Термінології закону належить приділяти велику увагу.

Із загальних вимог, що висуваються до законів, впливає необхідність дослідження основних проблем: вимог до структури закону, що сприятиме придатності його застосування, вимог до термінології закону, що надає закону чіткості й точності, та вимог до мови закону, що забезпечуватиме ясність і доступність викладених норм. Виділивши окремо питання мови та юридичної термінології закону, ми намагаємося звернути особливу увагу на вимоги до термінології закону як фундаментальних основ його мовного викладення.

Приклад. Проект закону «Про аграрні палати в Україні».

У цьому проекті є дві статті, які стосуються одного питання – членства в аграрних палатах, проте в цих статтях є серйозні відмінності щодо кваліфікаційних вимог до членства, що створить серйозні проблеми із застосуванням закону на практиці.

Стаття 1. Аграрна палата

1. Аграрна палата є недержавною самоврядною організацією, яка об'єднує юридичних та фізичних осіб, які створені і діють відповідно до законодавства України, а **також їх виробничі підрозділи**, об'єднання, асоціації, які здійснюють підприєм-

⁵¹ *Принципы международных коммерческих договоров / пер. с англ. А. С. Комарова. – М. : Международный центр финансово-экономического развития, 1996. – С. 109.*

ницьку діяльність у сфері сільськогосподарського виробництва, переробки чи заготівельно-збутової діяльності.

Стаття 7. Членство у аграрній палаті

1. Членами аграрної палати можуть бути юридичні особи, які створені і діють відповідно до законодавства України, фізичні особи, зареєстровані як підприємці, та їх об'єднання, які здійснюють підприємницьку діяльність в Україні у сфері сільськогосподарського виробництва, переробки чи заготівельно-збутової діяльності **та проживають у сільській місцевості, та/або володіють і користуються землями сільськогосподарського призначення**. Членами аграрних палат можуть бути громадські організації, асоціації, які об'єднують фізичних та юридичних осіб, зайнятих у аграрному секторі економіки України. Члени аграрної палати мають виключне право на отримання державної допомоги, в тому числі дотацій на підтримку с/г, відшкодування відсотків за кредитами, компенсацій по стихійних лихах і т.п.

Запитання для самоперевірки і додаткового вивчення

Охарактеризуйте таку вимогу до закону, як «точність».

Спробуйте сформулювати визначення терміна «материнство», виходячи із змісту законопроекту «Про допоміжне материнство».

Якою має бути логіка викладення правових норм у законі?

СТРУКТУРА ЗАКОНУ

СТРУКТУРА НОРМАТИВНОГО АКТА: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Структура будь-якого НПА є досить схожою і включає певний мінімальний набір елементів структури. Це правило справедливе для більшості держав світу. Правда, в Україні є деякі відмінності, які не врегульовані законодавством, але вже стали традицією. Наприклад, якщо взяти два закони України щодо одного предмета – один первинний, інший про внесення змін до первинного, то побачимо інший спосіб їх текстового викладення:

Первинний закон	Закон про внесення змін
ЗАКОН УКРАЇНИ Про місцеве самоврядування в Україні (<i>Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170</i>)	ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (<i>Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 37, ст. 301</i>)
Цей Закон відповідно до Конституції України (254к/96-ВР) визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування	Верховна Рада України постановляє: 1. Частина третю статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (280/97-ВР) (Відомості Верховної Ради України, 1997, № 24, ст. 170) викласти в такій редакції:

Як бачимо із таблиці, у разі внесення змін до Закону є запис «Верховна Рада України постановляє», у першому випадку такого припису немає. Проте і у першому, і в другому випадку спосіб прийняття закону однаковий, здійснюється голосуванням. У більшості держав світу всі закони починаються однаково.

Звичайно, українська практика тут уже є усталеною, але певне застереження щодо однакових підходів до форми ухвалених законів виникають, тому їх можна було б вирішити законом про регламент Верховної Ради України.

Загалом серед теоретиків законодавчої техніки виробилися певні підходи щодо загальної структури будь-якого нормативного акта, яка є простою й лаконічною:⁵²

- 1) форма акта (Закон, Указ, Постанова...);
- 2) назва органу, що ухвалив акт (Верховна Рада, Кабінет Міністрів...);
- 3) назва акта (заголовок): (Про підприємництво);
- 4) преамбула (у разі потреби);
- 5) основна частина, яка, залежно від форми та обсягів нормативного акта, розбивається на розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти;
- 6) санкції за недотримання норм акта та порядок відповідальності;
- 7) положення про відміну раніш ухвалених нормативних актів;
- 8) дата (порядок) набуття чинності нормативного акта;
- 9) дата ухвалення нормативного акта;
- 10) підпис особи, що скріпила акт.

Така структура найбільш загальна і, можливо, найбільш повна в більшості європейських держав, де є всі, названі тут, структурні елементи.

За українськими традиціями, з цієї загальної структури виділяють структурні елементи тексту нормативного акта і його реквізити.

Фактично в Україні до структурних елементів НПА відносять:

- 1) назву;
- 2) преамбулу (якщо цього вимагає зміст нормативного акта);
- 3) розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти, абзаци залежно від виду нормативного акта;
- 4) прикінцеві положення (у разі необхідності);
- 5) перехідні положення (у разі необхідності);
- 6) додатки (якщо вони є).

До реквізитів НПА відносять:

- 1) повну назву суб'єкта нормотворення,
- 2) вид документа,
- 3) дату, а в разі необхідності – місце прийняття нормативного акта;

⁵² *Законодательная техника : науч.-практич. пособ. – М. : Городец, 2000 / под ред. Ю. А. Тихомирова. – С. 106.*

- 4) власний номер акта;
- 5) посаду та прізвище повноважної посадової особи, яка підписала нормативний акт;
- 6) посаду та прізвище повноважної посадової особи, яка скріпила підписом нормативний акт у випадках, передбачених законом;
- 7) код нормативного акта за Єдиним державним реєстром нормативних актів після включення нормативного акта до цього реєстру.

У нашій роботі послуговуватимемося саме таким підходом до визначення структури, наведеної вище.

Приклад розпізнавання реквізитів та структурних частин НПА.

КАБІNET МІНІСТРІВ УКРАЇНИ	Назва суб'єкта нормотворення – реквізит
ПОСТАНОВА	Вид акта – реквізит
від 25 травня 2011 р.	Дата – реквізит
№ 555	Номер – реквізит
Київ	Місце прийняття акта – реквізит
Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні	Назва – структурна частина
Відповідно до статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (3038-17) Кабінет Міністрів України постановляє:	Преамбула – структурна частина
Затвердити Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, що додається.	Основна частина – структурна частина
Прем'єр-міністр України М. АЗАРОВ	Посада та прізвище повноваженої особи – реквізит
ПОРЯДОК проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні	Власне порядок слухань – додаток

Оскільки наш посібник орієнтований в першу чергу на розробників законопроектів, більш детально розглянемо вимоги до кожного з елементів структури НПА саме щодо закону.

НАЗВА ЗАКОНУ

Часто окремі нормопроектувальники вільно поводяться з назвою законопроекту, оскільки вважають її не головною, адже головне — зміст закону.

Проте це не зовсім правильний підхід. Адже згідно з назвою відбувається пошук нормативно-правових актів, їх кодифікація за належністю до різних галузей права. Ще однією особливістю тут є дилема: у назві має бути присутнім вид НПА чи тільки найменування. Адже при класичному підході вид акта «закон» відноситься до реквізитів, а власна назва (найменування) — «Про місцеве самоврядування» — до структурних елементів НПА.

На наш погляд, назва акта має включати вид акта і його найменування, саме при такому підході ми зможемо вести відповідну класифікацію НПА та їх пошук у всьому масиві законодавства.

Отже, особливий статус назви закону полягає у тому, що, з одного боку, вона є необхідним власним атрибутом закону і тому належить до його реквізитів, а з другого, є його структурним елементом. Так, вимога щодо того, що закон повинен мати лаконічну назву, яка вказує на предмет правового регулювання, стосується назви як структурної одиниці, тоді як вимога того, що нормативний акт, а отже, й закон не можуть мати назву іншого нормативного акта, вказує на назву як індивідуальний реквізит закону.

Виходячи з цього вимоги до назви закону можна сформулювати таким чином:

1. Закон повинен мати лаконічну назву, що вказує на предмет правового регулювання. Із назви користувач повинен для себе дізнатися/зрозуміти, про що йдеться в законі. Назва має бути простою для запам'ятовування. У деяких державах Європи, зокрема в Німеччині, після офіційної назви закону в дужках зазначають його коротку назву, що дуже зручно для посилань та формування баз законодавства. Наприклад: повна назва — «Закон про захист природи, догляду за ландшафтом та про пік-

⁵³ *Робочі матеріали Німецького фонду міжнародного співробітництва з питань законотворчості (рукопис).*

лування про відпочинок на вільних ландшафтних територіях»; коротка назва – «Закон про захист природи»⁵³.

2. Закон не може мати назву, тотожну назві іншого чинного закону.

3. Назва закону є офіційною частиною тексту закону.

Питання правового статусу назви дуже важливе. Якщо встановлено, що назва закону є частиною офіційного тексту закону, вирішується питання щодо чинності законів, назви яких містять період часу, протягом якого він діє.

Наприклад, Закон України «Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва та продовольче забезпечення країни у 1997–1998 роках». У тексті не зазначено застережень щодо його дії в часі, проте з назви таке обмеження чітко проглядається. Проте в базі даних «Законодавство України» закон є чинним, адже його досі ніхто не скасував.

Формулюючи назву, бажано викласти її максимально лаконічно, але так, щоб вона була зрозумілою і можна було б судити про предмет регулювання. Як правило, предмет регулювання в назві формулюється лаконічно без посилання на інші нормативні акти, якщо це не стосується закону про внесення змін і доповнень до іншого закону.

Наприклад, Закон України «Про підприємництво» або Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України „Про підприємництво“».

Визначення предмета закону в його назві може бути:

1) пояснюючим і починатися із слів «Про». Це стосується переважної більшості законів, які мають доволі вузьку сферу регулювання. Наприклад, «Про підприємство», «Про громадські організації»;

2) предметним, коли закон вичерпно регулює широку сферу правового регулювання. Це стосується таких фундаментальних актів, як кодекси. Наприклад: «Кодекс законів про працю», «Кримінальний кодекс», «Митний кодекс»;

3) у разі коли закон встановлює загальні правила регулювання, на основі яких розроблятимуться й ухвалюватимуться інші акти, назва закону може починатися зі слів «Основи» чи «Про засади». Наприклад: Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів», «Основи законодавства про культуру», «Про

засади запобігання і протидії корупції». Правда, практика прийняття «основ» є найбільш поширеною для країн з федеральним устроєм, коли федерація ухвалює законодавство у сферах конкуруючої компетенції у вигляді «основ», а суб'єкти федерації здійснюють додаткове власне регулювання і встановлюють у межах «основ» особливе регулювання. У наших традиціях «основи» приймають для визначення загальних рамок регулювання сфери, яка є досить широкою і при цьому торкаються дотичних сфер, тому одним законом все врегулювати неможливо. А в межах основ приймаються інші закони, які розвивають ідеї, закладені в «основах». Так, наприклад, положення закону «Про Основи містобудування» реалізовано у трьох інших законах.

На практиці бувають як короткі, так і довгі назви.

Приклад 1.

Коротка назва – Закон України «Про металобрухт» (ВВР, 1999, № 25, стор. 212), № 619-XIV;

довга назва – Закон України «Про звільнення підприємств суднобудівної промисловості від сплати пені з сум недоїмки за платежами до Пенсійного фонду України» (ВВР, 1999, № 22–23, стор. 200), № 596-XIV.

Довга назва використовується, як правило, лише у виняткових випадках, як у вище наведеному прикладі, коли закон має дуже вузьке регулювання як за предметом, так і за часом дії.

Проте бувають і інші приклади, досить оригінальні. Із назви закону проглядається один предмет правового регулювання, зі змісту – інший. Крім того, цим законом із чітко окресленою назвою вноситься ряд змін до податкових законів, а в перехідних положеннях до цього закону допущено ще одну помилку з точки зору законодавчої техніки: змінюється нумерація пунктів у статті, до якої вносяться зміни.

Приклад 2.

ЗАКОН УКРАЇНИ «Про забезпечення реалізації інвестиційних проектів в Туркменистані» (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, № 35, стор. 259*)

Цей Закон спрямований на реалізацію інвестиційних проектів у Туркменистані в оплату за туркменський природний газ, що постачається в Україну відповідно до міждержавних домовленостей.

Стаття 1. Прибуток підприємств, що підлягає оподаткуванню у звітному (податковому) періоді, зменшується на суму прибутку, яка визначається розрахунково, виходячи із загальної суми оподаткованого прибутку підприємств і питомої ваги валового доходу, одержаного у відповідному звітному (податковому) періоді від робіт з реалізації інвестиційних проектів в Туркменістані відповідно до Спільного Розпорядження Президента України Л. Кучми і Президента Туркменістану С. Ніязова «Про будівництво і фінансування інвестиційних об'єктів загальнодержавного значення в Туркменістані» (7957-00), підписаного 4 жовтня 2000 року, у загальній сумі валових доходів підприємств, одержаних протягом такого звітного (податкового) періоду.⁵⁴

Переліки вітчизняних підприємств та інвестиційних об'єктів (з обов'язковим зазначенням їх найменування), які споруджуються цими підприємствами в Туркменістані, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 2. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування і діє протягом періоду реалізації інвестиційних проектів, визначених контрактами (договорами) між підприємствами України і Туркменістану відповідно до Спільного Розпорядження Президента України Л. Кучми і Президента Туркменістану С. Ніязова «Про будівництво і фінансування інвестиційних об'єктів загальнодержавного значення в Туркменістані» (7957-00).

2. Кабінету Міністрів України у місячний строк привести свої рішення у відповідність з цим Законом.

3. Внести зміни до таких законів України:

1) статтю 19 Закону України «Про Єдиний митний тариф» (2097-12) (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 19, стор. 259; 1996 р., № 41, стор. 192; 1999 р., № 31, стор. 253; 2000 р., № 3, стор. 20, № 21, стор. 163, № 35, стор. 283, № 38, стор. 318, № 48, стор. 406; 2001 р., № 11, стор. 46, № 50,

⁵⁴ Перша частина статті 1 складається із 85 слів! Цього достатньо аби створити три речення, що в значно спростило розуміння. В деяких країнах існує обмеження на кількість слів у реченнях в законах – не більше 21 слова.

стор. 261; 2002 р., № 5, стор. 31, стор. 34, № 11, стор. 81, № 33, стор. 236) доповнити пунктом «у» такого змісту:

«у) матеріали, устаткування та комплектуючі вироби (крім підакцизних), що ввозяться вітчизняними підприємствами для переробки, комплектування на митній території України з подальшим вивезенням за межі України для реалізації інвестиційних проектів у Туркменістані відповідно до Спільного Розпорядження Президента України Л. Кучми і Президента Туркменістану С. Ніязова „Про будівництво і фінансування інвестиційних об’єктів загальнодержавного значення в Туркменістані“ (7957-00), підписаного 4 жовтня 2000 року, якщо такі товари не виробляються в Україні або не відповідають вимогам замовників, визначених у контрактах (договорах). Перелік та обсяг таких товарів затверджуються Кабінетом Міністрів України відповідно до контрактів (договорів), укладених цими підприємствами з метою будівництва інвестиційних об’єктів у Туркменістані.

У разі порушення вимог щодо цільового використання зазначених товарів платник податку зобов’язаний сплатити ввізне мито і пеню у порядку і розмірах, установлених цим Законом»;

2) статтю 22 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (334/94-ВР) (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 27, стор. 181, № 47, стор. 294; 1998 р., № 10, стор. 35, № 18, стор. 94, № 26, стор. 151; 1999 р., № 1, стор. 1, № 2–3, стор. 22, № 8, стор. 55, № 15, стор. 83, № 17, стор. 114, № 18, стор. 140, № 28, стор. 229, № 32, стор. 264, № 38, стор. 338, стор. 352, № 39, стор. 356, № 50, стор. 435; 2000 р., № 2, стор. 16, № 10, стор. 78, № 20, стор. 149, № 22, стор. 172, № 25, стор. 197, № 26, стор. 209, № 32, стор. 254, стор. 260, № 38, стор. 319, № 43, стор. 370; 2001 р., № 11, стор. 46) після пункту 22.28 доповнити пунктом 22.29 такого змісту:

«22.29. Установити, що податок на прибуток підприємств, які здійснюють реалізацію інвестиційних проектів в Туркменістані, справляється з урахуванням особливостей статті 1 Закону України „Про забезпечення реалізації інвестиційних проектів в Туркменістані“.

У зв’язку з цим пункт 22.29 вважати пунктом 22.30».

Президент України Л. КУЧМА

м. Київ, 4 липня 2002 року № 43-IV

ПРЕАМБУЛА ЗАКОНУ

Обґрунтування правової регламентації будь-якої сфери правовідносин є надзвичайно важливим для розуміння не тільки предмета регулювання нормативного акта, а й причин, які стали основою дій законодавця щодо ухвалення цього нормативного акта.

Відтак постає питання про потребу преамбули нормативного акта.

Що таке преамбула і навіщо вона? Якщо на першу частину запитання можна досить легко знайти відповідь, згадавши її латинське коріння (preambulus — той що попереду), то стосовно відповіді на питання «навіщо вона потрібна», такої однозначної відповіді нема. Дехто з юристів вважає, що наявність преамбули — анахронізм, від якого слід відмовитися. У той же час інша частина вважає преамбулу потрібним елементом структури нормативного акта.

Як показує світовий та український досвід, більшість нормативних актів, особливо тих, що ухвалюються у формі закону, мають преамбулу, яка передує викладенню норм акта і реально є, так би мовити, вступом чи вступною частиною нормативного акта, яка підводить особу, що взяла в руки нормативний акт, до розуміння подальшого викладу цього акта.

У преамбулі нормативного акта законодавець обґрунтовує необхідність ухвалення цього акта чи певних регуляторних норм, які є в ньому. Не маючи в тексті регулятивних норм, преамбули проте є важливим елементом визначення не букви, а духу нормативного акта, що є підставою для певного тлумачення його норм при потребі, визначеними на це органами.

Преамбули відіграють також важливі оціночні функції щодо сприйняття нормативного акта як громадянами, так і правозастосовчими органами.

В основі ухвалення будь-якого нормативного акта лежить мотив — потреба врегулювати певні правовідносини. Воля законодавця має бути оптимально вмотивованою, такою, що матеріалізується надалі у зміст нормативного акта, в його дотримання чи застосування.

Саме ця мотивація і є основним змістом преамбули, яка разом із назвою (заголовком) нормативного акта надзвичайно важлива як для правильного розуміння предмета регулювання, так і для відповідного сприйняття норм закону через призму духу закону, що впливає саме із преамбули.

Виходячи з того, що у преамбулі закладається дух, а не буква закону, преамбула не має нормативного значення. Саме значення преамбули, як викладення духу закону, враховується при тлумаченні, роз'ясненні й застосуванні нормативного акта. Вважається недоцільним вказувати у преамбулі закони, що відмінені виданням нового законодавчого акта. Такі нормативні положення треба формулювати у спеціальних статтях акта.

Наведемо декілька прикладів преамбул, які містять українські закони.

Протягом 1990–1991 років, коли новообрана Верховна Рада Української РСР вперше в історії України стала справді законодавчим органом, який не тільки скріплював голосуванням Укази Президії, а розробляв і ухвалював величезну кількість законів, не було ні правил законопроектної роботи, ні досвіду. Показовою є преамбула Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про зовнішньоекономічну діяльність» (ВВР, 1991, № 29, стор. 377):

«Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки, виходячи з положень Конституції (Основного Закону) Української РСР (888-09), Декларації про державний суверенітет України (55-12), Закону Української РСР „Про економічну самостійність Української РСР“ (142-12) та загальновизнаних міжнародних норм і правил, враховуючи, що однією з засад реалізації державного суверенітету Української РСР є її самостійність при здійсненні та регулюванні зовнішньоекономічних відносин, беручи до уваги зобов'язання, взяті Українською РСР в рамках міжнародних угод, договорів з республіками Союзу РСР та інших угод в рамках Союзу РСР, бажаючи всебічного розвитку економічних відносин з іншими державами на взаємовигідній основі, маючи на меті запровадити правове регулювання всіх видів зовнішньоекономічної діяльності в Українській РСР, включаючи зовнішню торгівлю, економічне, науково-технічне співробітництво, спеціалізацію та кооперацію в галузі виробництва, науки і тех-

ніки, економічні зв'язки в галузі будівництва, транспорту, експедиторських, страхових, рахункових, кредитних та інших банківських операцій, надання різноманітних послуг, прийняла Закон про нижченаведене...»

Якщо проаналізувати цю преамбулу за вимогами, викладеними у цьому параграфі, можна з упевненістю сказати, що, незважаючи на великий обсяг тексту, преамбула не виконує свого головного призначення. Не досить чітко проглядається предмет регулювання і постає питання щодо духу закону. Попри формальне декларування прихильності Декларації про державний суверенітет з преамбули можна зробити висновок, що зовнішньоекономічна діяльність не є суверенною сферою України.

Можливо, такий підхід у преамбулі є наслідком того, що керівник робочої групи з підготовки цього законопроекту сам не голосував за Декларацію про державний суверенітет.

Зовсім інший підхід сповідували актори закону «Про економічну самостійність Української РСР», який, до речі, ухвалювався майже на рік раніше закону «Про зовнішньоекономічну діяльність»:

Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про економічну самостійність Української РСР» (ВВР, 1990, № 34, стор. 499).

«Цей Закон на основі Декларації про державний суверенітет України (55-12) визначає зміст, мету і основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізм господарювання, регулювання економіки і соціальної сфери, організації фінансово-бюджетної, кредитної та грошової системи Української РСР».

У нинішній ситуації преамбули вже не мають такої політизації і їхнє головне змістове навантаження практично повністю узгоджується з призначенням преамбули як введення до суті закону:

Наприклад, Закон України «Про порядок списання заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств Міністерства вугільної промисловості України, що ліквідуються за рішенням Кабінету Міністрів України, перед Державним бюджетом України і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами» (ВВР, 1997, № 10, стор. 84) має таку преамбулу:

«Цей Закон визначає порядок списання заборгованості збиткових вугледобувних і вуглепереробних підприємств Міністерства вугільної промисловості України, що ліквідуються за рішенням Кабінету Міністрів України, з метою скорочення видатків на ліквідацію таких підприємств».

Як видно з цього прикладу, назва закону чи не більша від преамбули. Сама преамбула доволі прагматична й зрозуміла, проте постає питання: якщо вжито таку довгу назву, яка навіть не розміщується в електронних класифікаторах, то чи потрібна тут преамбула взагалі у такому ж вигляді?

Спробуємо узагальнити наведене вище, виклавши такі вимоги до преамбули нормативного акта:

1. Преамбула нормативного акта є необов'язковою вступною частиною, яка дає стисло інформацію про необхідність та мету прийняття акта.

2. Преамбула нормативного акта не повинна містити правових норм. Преамбула нормативного акта не повинна дублювати зміст інших структурних складових нормативного акта.

3. Преамбула нормативного акта є його невід'ємною частиною і підлягає врахуванню при тлумаченні, роз'ясненні й застосуванні нормативного акта.

ОСНОВНА ЧАСТИНА ЗАКОНУ

Структурні складові закону

Залежно від предмета закону, обсягів та характеру нормативного матеріалу нормативні приписи групуються в тексті проекту за окремими структурними частинами: статтями, главами, розділами. Розділи, глави та статті розташовуються в послідовності, що забезпечує логічний розвиток теми, перехід від загальних положень до більш конкретних. При цьому всі розділи та статті, які включають головні правила регулювання, що стосуються предмета закону, за винятком перехідних та прикінцевих положень, складають основну частину такого акта.

Норми, що складають зміст законопроекту, як правило, розташовуються в такій послідовності: сфера дії закону; цілі та завдання; загальні і конкретні вимоги до поведінки суб'єктів, що вступають у визначені відносини; правові наслідки; прикінцеві, а в разі потреби й перехідні положення, тобто спочатку формулюються принципи та приписи, що мають загальний характер, а потім конкретизуючі норми.

Загальні приписи визначають цілі закону, предмет закону (сферу відносин, яку він регулює), а також принципи галузі права, законодавства або окремого правового інституту. Приписи загального характеру в законі необхідні для кращого розуміння суті і цілей конкретних приписів та їхнього змісту. Як правило, спочатку формулюються регулятивні приписи (приписи, що дозволяють, зобов'язують або забороняють визначену поведінку, а потім – охоронні приписи, що містять санкції, які закріплюють способи захисту порушених прав тощо). Не рекомендується змішувати викладення матеріальних та процесуальних норм. Під час складання закону не можна допускати суперечностей між загальними і конкретними положеннями акта.

Загального порядку подання правових норм у нормативних актах, зокрема в законах, українським законодавством не встановлено, проте, базуючись на європейському досвіді, правилах написання проектів нормативних актів, що діють в деяких краї-

нах Європи, та й на українському досвіді, можна сформувати такий порядок викладення норм права в законі:

- 1) норми матеріального права;
- 2) норми про органи та їхній спосіб утворення і діяльності;
- 3) санкції, як виняток (аж до кримінальних), за порушення окремих норм закону.

Якщо ж закон має так званий статусний характер і, наприклад, стосується системи органів чи органу (закони про місцеве самоврядування, про судоустрій, про місцеві державні адміністрації), то тут викладення може бути таким: спочатку норми про органи, далі їхня компетенція, потім діяльність, затим, у разі необхідності, матеріальні норми та санкції.

Що стосується можливості передбачення в законі санкцій як за адміністративні правопорушення чи, тим паче, як за кримінальний злочин, то до цього слід підходити дуже обережно. Проте навряд чи можна погодитися з тими фахівцями, які стверджують, що така практика неприпустима.

У багатьох країнах Європи ця практика існує і застосовується в законодавстві у разі, коли правопорушення, що впливає з цього закону, підлягає покаранню, а подібна кваліфікація відсутня в кримінальному законі чи законі про адміністративні правопорушення.

Такі норми знаходимо досить часто у виборчих законах та законах про оподаткування.

Наприклад, штрафні санкції було встановлено в Законі «Про оподаткування прибутку підприємств» (ВВР, 1995, № 4, стор. 28):

«20.3. Платники податку, які не подали або невчасно подали до податкового органу податкову декларацію про прибуток, розрахунок податку на прибуток, платіжне доручення на перерахування податку до бюджету, сплачують штраф у розмірі 10 відсотків суми нарахованого податку за кожний випадок порушення».

Аналогічно санкції визначались і в Законі «Про боротьбу з корупцією» (ВВР, 1995, № 34, стор. 266):

«Стаття 7. Відповідальність за вчинення корупційних діянь.

Вчинення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, будь-якого із зазначених у статті 1 цього Закону корупцій-

них діянь, якщо воно не містить складу злочину, тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави. Таким особам забороняється займати посади в державних органах та їх апараті протягом трьох років з дня їх звільнення».

Приклад: Структура закону. На цьому прикладі можна побачити, як у законі здійснюється викладення норм: від визначення статусу та набуття повноважень до скасування закону, який діяв до прийняття нового. Цей приклад є цікавим також і тим, що тут присутні різні види рубрикації: статті, глави, розділи.

ЗАКОН УКРАЇНИ

«Про статус депутатів місцевих рад»

(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 40, ст. 290)

Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ 9 статей, які визначають статус депутата, як представника усієї громади, виборців, члена місцевої ради, регулюють підстави виникнення та припинення повноважень.

Розділ II. ДЕПУТАТ МІСЦЕВОЇ РАДИ – ПРЕДСТАВНИК ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ, ВИБОРЦІВ СВОГО ВИБОРЧОГО ОКРУГУ

Глава 1. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ (3 статті)

Глава 2. ІНДИВІДУАЛЬНІ ТА КОЛЕКТИВНІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕПУТАТОМ МІСЦЕВОЇ РАДИ СВОЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ (5 статей)

Розділ III. ДЕПУТАТ МІСЦЕВОЇ РАДИ – ПОВНОВАЖНИЙ ЧЛЕН РАДИ

Глава 1. ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У РАДІ (2 статті)

Глава 2. СЕСІЙНІ ТА ПОЗАСЕСІЙНІ ФОРМИ РОБОТИ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У РАДІ ТА ЇЇ ОРГАНАХ (8 статей)

Розділ IV. ОСНОВНІ ГАРАНТІЇ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (7 статей)

Розділ V. ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ
(7 статей)

Розділ VI. ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ (1 стаття)

Розділ VII. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

2. Дія статті 31 цього Закону не поширюється на кримінальні справи та відповідні запобіжні заходи, що були відповідно порушені чи застосовані стосовно депутатів місцевих рад до набрання чинності цим Законом.

3. З дня набрання чинності цим Законом втрачає чинність Закон України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» (3949-12) (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 24, ст. 180; 1995 р., № 1, ст. 4; 1997 р., № 6, ст. 49; 1998 р., № 20, ст. 102; 1999 р., № 4, ст. 35).

Президент України Л. КУЧМА
м. Київ, 11 липня 2002 року № 93-IV

Запитання для самоперевірки та додаткового вивчення

Згадайте структуру нормативного акта, перекажіть.

У чому різниця між реквізитами та структурними елементами закону?

Охарактеризуйте назву закону через призму знань про структурні елементи НПА.

Наведіть приклади невдалих назв законів.

СТАТТЯ ЗАКОНУ

Основою закону є правова норма, а місцем розміщення правової норми є стаття закону.

Саме тому основою для послідовного логічного викладення змісту правової норми у статтях нормативного акта є вчення про структуру правової норми та способи її викладення.

Правотворчий орган повинен прагнути досягти відповідності статті нормативного акта зі структурою правової норми, особливо, якщо така відповідність допустима та корисна для практики застосування правової норми.

Однак абсолютне дотримання цього правила не завжди доцільне, оскільки це призвело б до значного дублювання нормативного матеріалу й ускладнення законодавства. Тому часто форма викладення статей закону може не збігатися з логічною структурою норми. Так, стаття закону може включати декілька норм права, і, навпаки, одна норма може формулюватися в кількох статтях закону.

Проте, незалежно від способу вираження правової норми у статтях закону, вона не повинна втрачати своєї логічної структури – лише в такому разі вона збереже здатність бути загальнонозобов'язуючим регулятором суспільних відносин.

З урахуванням зазначених вище вимог до закону, зокрема до логіки його викладення, можемо приступити до розгляду вимог до окремих структурних елементів основної частини закону.

Вимоги до статті закону

Часто виникає питання: який обсяг статті оптимальний? Оскільки немає нормативного забезпечення вимог щодо написання проектів нормативних актів, зокрема законів, то не можемо стверджувати, що саме наші рекомендації однозначно правильні. Проте аналізувати це непросте питання треба хоча б через різні підходи до викладення статті закону, що їх знаходимо в українському законодавстві.

Приклад 1. Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 40–41, ст. 249*).

«Стаття 1. Основні засади державної політики щодо ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби України, ветеранів служби цивільного захисту, ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України

Державна політика стосовно ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби України, ветеранів служби цивільного захисту, ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України здійснюється в рамках обов'язкових цільових державних і місцевих програм соціального захисту ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби України, ветеранів служби цивільного захисту, ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, спрямованих на забезпечення реалізації гарантій та пільг, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами для ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби України, ветеранів служби цивільного захисту, ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та членів їх сімей». (129 слів, 1300 знаків).

Стаття має надто довгу назву і громіздську конструкцію. Лише перша частина статті нараховує 129 слів. Законодавцю варто було передбачити статтю, яка визначає категорії осіб, на які поширюється закон, застосувавши для цього рубрикацію, і багато незручностей у користуванні законом було б подолано.

Приклад 2. Збалансовані підходи до викладення статті закону

«Стаття 3. Незалежність суддів

1. Судді у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежними, підкоряються тільки законові і нікому не підзвітні.

2. Гарантії незалежності суддів встановлюються цим Законом, а також Конституцією України.

3. Держава гарантує фінансове та матеріально-технічне забезпечення суддів і судів». ⁵⁵

Є ще приклади застосування досить складної рубрикації, яка проте може бути виправданою, коли мова йде про складні «професійні» закони у вигляді кодексів.

Приклад 3.

«**Стаття 12.** Повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних та міських рад щодо податків та зборів»⁵⁶

12.1. Верховна Рада України встановлює на території України загальнодержавні податки та збори і визначає:

12.1.1. перелік загальнодержавних податків та зборів;

12.1.3. положення, визначені в пунктах 7.1, 7.2 статті 7 цього Кодексу щодо загальнодержавних податків та зборів;

12.2. До повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим належать:

12.2.1. установа на території Автономної Республіки Крим загальнодержавного збору, зазначеного у підпункті 9.1.9 пункту 9.1 статті 9 цього Кодексу (крім плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення), у межах його граничних ставок, визначених цим Кодексом;

12.2.3. визначення розміру і надання додаткових податкових пільг у межах сум, що надходять до бюджету Автономної Республіки Крим відповідно до статті 69 Бюджетного кодексу України (2456-17)».

Тут варто пам'ятати, що надмірне насичення однієї статті регулятивними приписами призводить до складності її застосування і взагалі ускладнює посилання на окремі її положення в інших нормативних актах. Негативний досвід застосування законів, особливо тих, де статті є надзвичайно громіздкими, показує, що статті мають бути максимально короткими.

⁵⁵ Закон «Про статус суддів» в редакції 1992 року (втратив чинність).

⁵⁶ Податковий кодекс 2010 року.

Наприклад, у Польщі Постановою Ради Міністрів від 5.11.1991 року були затверджені Основи законодавчої техніки, де записано: «Стаття по можливості має бути викладена одним реченням».

Стаття має містити правову норму. Якщо вона такої норми не має, то й сама стаття не потрібна.

Приклад

Цікавий з точки зору наявності чи відсутності правових норм у більшості статей проект Закону «Про протидію політичному екстремізму». Спробуємо проаналізувати кілька статей цього законопроекту:

«Стаття 5. Повноваження органів державної влади України у сфері протидії політичному екстремізму.

Президент України в якості гаранта Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, суверенітету, незалежності і державної цілісності України здійснює відповідно до Конституції України загальне керівництво системою органів державної влади, що здійснюють протидію політичному екстремізму.

Верховна Рада України здійснює законодавче забезпечення протидії політичному екстремізму.

Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення протидії політичному екстремізму необхідними силами, засобами і ресурсами».

«Стаття 8. Повноваження судів у сфері протидії політичному екстремізму

Суди в порядку, передбаченому законодавством, розглядають справи про заборону об'єднань громадян, інших організацій, що порушують вимоги цього Закону і здійснюють судочинство з кримінальних справ щодо злочинів, які містять ознаки проявів політичного екстремізму».

Аналіз змісту ст. 5 разом із Конституцією України показує, що вона не містить правових норм, оскільки у вільному викладенні переказує повноваження Президента, Уряду, Верховної Ради України, встановлені Конституцією України. Що стосується ст. 8, то суди розглядають справи в порядку, встановленому процесуальним законом, припис щодо «здійснення судочинства з кримінальних справ щодо злочинів, які містять ознаки проявів політичного екстремізму» не може бути реалізований, оскільки

кримінальна справа є такою лише у разі, коли є факт злочину відповідно до кваліфікації за кримінальним законодавством.

Те ж саме можна сказати й про інші статті цього законопроекту. Якщо статті закону не містять правових норм, то і сам закон є порожнім, не має предмета правового регулювання.

Далі проаналізуємо основні суперечності й проблеми, що є на сьогодні у структурному поділі статті.

Питання зв'язку структурного поділу тексту проекту та логічною структурою викладення правових норм у законі вже частково розглянуто в попередніх параграфах цієї роботи, де зазначалося, що зовнішня форма викладення статей у нормативному акті не завжди збігається з логічною структурою норми, проте стаття завжди містить закінчене нормативне положення і є основним структурним елементом закону.

Отже, стаття містить завершене нормативне положення, яке бажано викладати одним реченням, у гіршому разі – кількома. Але в останньому випадку підстерігають незручності й плутанина, основою якої (у разі посилань на структурні елементи статті) є нерозрізненість понять «абзац статті» й «частина статті». Чому, наприклад, при посиланні на викладене з абзацу речення статті одні говорять про «абзац», а інші про «частину» і як їх відрізнити при застосуванні закону?

Аби не мати проблем з інваріантністю, варто дотримуватися таких правил.

Стаття містить завершене нормативне положення. Якщо два або кілька нормативних положень тісно пов'язані між собою і обумовлюють одне одного, то для зручності користування їх можна розміщувати в одній статті у вигляді частин, які розвивають, уточнюють і конкретизують у логічно завершеному вигляді викладені в ній приписи.

Усі частини повинні бути пов'язані між собою єдиним внутрішнім змістом.

Включення різних частин в одну статтю допустимо лише при просуванні від загального до часткового, а також у разі уточнення правил однієї частини в інших частинах статті. Неприйнятним є включення в одну статтю у вигляді різних частин паралельних або взаємовиключних норм.

У разі необхідності викладення окремої частини статті кількома абзацами такі абзаци не нумеруються, але при посиланні називається номер абзацу в цій частині (наприклад, абзац четвертий частини другої ст. 35). При цьому частина статті містить логічно завершене викладення положення, в той час як в абзаці частини викладаються лише окреме питання, умови чи випадок.

Частини статті нумеруються арабськими цифрами з крапкою, виходячи з безперервності нумерації в межах статті.

Пункти та підпункти застосовуються при перерахуванні та після двокрапки з абзацу, з маленької літери. Пункти нумеруються арабськими цифрами з дужкою з правої сторони, а підпункти - малими літерами алфавіту з дужкою з правої сторони, виходячи з безперервності нумерації в межах, відповідно, частини чи пункту.

Посилання робиться починаючи з найменшого елемента статті. Наприклад, підпункт а) пункту четвертого абзацу другого частини першої ст. 45 (скорочено: п.п. а), п. 4), абз. 2, ч. 1, ст. 45). Якщо частина не поділяється на абзаци, номер абзацу не називається.

Тепер повернемося до випадку, коли необхідно подати статтю кількома реченнями. Це, як уже зазначалося, може статися з двох причин: положення викласти одним реченням неможливо через його громіздкість; два або кілька нормативних положень тісно пов'язані між собою й обумовлюють одне одного. Якщо в одній статті викладено кілька пов'язаних між собою нормативних положень — подаємо їх в окремих частинах статті. Якщо ж ми змушені викласти єдине нормативне положення кількома реченнями, то тут про окремі частини статті говорити не доводиться. Оскільки частина статті завжди має завершене нормативне положення, то стаття у цьому разі має лише одну частину, а окремі її речення є абзацами цієї частини.

Таким чином, на наш погляд, говорити про такий структурний елемент, як абзац статті, взагалі некоректно. Мовити ж про частину статті лише в тому разі, коли їх дві, щонайменше недоцільно з практичної точки зору.

Користуючись законом, зручніше було б наочно виявляти частини статті й абзаци — існує два способи їхнього наочного відображення. Найпростіший та найбільш компромісний спосіб — неодмінно позначати частини статті, якщо їх кілька. У

цьому разі ми зможемо відрізнити дві частини однієї статті від абзаців єдиної частини статті у разі відсутності нумерації. Інший спосіб, більш радикальний – нумерувати частину навіть у тому випадку, якщо вона єдина в статті.

З одного боку, такий варіант складніший, оскільки при посиланні на положення статті з однієї частини точніше було б щоразу посилатися на частину першу такої статті – його впровадження на практиці наштовхується на опір. А ось з огляду на уникнення суперечностей і непорозумінь, він найкращий, бо не тільки наочно показує єдину частину статті, а й полегшує процедуру внесення змін до такої статті, зокрема додання частини другої, а також усуває можливість суперечностей між посиланнями на таку статтю в разі її доповнення частиною другою.

Враховуючи зазначене, пропонуємо такий поділ статті закону на структурні елементи:

1. Стаття – це основна структурна одиниця закону, яка містить завершені нормативні положення. Стаття має порядковий номер та назву, що відображає її зміст.

2. Стаття може мати кілька частин, що уточнюють і конкретизують у логічно завершеному вигляді викладені в ній приписи. Частини нумеруються арабськими цифрами з точкою. Якщо стаття не має двох або більше частин, вважається, що вона має одну частину, перед початком цієї частини ставиться арабська цифра «один» із крапкою (1.). Частина може поділятися на абзаци, що розвивають, уточнюють або конкретизують положення, викладені в частині. Абзаци частини не нумеруються.

У частині, яка містить перерахування, кожне таке перерахування починається з абзацу (нового рядка) і називається пунктом. Пункт позначається арабською цифрою з дужкою справа. У разі необхідності перерахування всередині пункту пункт може мати підпункти, які починаються з абзацу з маленької літери та нумеруються маленькими літерами з дужкою справа. Пункти та підпункти не складають завершеного речення і мають тлумачитися в контексті відповідної частини статті.

Запитання для самоперевірки та додаткового вивчення

Які ви знаєте вимоги до статті закону?

Як визначити частину статті чи абзац частини, якщо відсутня нумерація?

Що таке складна нумерація?

Наведіть приклади компетентного чи некомпетентного застосування рубрикації у статті закону.

ГРУПУВАННЯ СТАТЕЙ ЗАКОНУ ПО ГЛАВАХ ТА РОЗДІЛАХ

Залежно від предмета, деталізації правового регулювання, а отже, і обсягу, в конкретному законодавчому акті виникає питання про його поділ на структурні частини: розділи або глави.

Так, невеликі за обсягом закони, як Закон України «Про порядок списання заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств Міністерства вугільної промисловості України, що ліквідуються за рішенням Кабінету Міністрів України, перед Державним бюджетом України і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами» (ВВР, 1997, № 10, стор. 84), складаються лише з однієї статті, яка навіть і не має назви. Закони, більші за обсягом, можуть мати більш складне структурування.

У практиці українського законодавства застосовуються різні ступені структурування статей, проте найбільш широко застосовується структурування закону по розділах, рідше зустрічається структурування по главах, таке структурування, як книга застосовується лише у найбільших кодексах.

У свій час серед нормопроектувальників в Україні точилась дискусія, які мають бути правила рубрикації закону на глави та розділи. Оскільки розділ є більш високим способом інтеграції, ніж глава, логічніше під час структурування закону спочатку використовувати глави, а лише потім розділи. Такий підхід віднайшов своє відображення у спочатку ухваленому, а потім скасованому законі «Про нормативно-правові акти», де ст. 22 визначала такий порядок:

«1. Статті нормативного акта можуть об'єднуватись у глави – самостійні відокремлені частини предмета правового регулювання.

2. Глави, пов'язані за змістом і предметом правового регулювання, можуть об'єднуватись в розділи».

Цікавим зауваженням у зв'язку з цим є положення пункту 3.15 російських Рекомендацій з підготовки й оформлення проєктів федеральних законів: більш високий ступінь поділу може

використовуватися лише тоді, коли більш низький ступінь уже використано⁵⁷.

Проте такий підхід в Україні не прижився і українські законодавці продовжують більш широко застосувати «розділи» і не використовувати при цьому «глави».

Отже, можна стверджувати, що в Україні вже усталилася практика при рубрикації нормативно-правового акта застосовувати розділи, а у разі коли розділ об'єднує низку статей, що пов'язані самостійним, відокремленим предметом правового регулювання в межах розділу, використовується наступна рубрикація цих статей глави.

Приклад. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» є одним із найбільших та найважливіших «конституційних» законів, тобто тих, прийняття яких прямо впливає із змісту Конституції України. Цей закон є статусним чи базовим законом для всієї системи органів місцевого самоврядування. Закон є досить великим за обсягом і складним за предметом правового регулювання. Він містить цілу низку норм-принципів, норм матеріального та процесуального права. Відтак у цьому законі застосовано різні елементи структуривання.

Закон має складну ієрархічну структуру: складається із розділів, глав і статей.

Структура закону має такий вигляд:

Розділ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Статті 1–24. Розділ є дуже важливим з точки зору розуміння системи місцевого самоврядування, принципів її побудови. Тут визначаються основні підходи до законодавства про МС, встановлюється можливість ради ухвалювати статут громади, регулюються загальні положення щодо реалізації прав громади через механізми прямої демократії.

Розділ ІІ. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

⁵⁷ *Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов // Законодательная техника : науч.-практич. пособ. — М. : Городец, 2000. — С. 257.*

Містить 4 глави. Кожна з цих глав інтегрує статті, що стосуються чітко окресленого самостійного предмета правового регулювання.

Глава 1. Повноваження сільських, селищних, міських рад

Статті 25–26 визначають повноваження представницького органу – місцевої ради.

Глава 2. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Статті 27–39 визначають повноваження виконкому ради у певних сферах і містять розподіл на власні та делеговані повноваження. Статті 41 визначає повноваження районних у місті рад за умови їх створення.

Глава 3. Сільський, селищний, міський голова

Глава складається із однієї статті 42, якою визначено основні повноваження голови громади – сільського, селищного, міського голови. Варто сказати, що це не всі повноваження голови, адже частина його повноважень міститься в інших статтях, зокрема тих, що регулюють порядок пленарних засідань ради, прийняття та оприлюднення рішень тощо.

Глава 4. Повноваження районних і обласних рад

Оскільки відповідно до української системи місцевого самоврядування, районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, а їх повноваження за обсягом є меншими від повноважень органів місцевого самоврядування громади, то й ця глава є не такою великою за обсягом, як глави 1–2. Проте для депутатів районних та обласних рад вона є визначальною, правда, на відміну від депутатів рад громад, їм потрібно знати ще один закон – «Про місцеві державні адміністрації», оскільки саме він визначає низку правових норм, щодо МДА, які за законом є одночасно й органами виконавчої влади і виконавчими органами районних та обласних рад.

Глава складається із статей 43–44, якими визначаються повноваження районних тіобласних рад та встановлюється принцип делегування повноважень відповідним МДА.

Глава 5. Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Ця глава складається із статей 45–58 та статті 59. У статтях 45–58 визначаються органи та посадові особи, що діють в сис-

темі місцевого самоврядування, порядок їх утворення або обрання/призначення, визначаються загальні правила діяльності, прийняття рішень. Цей розділ є визначальним для розроблення та ухвалення таких актів ради, як регламент ради, положення про комісії ради, а також регламенту виконкому ради. Стаття 59 регулює питання щодо актів органів та посадових осіб.

Розділ III. МАТЕРІАЛЬНА І ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статті 60–70 цього розділу стосуються питань комунальної власності та бюджету: порядку складання, виконання, звітування. Тут же визначаються загальні підходи щодо місцевих податків та зборів, взаємозв'язку місцевого бюджету з державним. Варто відмітити, що розуміння цього розділу можливе разом з іншими важливими законами, зокрема Бюджетним, Податковим та Земельним кодексами.

Розділ IV. ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розділ складається із статей 71–80 і містить як норми-принципи загальні, так і норми прямої дії, особливо в частині відповідальності перед радою голови громади чи голови місцевої державної адміністрації. Також саме у цьому розділі визначається порядок дострокового припинення повноважень ради та органів самоорганізації населення.

Розділ V. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

У цьому розділі найбільш важливим положенням є: «7. До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід з цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього Закону». Простою мовою це означає, що всі сільради, які є в Україні, а також міста, селища та села, що входять до складу інших міст, вважаються такими, що добровільно об'єдналися і можуть вийти з такого об'єднання лише у разі самодостатності.

Це приклад доброго використання рубрикації закону. Натомість є й інші приклади, коли структурування закону на велику кількість розділів, без використання такої структурної одиниці, як «глава» є штучним і не відповідає кращій практиці.

Значна кількість законів, які поділяються на розділи і починаються, як правило, з розділу «Загальні положення», не мають цілісного підходу до питання, а що ж має бути викладено у цьому розділі? Часто норми, які так і просяться до цього розділу, знаходять своє місце в зовсім іншому, куцому розділі, як, наприклад, це сталося в Законі, структуру якого наводимо нижче. Нерідко назви розділів чи навіть статей не відповідають їхньому змісту.

Приклад

Структура Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» (ВВР, 1997, № 39, стор. 261)

«Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Статті 1–4

Розділ II

СТВОРЕННЯ КООПЕРАТИВУ І ПОРЯДОК ЙОГО РЕЄСТРАЦІЇ

Статті 5–7

Розділ III

ЧЛЕНСТВО В КООПЕРАТИВІ

Статті 8–12

Розділ IV

ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ КООПЕРАТИВУ

Статті 13–19

Розділ V

МАЙНО, ЗЕМЛЯ ТА ФІНАНСИ КООПЕРАТИВУ

Статті 20–25

Розділ VI

КООПЕРАТИВНІ ОБ'ЄДНАННЯ ТА ПІДПРИЄМСТВА

Статті 26–27

Розділ VII

**ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ КООПЕРАТИВІВ
(ОБ'ЄДНАНЬ)**

Статті 28–29

Розділ VIII
МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ І
ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ
Статті 30–31

Розділ IX
ДЕРЖАВА І КООПЕРАТИВИ
Статті 32–34

Розділ X
ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ В КООПЕРАТИВАХ
Статті 35–36

Розділ XI
РЕОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЛІКВІДАЦІЯ КООПЕРАТИВІВ
(ОБ'ЄДНАНЬ)
Статті 37–38

Розділ XII
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Із цього прикладу можна зрозуміти, що законодавець не замислювався над формалізацією структури закону, оскільки наведені в законі розділи зовсім на розділи не схожі, а порядок їхнього розміщення також не є логічним.

Бачимо також: логіка – у структурі розділів. Так, розділ «Держава і кооперативи» навряд чи тягне на самостійний, а норми розділу цілком могли б знайти своє місце в розділі «Загальні положення»; це ж саме стосується і розділу «Господарська діяльність», що цілком міг бути об'єднаний з розділом «Майно та фінанси». Так само не є доречною розбивка на розділи статей 5–19.

Отож, в Україні склалася практика, коли в більшості законів немає глав, проте є розділи. За логікою, викладеною в законі про НПА, така інтеграція неприпустима. Не можна застосовувати вищий рівень інтеграції (розділ), якщо не використано нижчий рівень (глава). Як на мене, вирішити цю суперечність можна так: якщо статті закону потребують інтеграції, то обов'язковим рівнем інтеграції є розділ; розділ, у свою чергу, може передбачати групування статей по главах. Це відповідатиме українській традиції і вирішить проблему правила інтеграції статей у законі.

Ще однією проблемою, яка не зазнала вирішення, є нумерація розділів. Традиційно розділи нумеруються римськими цифрами, але вживання у одному акті арабських та римських цифр навряд чи можна вважати виправданим, тим паче, що це створює труднощі з комп'ютерною обробкою текстів. Тому доцільно і нумерацію розділів провадити арабськими цифрами, а назви розділів писати з прописних букв (хоча сьогодні Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у своїх зауваженнях звертає увагу на застосування саме римських цифр).

Особливості структури кодифікованих нормативних актів

Що стосується кодифікованих актів, то їхня структура може бути складнішою, ніж структура «звичайного» закону.

Кодифікований нормативний акт може складатися із загальної та особливої частин.

Загальна частина кодифікованого нормативного акта складається із статей, що містять завдання кодифікованого акта, основні принципи регулювання, нормативні узагальнення, визначення основних понять, конструкцій, інститутів та інші найбільш загальні нормативні положення, що мають достатню стабільність і становлять правову основу для застосування норм особливої частини.

Відповідно особлива частина кодифікованого нормативного акта встановлює конкретні правила поведінки суб'єктів правовідносин, що складають предмет правового регулювання цього акта, визначає види і міру негативних правових наслідків недотримання чи порушення цих правил (юридичної відповідальності).

Обидві ці частини кодифікованого акта мають бути органічно пов'язані одна з одною, застосовувати одні й ті ж поняття та містити норми, необхідні й достатні для практичного застосування.

Перехідні та прикінцеві положення, додатки до законів

Перехідні та прикінцеві положення, додатки до законів як структурні елементи закону

Практично кожен закон, який ухвалюється Верховною Радою України, має окремий розділ «Прикінцеві положення» або «Прикінцеві та перехідні положення».

На початку 1990-х введення закону в дію провадилось ухваленням спеціальної Постанови Верховної Ради «Про порядок введення Закону „Х“ в дію». Цією Постановою визначалися дата набрання чинності Законом, порядок введення в дію його окремих частин, визначались нормативні акти, які з набранням чинності законом вважаються такими, що втратили силу тощо, а також містилися доручення Уряду щодо підготовки та ухвалення урядових нормативних актів, що впливають з ухвалення закону.

Приклад.

ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР⁵⁸

Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про прибутковий податок з громадян Української РСР, іноземних громадян та осіб без громадянства»

Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки п о с т а н о в л я є:

1. Ввести в дію Закон Української РСР «Про прибутковий податок з громадян Української РСР, іноземних громадян та осіб без громадянства» (1306-12) з 1 липня 1991 року.

Заробітна плата та інші виплати, пов'язані з виконанням трудових обов'язків, а також прирівняні до них щодо оподаткування доходу, виплачувані після введення в дію Закону за роботи та іншу діяльність, здійснені до 1 липня 1991 року, оподатковуються прибутковим податком у порядку і розмірах, що діяли до 1 липня 1991 року.

⁵⁸ (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 43, ст. 569), <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1307-12>

Усі інші доходи громадян підлягають оподаткуванню у порядку і розмірах, встановлених Законом, незалежно від часу одержання доходу.

2. Кабінету Міністрів Української РСР: до 1 серпня 1991 року встановити розміри і порядок визначення та обліку витрат, які підлягають вирахуванню при оподаткуванні із сум винагород, авторів творів науки, літератури і мистецтва, винаходів, відкриттів та промислових зразків;

до 1 вересня 1991 року привести рішення Уряду Української РСР у відповідність із Законом Української РСР «Про прибутковий податок з громадян Української РСР, іноземних громадян та осіб без громадянства» (1306-12).

3. Надалі до приведення законодавчих актів Української РСР у відповідність із Законом Української РСР «Про прибутковий податок з громадян Української РСР, іноземних громадян та осіб без громадянства» (1306-12) вони застосовуються в частині, що не суперечить зазначеному Закону.

4. Кабінету Міністрів Української РСР:

вносити зміни щодо встановлення неоподатковуваного мінімуму заробітної плати з урахуванням змін мінімального прожиткового рівня населення, водночас коригуючи відповідно розміри заробітної плати, з якої встановлено прогресивне оподаткування;

до 1 січня 1993 року розробити і подати на розгляд Верховної Ради Української РСР пропозиції про проведення другого етапу реформи прибуткового податку з громадян, яка передбачала б перехід до єдиних принципів оподаткування особистих доходів громадян на основі повного врахування їх сукупної річної суми, витрат на утримання дітей, утриманців та інших соціально виправданих витрат.

Голова Верховної Ради Української РСР Л. КРАВЧУК
м. Київ, 5 липня 1991 року № 1307-ХІІ

Як видно із наведеної вище Постанови, вона містить як нормативні приписи — дату набрання чинності закону та порядок оподаткування доходів, які нараховані за роботи до 01 липня, так і доручення Уряду щодо приведення у відповідність до закону власних рішень та підготовки нових проектів.

Фактично постанова містила такі ж положення, які сьогодні містяться, як правило, в останньому розділі закону.

Відмова від постанов про порядок введення у дію законів стала результатом практики. Наявність значного масиву постанов про порядок введення закону в дію поряд із тим, що у збірниках законодавства ці постанови не друкували разом із законами, значно ускладнювало роботу із застосуванням законів, що було найскладніше для законів, де різні норми вводилися у різний час. До того ж часто у постанову про введення закону в дію вносились окремі зміни. Правда, остаточно питання вирішилося після введення посади Президента України. Від того часу саме Президент став підписувати закон, а отже, і порядок його введення в дію.

Все це, разом з ухваленням Конституції України 1996 року, яка значно понизила статус Постанов Верховної Ради, призвело до того, що порядок введення закону в дію став визначатися виключно самим законом.

На сьогодні Прикінцеві й перехідні положення – надзвичайно важлива складова нормативного акта, зокрема закону. Варто розрізняти принципову відмінність між цими різними за наповненням положеннями.

Так, Прикінцеві положення розміщуються наприкінці основної регулятивної частини нормативного акта і містять норми, що вказують на набуття чинності нормативного акта чи його окремих норм. У разі потреби тут може встановлюватися перелік суб'єктів контролю за його виконанням, а також приписи, пов'язані з необхідністю ухвалення нових нормативних актів, що впливають з ухваленого акта.

У Конституції України є два окремих розділи: XIV. Прикінцеві положення, XV. Перехідні положення.

У прикінцевих положеннях визначено, що Конституція набуває чинності від дати прийняття, а дата прийняття є Державним святом України. У цих положеннях є певна розгубленість авторів. Більш точно було б вказати конкретну дату. Відсутність конкретної дати дала підстави для дискусій такого штибу: все-таки, остаточно за Конституцію проголосували вранці 28 червня, а день (доба) почалась в 00 годин, так 28 червня вже діяла нова Конституція, чи ні?

Більш складним та широким вийшов розділ Перехідні положення. Адже в цьому розділі врегульовано, яким чином застосовується законодавство, ухвалене до прийняття Конституції, визначено строки проведення виборів, формування конституційних органів і т.п.

Проте і тут не обійшлося без певних суперечностей. Так, частина 7 статті 17 містить однозначну норму: «На території України не допускається розташування іноземних військових баз». Натомість пункт 14 розділу Перехідні положення встановлює: «Використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України».

Фактично перехідні положення знівелювали в часі дію прямої норми Конституції, що і стало підставою для продовження перебування ЧФ РФ у Севастополі і не тільки ще на 25 років.

Для однозначного розв'язання цієї правової колізії потрібне тлумачення Конституційного Суду України.

Отже, формуванню Перехідних положень нормативного акта слід приділяти додаткову увагу. Саме вони можуть врегулювати правовідносини на період повного впровадження ухваленого акта. Зарубіжні джерела стверджують, що в Перехідних положеннях слід розрізняти тимчасові й адаптаційні норми (правила).

Тимчасові правила нормалізують вплив нових норм на правовідносини, що виникли на основі попереднього нормативного акта, який діяв до ухвалення нового: яким чином має відбутися завершення процесів, що почалися на підставі попереднього нормативного акта; яким чином нові норми застосовуються до повноважень та обов'язків, які мали місце за попереднім актом, а також визначити, як мають діяти підзаконні акти, базовані на попередньому нормативному акті, до ухвалення компетентними державними органами нових таких актів.

Загальна логіка стверджує: якщо скасовується закон, на підставі якого було видано відповідний урядовий нормативний акт, або скасовується урядове повноваження на видання такого акта, то слід вважати цей підзаконний акт не чинним з моменту

набрання чинності новим законом. Однак часто це може призвести до неврегульованості правовідносин у часі, коли буде видано новий підзаконний акт чи створено відповідні умови для діяльності нового органу, що буде реалізовувати норми нового закону. У цьому разі законодавець може в перехідних положеннях передбачити норму, за якою відповідні нормативні акти виконавчої влади з питань регулювання залишаються чинними до видання нових у частині, що не суперечить цьому закону. Для того щоб цей процес не тривав нескінченно, як правило, встановлюють термін, протягом якого органи виконавчої влади мають здійснити відповідне правове регулювання.

Це правило надзвичайно важливе, оскільки нечітко виписані Перехідні положення можуть викликати нівелювання позитивів нового правового регулювання, а то й взагалі заблокувати можливість такого регулювання.

Слід також пам'ятати, що в разі ухвалення в новому нормативному акті інших правил щодо окремого регулювання певного виду правовідносин, які існували в іншому нормативному акті, цей нормативний акт має бути скасований у цілому або в окремих частинах. Не може існувати одночасно різного правового регулювання однакових правовідносин.

За кордоном побутує практика: у разі ухвалення дуже важливого, складного і великого за обсягом та сферою регулювання закону, який міняє регулювання значної кількості правовідносин у державі, допускається прийняття спеціального закону — про порядок введення в дію такого закону.

У такому разі законодавець повинен дотримуватися певних правил викладення норм у цьому законі (про введення в дію іншого закону). Структура такого закону має мати таку послідовність:

- 1) правила про набрання чинності основного закону;
- 2) правила про скасування попереднього законодавства у хронологічному порядку;
- 3) тимчасові правила регулювання.

Така практика виправдана, коли йдеться про впровадження в дію таких фундаментальних документів, як реформи адміністративно-територіального устрою та системи влади, судовострій та нове кримінальне право, конституційна реформа.

Затверджені Верховною Радою України (наприклад, угоди в законах про ратифікацію), а також відомості, спрямовані на забезпечення застосування нормативного акта (переліки суб'єктів, об'єктів, форми та зразки документів тощо) можуть міститися в додатках до законів. Посилання на наявність додатків має міститися в самому нормативному акті. Додатки до нормативного акта підписуються тією ж посадовою особою, яка підписала нормативний акт.

Приклад. Цікавим є досвід Конституції України. Після прийняття Конституції було ухвалено спеціальний закон «Про прийняття Конституції України і введення її в дію». Цей закон складався із трьох статей: «Стаття 1. Прийняти Конституцію України. Стаття 2. Визнати такою, що втратила чинність, Конституцію України від 20 квітня 1978 року.. Стаття 3. Визнати таким, що втратив чинність Конституційний договір ...». Підписали цей закон Голова Верховної Ради України та Президент України. Фактично цей закон містить норми, які мали бути передбаченими у прикінцевих положеннях.

Визначення дати набрання законом чинності

Нерідко ми стикаємось із проблемою визначення дати, з якої закон має набрати чинності. Зазвичай більшість законів набирає чинності з дати опублікування, але чи є це доброю практикою?

Частина п'ята ст. 94 Конституції України встановлює, що закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніш дня його опублікування.

Отже, Конституція України передбачає можливість визначення дати набрання чинності в самому законі.

Нинішня законотворча практика вказує на такі варіанти набрання законом чинності:

- 1) з дати опублікування, якщо це визначено в законі;
- 2) через десять днів від дати опублікування, якщо в законі нічого не зазначено;
- 3) з дати, визначеної в законі, але не раніш дати опублікування;
- 4) з дати настання іншого юридичного факту (про що вказується в законі), але не раніш дати опублікування.

Наприклад, законодавець може визначити в законі:

- календарну дату набуття ним чинності – «закон набирає чинності 1 січня 2012 року»;
- дату набуття чинності, яка залежить від дати опублікування, – «закон набирає чинності через місяць з дати опублікування»;
- дату набуття чинності, пов'язану з юридичним фактом, що має відбутися в майбутньому, – «закон набирає чинності від дня початку роботи першої сесії Верховної Ради України 6 скликання».

Звичайно, можна передбачити і ще декілька варіантів, але вони будуть похідні від цих основних. Наприклад, «закон набирає чинності через місяць після сформування органу (назва органу, який має бути сформовано за законом і який має здійснювати певне, визначене законом регулювання)».

Проте в будь-якому випадку слід розуміти, що закон чи будь-який інший нормативно-правовий акт не може бути введено в дію заднім числом, тобто раніше дня його опублікування.

Варто сказати, що досі чимало законів в Україні публікуються пізніше від дати введення закону в дію, наведеної в тексті прикінцевих положень закону. Так було, наприклад, із двома законами, якими вводилися нові розміри відрахувань до фонду соціального страхування, пенсійного фонду, фонду страхування від безробіття, і постановою Кабінету Міністрів про зміну суми, на яку нараховуються відрахування, з 1000 до 1600 грн. Проте слід віддати належне: більшість фондів не вимагали від юридичних осіб нарахувань на зарплату з 1 числа місяця, як це було записано в законах і постанові, а лише з дня опублікування законів та постанови, що зокрема відповідає частині V Конституції України, згідно з якою цей закон не може набрати чинності до дня його опублікування.

Більшість же українських законів вступають у дію в день їхнього опублікування, що, як правило, чітко визначається наприкінці кожного закону. Фраза в законі «цей закон набирає чинності в день його опублікування» стала визнаною практикою.

З огляду на все це хочемо порушити деякі проблемні питання, на які сьогодні майже не звертають уваги. По-перше, з

якою метою положення частини п'ятої ст. 94 Конституції України встановлює, що закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, але не раніш дня його опублікування, та з якою метою було зроблено виняток із цього правила: можливість передбачення дати набрання чинності в самому законі? По-друге, якщо в законі передбачено набрання законом чинності в день його опублікування, то як забезпечується гарантія знати свої права та обов'язки (частина перша ст. 57 Конституції України)? Чи має можливість, наприклад, людина, що перетинає кордон о 00-45 дня опублікування закону, бути ознайомленою зі змістом закону, опублікованого в джерелах від цього числа, якщо раніш такий закон оприлюднено не було і десять днів на ознайомлення ця людина не мала? Більш того, вона не мала можливості не лише ознайомитися зі змістом самого закону, а й дізнатися у цей час про факт самої публікації (для запобігання останнього непорозуміння деякі іноземні закони вказують на набрання законом чинності «опівдні»).

Як бачимо, застосовувана практика небездоганна, тому спробуємо проаналізувати положення частини п'ятої ст. 94 Конституції України.

Частиною п'ятою ст. 94 Конституції України передбачено дві дати, пов'язані з визначенням законом чинності: встановлення дати першої публікації закону та встановлення дати першого його оприлюднення. Так, згідно з частиною п'ятою ст. 94 Конституції України, якщо після десяти днів з дня офіційного оприлюднення закон не було опубліковано або закон опубліковано саме на одинадцятий день після дня його офіційного оприлюднення, такий закон набуває чинності в день його опублікування; якщо закон було опубліковано в період цих десяти днів, то закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення; якщо ж опублікування закону було і його першим офіційним оприлюдненням, то закон, згідно з частиною п'ятою ст. 94, набирає чинності через десять днів з дня його першого офіційного оприлюднення, що в даному випадку і є днем його першого опублікування. Все це стосується загального випадку набрання законом чинності, але Конституція передбачає виняток з цього правила, а саме: встановлення дати

набрання чинності в самому законі. Саме цей виняток, як уже зазначалося, традиційно використовують законодавці для встановлення в законі дати набрання ним чинності в день його опублікування. Проте цей спрощений підхід у його сучасному формулюванні не тільки вирішує проблему, а й генерує нові.

Залишаючи право остаточного рішення за Конституційним Судом України, що, згідно зі ст. 147 Конституції України, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, зробимо деякі зауваження щодо конституційності такої усталеної практики.

Як на мене, положення про набрання законом чинності з дня його опублікування суперечить духу частини п'ятої ст. 94 Конституції України, яка встановлює набрання законом чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніш дня його опублікування.

Ця норма має розглядатися в контексті конституційної гарантії, що надається частиною першою ст. 57 Конституції України, і яка гарантує кожному право знати свої права та обов'язки. Саме ця гарантія покладена в основу частини п'ятої ст. 94, що встановлює обов'язковість проходження десяти днів з дати першого оприлюднення закону; обов'язковість же попереднього опублікування закону перед набранням чинності постає додатковою гарантією забезпечення конституційного права кожного знати свої права та обов'язки.

Відтак виняток, що накладається частиною п'ятою ст. 94, потрібно розуміти лише як відкладення набрання чинності законом, тобто цей виняток має на меті застосування в разі, якщо набрання законом чинності передбачається в більш пізній строк і не може розумітися як спосіб обмеження права громадян ознайомитися зі своїми правами протягом десяти днів після офіційного оприлюднення закону.

Винятками тут можуть бути умови надзвичайного чи воєнного стану.

Якщо законодавець забажає спростити процедуру, прив'язуючи дату набрання законом чинності до дня опублікування закону, точнішим було б встановлення в законі положення щодо набрання законом чинності через десять днів з дня його першого офіційного опублікування.

Цю ідею зокрема вже було викладено у положенні частини третьої ст. 35 скасованого проекту закону «Про закони і законодавчу діяльність», що встановлює набрання законом чинності через десять днів з дня його офіційного опублікування, якщо законом не передбачено строк набрання ним чинності після опублікування. Визнання самої ідеї цієї статті, яка передбачає проходження десяти днів після офіційного опублікування закону, заслуговує на увагу. Проте такий підхід, як уже зазначалося, може застосовуватися на практиці при встановленні дати набрання чинності в кожному законі окремо. Викладення такого нормативного положення, як загальної вимоги, потребує врахування всіх варіантів. Тому спрощення ситуації до ототожнення офіційного опублікування з офіційним оприлюдненням є неприпустимим і не може виправдовуватися усталеною практикою. Оскільки Конституція України розділяє ці два поняття, такого підходу ми повинні дотримуватися і під час написання загального закону.

Виходячи з наведеного вище, рекомендується для уникнення непорозумінь замість розміщення у прикінцевих положеннях фрази «цей закон набирає чинності в день його опублікування» використовувати таку: «цей закон набирає чинності через десять днів після дня його опублікування».

ГРАФІЧНА ОСНОВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА

Позначення складових частин тексту нормативного акта

Аби забезпечити просте і зрозуміле користування нормативно-правовим актом, він має мати чітку графічну основу. У першу чергу мова йде якраз про структурування тексту та позначення його структурних частин.

Цього питання ми вже торкалися під час визначення структурних одиниць статті. Уніфіковані позначення спрощують користування законом та усувають можливі помилки або розбіжності при посиланні на окремі його положення.

Складові частини (розділи, глави, статті, частини, пункти й підпункти статей) тексту нормативного акта повинні мати:

- 1) розділи і глави – коротку, чітко сформульовану назву;
- 2) розділи нормативного акта – порядкову нумерацію, яка позначається римськими/арабськими цифрами. Назви розділів пишуться великими літерами;
- 3) глави нормативного акта – наскрізну порядкову нумерацію в межах розділу, яка позначається арабськими цифрами;
- 4) статті нормативного акта – назву, що відображає її зміст, та наскрізну порядкову нумерацію, яка позначається арабськими цифрами;
- 5) частини статей, крім кодифікованих актів, позначаються арабськими цифрами з крапкою і починаються з абзацу; якщо стаття має одну частину, її частина нумерується;
- 6) пункти статей позначаються арабськими цифрами з дужкою та починаються з абзацу;
- 7) підпункти пунктів починаються з абзацу і не нумеруються.

У разі внесення змін нумерація складових елементів тексту закону, у тому числі елементів статей, не змінюється. Для позначення нових елементів використовуються позначення відповідного попереднього елемента з індексом. Правила

збереження нумерації під час внесення змін усувають можливість суперечностей та прогалин при внесенні змін до законів.

У законодавчих актах великого обсягу й таких, що потребуватимуть багатьох змін, може застосовуватися аналітична нумерація. Аналітична нумерація, за якої номер статті включає номер відповідного розділу та частини, широко застосовується у світі для нумерації кодифікованих актів, наприклад, торгового кодексу США, під час укладення міжнародних комерційних договорів. В українському законодавстві аналітична нумерація вже була застосована в Регламенті Верховної Ради України (ВВР, 1994, № 35, стор. 338), Законі «Про оподаткування прибутку підприємств», а також у Податковому кодексі.

Приклад.

«ПОДАТКОВИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ⁵⁹ (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст.112)

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 10. Місцеві податки та збори

10.1. До місцевих податків належать:

10.1.1. податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

10.1.2. єдиний податок.

10.2. До місцевих зборів належать:

10.2.1. збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;

10.2.2. збір за місця для паркування транспортних засобів;

10.2.3. туристичний збір.

10.3. Місцеві ради обов'язково установлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності».

РЕЗЮМЕ до розділу.

Назва закону

Закон повинен мати лаконічну назву, що вказує на предмет правового регулювання.

⁵⁹ від 02.12.2010 № 2755-VI, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>

Закон не може мати назву, тотожну назві іншого чинного закону.

Назва закону є офіційною частиною тексту закону.

Преамбула закону

Преамбула нормативного акта є не обов'язковою вступною частиною, яка дає стисло інформацію про необхідність та мету прийняття акта.

Преамбула нормативного акта не повинна містити правових норм. Преамбула нормативного акта не повинна дублювати зміст інших структурних складових нормативного акта.

Преамбула нормативного акта є його невід'ємною частиною і підлягає врахуванню при тлумаченні, роз'ясненні й застосуванні нормативного акта.

Стаття закону

Стаття – це основна структурна одиниця закону, що містить завершені нормативні положення. Стаття має порядковий номер та назву, що відображає їхній зміст.

Стаття може мати кілька частин, які уточнюють і конкретизують у логічно завершеному вигляді викладені в ній приписи. Частини нумеруються арабськими цифрами з крапкою. Якщо стаття не має двох або більше частин, вважається, що вона має одну частину, перед початком цієї частини ставиться арабська цифра «один» із крапкою. Частина може поділитися на абзаци, що розвивають, уточнюють або конкретизують положення, викладені в частині. Абзаци частини не нумеруються.

У частині, яка містить перерахування, кожне таке перерахування починається з абзацу (нового рядка) й зветься пунктом. Пункт позначається арабською цифрою з дужкою праворуч. У разі необхідності перерахування всередині пункту пункт може мати підпункти, які починаються з абзацу з маленької літери та нумеруються маленькими літерами з дужкою праворуч. Пункти й підпункти не складають завершеного речення і мають тлумачитися в контексті відповідної частини статті.

Такий поділ більш конкретний і усуває непорозуміння, пов'язані з посиланнями в законах. Крім того, нумерація частини статті у разі, якщо така частина єдина у статті, усуває подвійний і не дуже прозорий поділ статті і на частини, і на абзаци, від якого пропонується відмовитися взагалі, а також полегшує внесення змін

до статей у разі, якщо до статті, що має лише одну частину, необхідно з часом буде додати додаткові частини. Пропонується також ввести обов'язковість назв статей, що відображають їхній зміст. Це набагато спрощує користування законодавчими актами.

Глави та розділи закону

Статті нормативного акта можуть об'єднуватися у глави — самостійні відокремлені частини предмета правового регулювання.

Глави, пов'язані за змістом і предметом правового регулювання, можуть об'єднуватися в розділи.

Більш високий ступінь поділу може використовуватися лише тоді, коли більш низький ступінь уже використано.

Прикінцеві та перехідні положення закону

Прикінцеві положення містять норми, що вказують на набуття чинності нормативного акта чи його окремих норм, у разі потреби тут може встановлюватися перелік суб'єктів контролю за його виконанням, а також приписи, пов'язані з необхідністю ухвалення нових нормативних актів, що впливають з ухваленного акта.

Перехідні положення містять тимчасові й адаптаційні норми, пов'язані з упровадженням закону.

Нумерація структурних елементів закону

Складові частини (розділи, глави, статті, частини, пункти й підпункти статей) тексту нормативного акта повинні мати:

- 1) розділи і глави — коротку, чітко сформульовану назву;
- 2) розділи нормативного акта — порядкову нумерацію, яка позначається римськими/арабськими цифрами;
- 3) глави нормативного акта — наскрізну порядкову нумерацію, яка позначається арабськими цифрами;
- 4) статті нормативного акта — назву, що відображає її зміст, і наскрізну порядкову нумерацію, яка позначається арабськими цифрами;
- 5) частини статей, крім кодифікованих актів, позначаються арабськими цифрами з крапкою і починаються з абзацу; якщо стаття має одну частину, її частина нумерується;
- 6) пункти статей позначаються арабськими цифрами з дужкою і починаються з абзацу;
- 7) підпункти пунктів починаються з абзацу і не нумеруються.

У разі внесення змін нумерація складових елементів тексту закону, у тому числі елементів статей, не змінюється. Для позначення нових елементів використовуються позначення відповідного попереднього елемента з індексом.

Правила збереження нумерації у разі внесення змін усуває можливість суперечностей та прогалин при внесенні змін до законів.

Запитання для самоперевірки та додаткового вивчення

Поясніть, яким чином можна структурувати текст закону?

У чому принципова відмінність застосування рубрикації закону у вигляді «розділів» та «глав»?

Підшукайте приклад вдалої рубрикації тексту закону, поясніть.

Який зміст вкладається у поняття «перехідні положення» закону?

Яким чином можна визначити дату набрання чинності закону?

ВИМОГИ ДО МОВИ **ТА СТИЛЮ ЗАКОНУ**

Як стверджують вчені-лінгвісти та вчені-юристи, що займаються питаннями розроблення нормативно-правових актів, тексти цих актів мають свою мовну, логічну, граматичну та графічну основи⁶⁰.

У попередніх розділах йшлося про складові частини тексту закону, підкреслювалася важливість дотримання логіки викладення, точності формулювань, ясності та зрозумілості акта. Однак усі ці складові можуть бути витримані за умови дотримання певних вимог до мови закону.

Тут, ясна річ, йдеться не про мову як таку (українську, російську чи якусь іншу), а про спосіб викладення юридичних норм за певними мовними правилами.

Є дві думки щодо мови закону. Перша: закон пишеться для юристів-професіоналів, тому правові норми мають бути виписані професійною юридичною мовою, яка не обов'язково має бути зрозумілою всім. Друга думка діаметрально протилежна першій: оскільки закон впливає на життя мільйонів людей, які не є юристами, він має бути викладений мовою, зрозумілою для більшості. Юристи ж мають допомагати людям у застосуванні законів лише у виняткових випадках.

Синтезуючи ці дві думки, можна зробити висновок: закон передовсім має писатися мовою, доступною для всіх; але щоб виключити багатозначність у, здавалося б, звичайних мовних конструкціях, слід послуговуватися чітко визначеними юридичними термінами.

На жаль, і в цій сфері нормотворчості в Україні не вироблено детальних та зрозумілих правил для розробників проектів нормативних актів. Так само ще не стало за правило мати у структурах уряду чи парламенту відповідних мовних фахівців, які б надавали юридичному текстові мовної довершеності.

Проте в Україні є достатньо кваліфікованих дослідників мови у нормативно-правових актах, у роботах яких можна від-

⁶⁰ *Законодательная техника : науч.-практич. пособ. — М. : Городец, 2000 / под ред. Ю. А. Тихомирова, С. 147–148.*

найти відповіді на багато питань, як правильно застосувати мовні звороти у юридичних конструкціях. Тут зокрема варто відзначити публікації Н. В. Артикуци та І. О. Биля-Сабадаш.

Також важливо використовувати напрацювання, які нібито безпосередньо не стосуються теми законодавчої техніки, але містять цікаві узагальнення щодо мови та термінології таких нормативних актів, як державні стандарти.

Це в першу чергу ДСТУ 1.5:2003 «Національна стандартизація. Правила побудови, викладення та вимоги до змісту нормативних документів» та ДСТУ 3966-2000 «Засади і правила розроблення стандартів на терміни та визначення понять».

Цим документам ми приділимо увагу дещо пізніше, а зараз спробуємо зафіксувати деякі найважливіші зауваження щодо мови нормативно-правового акта.

Цілком логічно, що всі норми права у будь-якій правовій системі сьогодні викладаються за допомогою мови. У кожній країні законодавство існує на державній чи офіційній мові; там, де існує декілька державних мов, ситуація істотно ускладнюється, оскільки забезпечити абсолютно точний переклад не завжди просто, оскільки ці мови можуть мати суттєво відмінну лексику.

Цікавий приклад наведено у ДСТУ 3966-2000: «Наприклад, український термін «пряження» означає «специфічне оброблення зернових та молочних продуктів». У російській таке оброблення молочних продуктів позначають терміном «топление», а зернових – «жаренье», але останній, у свою чергу, охоплює поняттєву сферу українських термінів «смаження і пряження»». Отже, у такому разі для однозначного розуміння цього терміна в перекладі (словнику) слід вказувати для терміна «пряження» два несинонімічних російських відповідники «жаренье и топление», а до терміна «смаження» – один «жаренье».

Законотворцю також слід усвідомлювати, що текст закону дуже сильно впливає на розвиток розмовної мови, особливо, коли ми говоримо не про спеціальні закони, а широкого використання: від Конституції України до різноманітних кодексів.

Адже журналісти та адвокати, чиновники і державні діячі починають у своїх виступах оперувати мовою закону, чим формують частоту вживання певних словосполучень, які викорис-

тані у законі. Якщо ці сполучення не відповідають за принципами побудови стилю української мови, то відбувається або їх перекручування у розмовній мові, або розмовна мова ще більше засмічується не властивими їй словами та словосполученнями.

Особливо помітно це зараз у невиправданому поширенні іншомовних слів та побудові речень з українських слів за правилами російської мови.

Пам'ятаючи вплив мови нормативно-правових актів на розвиток української мови взагалі, слід, з іншого боку, розуміти і те, що мова нормативно-правових актів не може бути такою ж, яка застосовується письменниками.

У нормативно-правових актах потрібно використовувати офіційно-діловий стиль української мови, який містить деякі відмінності від літературного стилю, чи навіть від офіційно-ділового стилю мови судочинства, дипломатії чи службової переписки.

Офіційність тексту нормативно-правового акта вимагає, аби його текст був точним, зрозумілим, стислим, логічним, емоційно нейтральним, стилістично однорідним та таким, що не несе на собі відбитка авторського стилю чи авторського ставлення до предмета правового регулювання⁶¹.

Покаже з цієї точки зору положення частини другої ст. 3 Закону України «Про систему телебачення і радіомовлення України» (ВВР, 1997, № 45, стор. 284): «Громадська рада захищає цінності, покладені в основу політичних, правових та соціальних структур демократичного суспільства». Одразу ж виникає запитання: як саме розуміти дотримання цього припису Громадською радою? Що це за цінності і який спосіб їх захисту має громадська рада?

Чіткість, ясність і зрозумілість мови закону – основна передумова його ефективного застосування, адже повноцінне регулювання законом суспільних відносин можливе лише за умов розуміння його положень суб'єктами правовідносин. Виходячи зі специфіки юридичної мови, спробуємо викласти деякі вимоги, яким має відповідати мова закону.

⁶¹ Більш детально про це в УДК 340.113 Артикуца Н. В. *Культура правотворчості і мова*.

ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ДО МОВИ ЗАКОНУ

Мова законодавчого акта повинна бути точною, простою і зрозумілою⁶². Однозначність і максимальна точність інформації у правових актах досягається за рахунок логічної послідовності викладення думки, її смислової завершеності, використання єдиних способів формулювання приписів, використання термінів з чітким та строго визначеним змістом, визначення слів та виразів в прямому і безпосередньому їхньому значеннях.⁶³

Точність мови нормативно-правового акта є, напевне, найбільш важливою, оскільки саме через точність досягається однозначність застосування його приписів. Юридична норма, через яку реалізується воля законодавця, не повинна допускати багатозначності.

Приклад.

Розглянемо проект Закону «Про державну підтримку об'єднання громад»⁶⁴ у редакції Мінрегіонбуду 2010 року.

У статті 4 проекту встановлювалися «основні умови та критерії об'єднання територіальних громад:

«1. Об'єднання територіальних громад здійснюється з дотриманням таких умов та критеріїв:

— об'єднана громада, як правило, має налічувати не менш як 4 тис. осіб;

— відстань від адміністративного центру територіальної громади до найвіддаленішого поселення цієї громади має не перевищувати 20 км;

— урахування історичних, природних, культурних та інших факторів, а також традицій».

⁶² Корисним доповненням для розуміння цього параграфу може стати стаття : Наукові записки. Том 77, юридичні науки. С. 44–50. УДК 340.113 Артикуца Н. В. Культура правотворчості і мова.

⁶³ Губаева Т. В., Пиголкин А. С. Лингвистические правила законодательной техники // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В. М. Баранова. — Нижний Новгород, 2000. — С. 275.

⁶⁴ Законопроект було відхилено на засіданні Кабінету Міністрів України і повернуто розробнику (примітка автора).

Якщо чисельність населення, відстань від адміністративного центру є достатньо зрозумілою, то щодо «традицій» взагалі може бути стільки різночитань, що говорити про дотримання у цій статті критеріїв точності мови дуже складно.

Ми також звернули увагу на те, що точність мови має доповнюватись і її простотою. Закон — це не літературний твір, у якому для більш емоційного сприйняття тексту автор вживає складні речення та багато різних епітетів. У законі, навпаки, лише короткі речення спрощують розуміння суті юридичної конструкції.

Приклад.

Частина 1 статті 11 згаданого проекту Закону «Про державну підтримку об'єднання громад» викладена одним реченням: *«Держава здійснює підтримку об'єднання сільських територіальних громад у порядку, передбаченому цим та іншими законами, шляхом надання відповідно до цього Закону протягом трьох років додаткових субвенцій для формування відповідної інфраструктури об'єднаної сільської територіальної громади».*

Отже, законодавець хотів сказати таке: 1) держава підтримує об'єднання кількох громад в одну; 2) підтримка держави триває три роки; 3) формою державної підтримки є субвенції з державного бюджету — місцевому бюджету об'єднаної громади; 4) субвенції з державного бюджету мають цільове призначення — формування «відповідної інфраструктури»⁶⁵.

Це, звичайно, лише наше припущення щодо волі законодавця. Проте навіть при цьому ми просто упустили припис, який є у цитованому реченні щодо «порядку, передбаченому цим та іншими законами», оскільки в цьому законі такого порядку немає, а щодо інших, то тут взагалі сказати щось складно, оскільки речення далі продовжується словами «шляхом надання субвенцій», тобто іншої підтримки не буде.

Таким чином, на прикладі цього законопроекту ми дійшли висновку, що неточні формулювання, складні речення ведуть до незрозумілості характеру правового регулювання.

Стислість, сконцентрованість, однозначність, простота розуміння є важливими вимогами; з іншого боку, слід строго до-

⁶⁵ Тут, як і в багатьох українських законопроектах, вжито термін «відповідна інфраструктура», який є не визначеним у законі.

тримуватися «мовних заборон» – уникати метафор та образних виразів, слів у непрямому значенні, іноземних слів і термінів, спрощених словосполучень.⁶⁶

Такі підходи, здається, ні в кого не викликають сумнівів, і в більшості проектів законів, які реєструвались у Верховній Раді України під різними назвами, але стосувалися нашої теми, містилися статті з такими універсальними приписами:

«1. Текст нормативного акта повинен відповідати нормативам державної мови / Текст нормативно-правового акта повинен відповідати нормам державної мови.

2. Положення нормативного акта мають бути викладені односторонньо і не допускати різного тлумачення / У тексті нормативно-правового акта положення повинні бути викладені так, щоб не виникало різного тлумачення».

По-перше, виникають запитання щодо нормативів чи норм державної мови, адже взагалі це має стосуватись української мови. По-друге, невідомими є «нормативи» чи «норми» української мови, та, напевне, й будь-якої іншої.

Здається, що законодавець має на увазі дотримання авторами текстів законопроектів правил української мови, які передбачені чинним правописом. Адже український правопис розвивається і тому сучасний правопис відрізняється від того, що застосовується канадськими українцями, чи того, що діяв в Україні до початку 30-х років минулого століття.

На жаль, часто нормотворець вважає, що він вільно володіє українською мовою, але нерідко ця його мова є далекою від правильної української мови, особливо в частині дотримання правил побудови речень, морфологічних, синтаксичних норм.

Методичні рекомендації Юридичного управління Секретаріату Верховної Ради України також звертають увагу на мову закону, але дуже стисло. Розділ «Мова та термінологія законопроекту» лише рекомендує «стисле викладення проекту простою літературною мовою, по можливості, короткими

⁶⁶ Тихомиров Ю. А. *Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 43.*

фразами», а також рекомендує уникати фраз з багатьма підрядними реченнями та звертає увагу на точність термінології.

Ці рекомендації, по-перше, є лише деякими моментами, які має враховувати законодавець для забезпечення простоти, стислості, ясності, точності⁶⁷, а по-друге, не вказують на співвідношення цих техніко-юридичних критеріїв з мовними властивостями якості закону. Проте ці критерії не є абсолютними й часто на практиці законотворцю доводиться поступатися одним із критеріїв заради іншого, виходячи із суб'єктивних обставин.

Різні автори та юридичні школи дещо по-різному ставляться до змісту та важливості простоти, стислості, ясності, точності.

Для виявлення співвідношення цих критеріїв необхідно спочатку розкрити самі поняття простоти, стислості, ясності, точності⁶⁸.

Критеріями простоти нормативно-правового акта є:

- 1) відсутність у тексті нормативного акта громіздких конструкцій;
- 2) відсутність зловживань дієприкметниковими зворотами;
- 3) пряий порядок слів;
- 4) зрозуміла термінологія.

Необхідно зазначити: що простіший текст для розуміння, то правильніше й точніше буде його виконання.

Критеріями стислості є:

- 1) максимально стисле викладення тексту нормативного акта – відсутність зайвих слів у юридичних конструкціях;
- 2) лаконічність – економне використання мови;
- 3) відсутність повторів і малоінформативних словосполучень у тексті закону.

Критерій стислості забезпечує зосередження уваги суб'єкта на суті закону.

Критерій ясності означає зрозумілість тексту читачеві, що забезпечується максимально допустимою простотою тексту в разі дотримання таких вимог:

⁶⁷ Власенко Н. А. *Язык права. – Иркутск, 1997.*

⁶⁸ Сырых Е. В. *Технико-юридические критерии качества закона // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 162.*

- 1) необхідність використання загальновідомих термінів у загальновідомому значенні;
- 2) обов'язковість визначення та пояснення значення найбільш важливих термінів;
- 3) вживання простих і зрозумілих термінів;
- 4) неприпустимість застосування складних граматичних конструкцій.

Ясність закону сприяє правильному та повному виявленню інформації, яка міститься в законі, забезпечує ефективність дії нормативних приписів закону. Що ж стосується техніко-юридичного критерію точності, то він означає «досягання найважливішої відповідності між ідеєю, думкою і втіленням цієї думки в законодавчій формулі».⁶⁹

Техніко-юридичні критерії точності:

- 1) чіткість, недвозначність визначення термінів;
- 2) відсутність у тексті законів багатозначних термінів;
- 3) позитивність формул, які використовуються;
- 4) неприпустимість застосування дієслівно-невизначених конструкцій у безособових реченнях;
- 5) неприпустимість використання слів «нерідко», «інші», «у разі необхідності» без подальшого пояснення.

Приклад.

Для ілюстрації недотримання авторами законопроектів критеріїв щодо мови скористаємося ще кількома статтями законопроекту «Про державну підтримку об'єднання територіальних громад».

«Стаття 1. Мета та цілі об'єднання територіальних громад

1. Метою цього Закону є створення на виконання вимог Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення, сприяння формуванню дієздатних сільських територіальних громад, головним завданням яких є поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативного та якісного надання їм базових соціальних послуг,

⁶⁹ *Пиголкин А. С. Язык закона : черты, особенности // Язык закона. – М., 1990. – С. 22.*

поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів».

Формулювання частини 1 статті 1 не відповідає критерію стислості, точності та зрозумілості, оскільки:

речення є надто складним та громіздким – 68 слів та словосполучень;

метою закону, виходячи із структури речення, визначено «створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування». Але ж стаття має назву «Мета та цілі об'єднання громад»! Фактично назва статті не відповідає її змісту;

у статті вжито термін «дієздатна громада», який не є визначеним;

сформулювати статтю відповідно до викладених вище мовних правил можна було б таким чином:

«Стаття 1. Мета та цілі об'єднання територіальних громад

Метою об'єднання територіальних громад є створення умов для ефективного використання ресурсів органами місцевого самоврядування та надання ними передбачених законом послуг в інтересах місцевого населення, сталого розвитку території».

Ми в цьому прикладі не ставили за мету подати свою ідеологію об'єднання громад, а використали лише логіку та правила побудови речень українською мовою. Адже ми розуміємо, що об'єднання – це в першу чергу концентрація ресурсів, скорочення ланок управління, результатом якого має стати покращення життя місцевого населення.

Зазначені вище критерії можна розглядати як вимоги, що висуваються до мови закону. Проте головним питанням, про яке дуже часто забувають законотворці та юристи, залишається співвідношення цих критеріїв залежно від конкретного закону.

Співвідношення точності і ясності (за наведеними критеріями) законів необхідно вирішувати по-різному, залежно від виду нормативно-правового акта, його призначення та адресатів.

Так, до законів, адресованих широкому колу людей, надзвичайно важливою вимогою має бути вимога доступності й, відповідно, ясності, щоб люди могли самостійно реалізувати

норми права, приписи. Це особливо важливо для законів про власність, про працю, про землю тощо.

Під час видання законів, що розраховані на спеціалістів, які регулюють спеціальні вузькі сфери суспільного життя, перевагу необхідно надавати точності. Точність закону – це, насамперед, його ясність для фахівця, що більш характерно для законів про банки і банківську діяльність, авторське право, ядерну енергетику тощо.

Проблема співвідношення ясності й точності тексту закону, таким чином, необхідно вирішувати за формулою «перший серед рівних», де першість потрібно віддавати точності з урахуванням виду закону, його адресатів та призначення. Іншими словами, закон передовсім має бути точним – його точність, з урахуванням виду закону, його адресатів та призначення, і передбачатиме його ясність для відповідного кола суб'єктів.

Це ж саме можна сказати і про пріоритет точності тексту закону перед його стислістю. У методичних рекомендаціях містяться вимоги щодо стислого викладення і точної термінології. Проте, розглядаючи точність тексту закону як точність повноти його регулювання, треба також зазначити, що не потрібно прагнути стислості на шкоду точності закону. Під час складання закону критерій точності та повноти є пріоритетним щодо критерію стислості. Іншими словами, положення закону можуть містити надлишкову інформацію, якщо це усуває двозначність його розуміння.

Запитання для додаткового вивчення та самоперевірки

Що, на вашу думку, вкладається в таке поняття, як «норми української мови»?

Як би ви могли б охарактеризувати стиль мови законів?

Назвіть критерії стислості мови закону.

Які критерії простоти ви пам'ятаєте?

Знайдіть у законопроектах, які розміщені на сайті Верховної Ради України, приклади дотримання/не дотримання критеріїв точності, простоти, стислості мови. Прокоментуйте.

ВИМОГИ ДО ТЕКСТУ ЗАКОНУ

Вимога точності до тексту будь-якого нормативно-правового акта вища, ніж до інших видів текстів. В юриспруденції неточне передавання змісту, граматична помилка, описка, неухважність можуть призвести до помилок у правозастосуванні, що позначається на долі людей, діяльності установ, зрештою, на авторитеті державних органів, які займаються підготовкою нормативно-правових актів.

З дитинства всім відома фраза: «карати не можна помилувати», яка дуже чітко ілюструє можливі наслідки від місця розміщення розділового знаку. Саме тому в нормативному тексті вимоги до точності юридичних конструкцій є надзвичайно важливими і складні речення, зміст яких залежить від правильності розміщення розділових знаків, є найбільш вразливими щодо помилок і є не бажаними для застосування.

Будь-який текст, у тому числі текст нормативного акта, має мовну, логічну, граматичну й графічну основи.⁷⁰

Мовну основу нормативного акта становлять речення, стійкі словосполучення, що набули широкого застосування в юридичній техніці слова⁷¹.

Логічну основу нормативного акта становлять правила та закони формальної логіки.

Граматична основа — правила орфографії та пунктуації.

Графічна основа — структурування тексту з використанням елементів графічного подання, розбивки по параграфах, пунктах, також буквенної та цифрової нумерації тощо.

Речення в нормативному акті є основною формою вираження норм права.

Щоб норми права були зрозумілі, слід пам'ятати про певні вимоги до побудови речень, які використовуються в нормативному акті.

⁷⁰ *Законодательная техника / под ред. Ю.А. Тихомирова. — М., 2000. — С. 48–162.*

⁷¹ *Див. додатково І. О. Биля-Сабадаш. Граматичне речення, як основна мовна одиниця тексту нормативно-правового акта. Державне будівництво та місцеве самоврядування, випуск 17, 2009, С. 10–20.*

Граматична форма речення має відповідати регулятивній природі нормативного акта.

Оскільки нормативний акт містить норми, які або вимагають здійснення дій, або встановлюють заборони, або встановлюють повноваження чи визначають порядок здійснення певних кроків у реалізації норми, то й вимоги до граматичної форми мають відповідати цим особливостям тексту акта. У нормативних актах, як правило⁷²:

- широко використовується неозначена форма дієслова та інфінітивні конструкції, оскільки за допомогою інфінітива зручно виразити пряму та непряму імперативність нормативних приписів.

(Нагадування. У систему дієслова входять такі п'ять основних форм (дієслівних утворень):

неозначена форма (інфінітив): працювати, написати, розвиднятися;

способові форми (у дійсному, умовному й наказовому способах): працюю, напишуть, розвиднилося, працював би, написали б, працюй, напишіть;

дієприкметник: працюючий, написаний, забутий;

безособова форма на -но, -то: написано, зроблено, забуто;

*дієприслівник: працюючи, написавши, зробивши).*⁷³

Внаслідок безособового характеру викладення закону дієслова та дієприкметники використовуються в безособовому значенні (наприклад, гарантується, визначається, визнано, прийнято);

переважають пасивні конструкції над активними (наприклад, пасивний стан: «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами» (ст. 124 Конституції України);

використовуються узагальнені звороти, зокрема дієприкметникові та дієслівні, а також умовні речення не для вираження часу та умови, а для зіставлення частин речення (наприклад, «Затримана особа негайно звільняється, якщо

⁷² Чулінда Л. Шлях вдосконалення законодавства через юридико-лінгвістичні особливості побудови законодавчих текстів // Українське право. – 199. – № 2. – С. 101–102.

⁷³ <http://ukrainkamova.narod.ru/Links/Morphology/122.HTM>

протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою» (ст. 29 Конституції України)⁷⁴.

(Нагадування. Неозначена форма дієслова називає дію або стан безвідносно до часу, особи, роду, числа, способу. Вона незмінна.

У цій формі дієслова відповідають на питання: що робити? що зробити? і завжди закінчуються суфіксом -ти (у поезії допускається також суфікс -ть):

Між коренем і суфіксом -ти бувають суфікси -ува- (мудрувати, переказувати, працювати), -ну- (дихнути, вернути, стукнути), -а- (орати, писати, рушати), -и- (косити, ліпити), -і- (видітися, уміти). Кінцеві кореневі зубні приголосні д і т перед суфіксом -ти ще в прадавні часи внаслідок дисиміляції (розподіблення) змінилися на с: веде – вести, кладе – класти, цвіте – цвісти, плете – плести, їда – їсти. У дієслові йти звук д (йде) злився із звуком суфікса т.

*Неозначена форма вважається початковою формою дієслова. Тому у словниках дієслова подаються саме в цій формі).*⁷⁵

За загальним правилом у тексті норми права ретельно з'ясовуються відмінок, рід, число іменників, значення прикметників, стан особи, число й рід дієслів, граматичні форми інших частин мови; потім усі ці граматичні форми зіставляються між собою, встановлюються взаємні зв'язки між словами з метою з'ясування всього припису в цілому. Найменша неточність в аналізі тієї чи іншої граматичної форми, зв'язку між окремими словами може призвести до помилок під час з'ясування загального смислу норми.

Приклад.

Прикладом невідповідності мови проекту закону його нормативній природі є ст. 3 проекту Закону «Про засади соціально-економічної політики в Україні» від 29.09.98:

«Стаття 3. Стратегічні цілі соціально-економічної політики Соціально-економічна політика **покликана забезпечити:**

⁷⁴ Чулінда Л. Шлях вдосконалення законодавства через юридико-лінгвістичні особливості побудови законодавчих текстів // Українське право. – 199. – № 2. – С. 101–102.

⁷⁵ <http://ukrainskamova.narod.ru/Links/Morphology/122.HTM>

– коригування курсу економічних реформ для зростання добробуту широких верств населення до життєвого рівня розвинутих країн і вище на основі власної економічної моделі;

– створення необхідних умов для людей праці, які в залежності від інтелекту, кваліфікації, сумлінності, підприємництва та результатів своєї діяльності стануть забезпеченими і заможними.

Стаття 5. Власність на природні багатства.

... Землі, передані колективам у довічне користування з правом наслідування, можуть паюватися між працівниками колективів та прирівняними до них особами».

Чи можна назвати стратегічною ціллю політики «коригування курсу» реформ? Саме політика визначає зміст реформи, а цілями реформ є зрозумілі речі, які мають кількісні та якісні індикатори, за якими можна оцінити досягнення чи не досягнення цілі.

У словосполученні «широких верств населення до життєвого рівня розвинутих країн і вище на основі власної економічної моделі» вжиті терміни з політичної статті, які не є зрозумілими з точки зору права: «широкі верстви населення» – наскільки широкі?, «життєвого рівня розвинутих країн і вище» – якої саме групи країн і за якими показниками, наскільки вище і від якого рівня – середнього по групі, вище мінімального чи максимального по групі країн?.

Що стосується наведеної частини ст. 5, то тут крім не визначення термінів додається взагалі не розуміння змісту терміна «наслідування», який походить від слова «наслідувати» – копіювати, бути схожим на когось.

Автор тексту, напевне, мав на увазі «спадкування».

Цей приклад ілюструє, наскільки важливо законодавцю знати добре українську мову загалом та правила її використання для формулювання правових норм.

Під час підготовки тексту нормативного акта слід зважати на необхідність проведення правильного аналізу синтаксичної структури, виявлення місця і значення розділових знаків, сполучників, прийменників, їхньої смислової ролі в реченні.

Особливу увагу в законах необхідно звертати на застосування єднальних (і, та, також), протиставних (а, але, проте) та

розділових (або, чи) сполучників. Так, для альтернативних частин положення характерним є застосування розділових сполучників тощо.

Необхідно утримуватися від застосування у простих реченнях великої кількості однорідних членів через кому. У разі необхідності такого перерахування слід використовувати засоби цифрової графіки, наприклад, подавати цей перелік через нумеровані цифрами підпункти, або, якщо перелік не вичерпаний, узагальнювати словом „тощо“, або через встановлення кваліфікаційної ознаки для суб'єктів, що перераховуються.

Приклад.

Проект Закону «Про державну реєстрацію прав на об'єкти нерухомого майна».

Стаття 2: «... правоустановлюючий документ – угода, договір, адміністративний акт, судові рішення або інший документ, який, відповідно до закону, підтверджує права на об'єкт нерухомості».

У ст. 2 словосполучення «документ, який, відповідно до закону, підтверджує права на об'єкт нерухомості» є універсальним визначенням терміна «правовстановлюючий документ», проте розробник законопроекту, незважаючи на універсальне юридичне визначення, через кому дав низку типів таких документів, аби зорієнтувати користувача у масиві законодавства. Таке розширення визначення у принципі є виправданим.

Під час роботи над текстом проекту слід не допускати чи мінімізувати застосування невластивих для нормативного акта словосполучників типу «щоби», «а також», «хоча б» чи подібних та чітко вживати пунктуацію.

Зайві елементи в тексті нормативного акта часто можуть бути шкідливими при його застосуванні, оскільки існує ризик його хибної інтерпретації.

Пунктуація тексту має бути обмеженою і простою. Законодавчий текст не має емоційного забарвлення, тому небажане застосування знаків оклику, знаків запитання. Слід пам'ятати, що кожна кома може стати причиною необхідності тлумачення, якщо речення норми складено таким чином, що його зміст може суттєво бути зміненим однією комою. Такий ризик невиправданий, оскільки від друкарської помилки не застрахований ніхто.

Складна структура речення нормативного акта має стати правилом поганого тону для нормопроектувальника і використовувати складні речення слід лише у тих випадках, де викладення простими реченнями буде значно більшим за обсягом, а істотного спрощення розуміння правового норми не досягається.

«Складна структура речення є певною мірою виправданою, коли існує необхідність викласти думку в усьому різноманітті її юридичних відтінків, відобразити певну систему правових понять і логічний зв'язок між ними, вичерпати всі риси поняття».⁷⁶

Приклад.

Розглянемо ст. 1 проекту Закону «Про оподаткування доходів фізичних осіб», яка визначає основні терміни:

«1.8. Члени сім'ї фізичної особи – дружина або чоловік такої фізичної особи, діти як фізичної особи, так і її дружини або чоловіка, батьки як фізичної особи, так і її дружини або чоловіка, брати (сестри) як фізичної особи, так і її дружини або чоловіка, інші утриманці такої фізичної особи, що проживають разом з такою фізичною особою за однією з нею податковою адресою».

Тут зроблено спробу визначити, хто належить до членів сім'ї фізичної особи. Однак зроблено це досить складно як з точки зору пунктуації та використання словосполучників, так і через неоднозначність визначення. Адже можна проживати в одному приміщенні, але мати різне власне домашнє господарство та різні особові рахунки щодо сплати за комунальні послуги.

Як варіант, пропонується таке визначення терміна:

«Члени сім'ї фізичної особи:

- дружина або чоловік такої фізичної особи;*
- діти фізичної особи, її дружини або чоловіка;*
- батьки фізичної особи, її дружини або чоловіка;*
- брати (сестри) фізичної особи, її дружини або чоловіка;*
- інші утриманці такої фізичної особи, які постійно проживають з такою фізичною особою за однією з нею податковою адресою і ведуть з нею спільне господарство».*

⁷⁵ *Билія-Сабадаш І. О. Граматичне речення, як основа мовна одиниця тексту нормативного правового акта. Державне будівництво та місцеве самоврядування, випуск 17, 2009 р., с. 14.*

Варто сказати, що в ухваленому законі було зроблено певне уточнення наведеної з проекту норми:

«1.20.4. Для цілей цього Закону членами сім'ї фізичної особи є її дружина або чоловік, діти як фізичної особи, так і її дружини або чоловіка (у тому числі усиновлені), батьки, баба або дід як фізичної особи, так і її дружини або чоловіка, брати чи сестри як фізичної особи, так і її дружини або чоловіка, онуки як фізичної особи, так і її дружини або чоловіка, інші утриманці такої фізичної особи або її опікуни, визнані такими згідно із законом.

Членами сім'ї фізичної особи першого ступеня споріднення вважаються її батьки та батьки її чоловіка або дружини, її чоловік або дружина, діти як такої фізичної особи, так і її чоловіка або дружини, у тому числі усиновлені ними діти. Інші члени сім'ї фізичної особи вважаються такими, що мають другий ступінь споріднення».

Це визначення має вкрай важливе значення для оподаткування, адже за цим законом платник податку має право на податковий кредит у певних випадках:

«5.3. Перелік витрат, дозволених до включення до складу податкового кредиту

Платник податку має право включити до складу податкового кредиту звітного року такі витрати, фактично понесені ним протягом такого звітного року:

5.3.4. Суму власних коштів платника податку, сплачених на користь закладів охорони здоров'я для компенсації вартості платних послуг з лікування такого платника податку або члена його сім'ї першого ступеня споріднення, у тому числі для придбання ліків, донорських компонентів, протезно-ортопедичних пристосувань у розмірах, що не покриваються виплатами з фонду загальнообов'язкового медичного страхування...».

Запитання для додаткового вивчення та самоперевірки.

Прочитайте приклад і поміркуйте, як бути у випадку, коли після смерті батьків старший брат працює й утримує молодшого неповнолітнього?

Продумайте варіанти і дайте свою версію визначення члена сім'ї для такого випадку.

Розкажіть, що ви розумієте під поняттям «мовна основа нормативного акта».

Згадайте загальні правила вживання засобів пунктуації у складних реченнях.

ОСОБЛИВОСТІ МОВИ ЗАКОНУ ЯК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА, ЩО ПРИЙМАЄТЬСЯ КОЛЕГІАЛЬНИМ ОРГАНОМ

Ми частково розглянули основні вимоги до тексту нормативно-правового акта — закону, головними з яких є точність, стислість, ясність.

Вищезазначені вимоги стосуються тексту закону з точки зору мови права як особливої логіко-лексичної мови викладення юридичних формул, але не враховують специфіки законів як документів, що, згідно з частиною другою ст. 84 Конституції України, приймаються виключно на пленарних засіданнях Верховної Ради шляхом голосування.

Слід зазначити, що часто науковці й законодавці розглядають ясність закону лише як викладення норм та приписів, що зрозумілі й однозначні для сприйняття народом, і зовсім не враховують того фактора, що правові норми закону мають бути викладені таким чином, щоб забезпечити їхнє сприйняття колегіальним органом під час голосування. Іншими словами, приписи в законі повинні бути виписані таким чином, щоб народні депутати могли однозначно проголосувати «за» чи «проти» певної статті під час другого (постатейного) читання⁷⁷. Важливим моментом під час голосування є також викладення юридичних формулювань мовою, однозначною для сприйняття, для забезпечення цього не рекомендується застосовувати підходи від негативного (зворотного).

⁷⁷ Це правило є справедливим загалом для парламентів. Воно було актуальним і для Верховної Ради України до березня 2010 року. Після формування у Верховній Раді дисциплінованої більшості та введення в практику голосувань голосування одним депутатом за багатьох інших наведені тут правила втратили актуальність. Проте ми маємо надію, що в недалекому майбутньому все зміниться і Верховна Рада України поверне собі реальний статус законодавчого органу, де депутати приймають рішення виходячи із логіки, а не за командою (примітка автора).

Наочним прикладом непорозуміння, яке може виникнути у разі застосування при викладенні приписів підходів від зворотного, є розгляд справи Конституційним Судом України за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 46 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 46 Конституції України)⁷⁸. Верховна Рада України звернулася до Конституційного Суду України з проханням надати висновок щодо відповідності вимогам ст. 157 і 158 Конституції України проекту Закону України «Про внесення змін до статті 46 Конституції України» від 15 січня 1998 року в такій редакції: «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості при досягненні жінками віку не вище 55 років, а чоловіками – не вище 60 років та в інших випадках, передбачених законом». При цьому народні депутати України обґрунтовували необхідність внесення змін до ст. 46 Конституції України потребою підсилення гарантій існуючих прав та свобод громадян України, що було викликано зокрема внесенням у 1997 році Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту Закону України, в якому пропонувалося підвищити вік виходу на пенсію для жінок з 55 до 60 років, а для чоловіків – із 60 до 65 років. Застосування ж у викладі нормативного формулювання підходу від негативного мало в результаті зворотний ефект, що було зокрема встановлено під час розгляду справи Конституційним Судом. Так, у пункті 3 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду № 2-в/99 від 2 червня 1999 року Суд зазначив, що «пропоновані зміни по суті, обмежують право громадян на соціальний захист у старості, оскільки за своїм буквальним смислом фактично позбавляють (очевидно, всупереч намірам самих авторів законопроекту) права на соціальний захист жінок, старших (вище) 55 років і чоловіків, старших (вище) 60 років, що суперечить вимогам статті 157 Конституції України.

⁷⁸ *Висновок Конституційного Суду України № 2-в/99 від 02.06.1999 року.*

Положення, яке враховує вищезазначену специфіку прийняття закону голосуванням, вже викладене в чинному Регламенті Верховної Ради України, в якому встановлюється наступна вимога до тексту закону: питання, пропозиції, резолюції, додаткові статті чи пункти, поправки, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи для голосування, вносяться в письмовій формі в такій редакції, щоб щодо них можна було відповісти «так» або «ні»; при цьому ініціатор повинен уникати наявності в формулюванні кількох заперечень, підходів від негативного чи зворотного, які б ускладнювали однозначне розуміння того, що ставиться на голосування і за що має голосувати депутат».

Приклад.

Цікавим для аналізу з різних боків є проект Закону «Про повернення майна базових галузей національної економіки, що знаходяться у власності громадян і юридичних осіб, у власність держави (націоналізацію)», реєстраційний № 185433.

Зокрема у статті 2 «Відносини, що регулюються законом про націоналізацію» частина друга викладена таким чином: «Націоналізації підлягає у винятках і порядку, встановленому цим Законом, майно базових галузей національної економіки, що знаходиться у власності громадян і юридичних осіб всіх приватних форм власності».

Вжите невдале словосполучення «націоналізації підлягає у винятках і порядку» відразу викликає застереження щодо розуміння всієї мовної конструкції. Адже виникає питання, автори тексту мали на увазі, що «націоналізації підлягає майно базових галузей», за винятками, визначеними законом, чи що «націоналізації підлягає лише майно у певних виняткових випадках, встановлених законом». Проте це зовсім різне розуміння одного й того ж речення. До цього додається ще одне не зовсім зрозуміле словосполучення «всіх приватних форм власності». Форма власності одна — приватна, можливо автори мали на увазі організаційно-правові форми юридичної особи, якій належить майно?

Фактично різночитання одного речення не дають підстави стверджувати, що така мовна конструкція є придатною для голосування аби депутати могли зробити правильний вибір.

СТИЛЬ ЗАКОНУ: ДЕЯКІ ЗАУВАЖЕННЯ

У спеціальній літературі та дослідженнях у сфері законодавчої техніки часто оперують поняттями «мова закону», «стиль мови закону» чи просто «стиль закону», проте чіткої межі між вимогами до мови та вимогами до стилю закону не існує, оскільки власне закон є текстом, який викладений мовою.

У законопроектах, які неодноразово реєструвалися у Верховній Раді України під різними назвами, але з однаковим предметом правового регулювання, — про нормативно-правові акти — автори приділяють увагу стилю нормативного акта, визначаючи, що в тексті нормативного акта не повинні вживатися: звороти розмовної мови та її експресивних форм; в одному й тому ж розумінні різні позначення і терміни (поняття), близькі за своїм значенням (синоніми); іноземні слова і терміни (поняття) у разі наявності рівнозначних слів і термінів (понять) в українській мові; нечіткі словосполучення, загальні міркування, гасла, заклики; слова літерними позначеннями (абревіатури).

Загалом це досить правильні та важливі приписи, яких необхідно дотримуватися під час роботи над законопроектами.

Спробуємо більш детально зупинитися на окремих складових «стилю закону».

Фразеологізми в мові закону

Цілком зрозуміло, що стиль закону значно відрізняється від літературного. Це зумовлено насамперед тим, що головне завдання законодавця не в тому, щоб текст був літературно добірний, а в тому, щоб він був однозначний і простий.

Саме тому в нормативному акті слід вживати найбільш зрозумілі та однозначно визначені терміни, поняття, текстові звороти.

Тому часто в нормативних актах вживаються однакові фразеологічні звороти, так звані фразеологізми — найбільш стійкі словосполучення, які використовуються в нормативному акті як цілком самостійні одиниці мови, зміст яких не залежить від тексту, в якому вжито ці фразеологізми.

Наприклад: «якщо інше не передбачено законом», «в порядку, визначеному законодавством», «позовна заява», «не встановлена особа», «посадова особа» тощо.

Основна вимога до використання фразеологізмів впливає з природи як самого фразеологізму, так і нормативного акта – точне й небагатозначне їхнє застосування в тексті правової норми. Як правило, фразеологізм не допускає заміни порядку слів, звуженого чи широкого тлумачень.

Міркування.

На жаль, так сталося, що юридичні мовні конструкції, які прижилися в Україні і стали загальноприйнятими фразеологізмами, за своєю побудовою не є українськими, а принесеними із російської юридичної школи та російської мови.

Часто таке штучне запозичення породжує проблеми не стільки мовного, як філософського характеру. Якщо взяти той же термін «посадова особа» і подивитися, від яких слів він сформувався, то можна побачити, що «посад» – це місце за столом, тобто мова йде про особу, якій дали місце за столом (з російської – «должностное лицо»). Проте в українській мові на початку ХХ ст. щодо державних службовців вживали інше поняття – урядовець. Походження цього слова має зовсім іншу природу – урядування, управління, тобто ініціативу. Можливо, саме тому у нас посадові особи не є ефективними управлінцями, зате часто перетворюють свої посади на приватну годівницю.

Синонімія та омонімія в тексті нормативного акта

Під час написання тексту правової норми слід пам'ятати, що в нормативному акті бажано не допускати вживання різних слів для означення одного й того ж поняття, а так само слів, які мають багато значень, без прив'язки до змісту речення чи правової норми.

Недоцільним, наприклад, є застосування у Конституції України для визначення одного й того ж юридичного поняття термінів «набуває чинності» (ст. 160 Конституції України) і «набирає чинності» (частина п'ята ст. 94 Конституції України). Для уникнення спорів щодо різного застосування термінології Конституційний Суд України в своєму Рішенні № 4-зп від 3 жовтня 1997 року у справі про набуття чинності Конституцією України встановив, що словосполучення «набуває чин-

ності» у статті 160 і словосполучення «набирає чинності» у частині п'ятій ст. 94 Конституції України мають синонімічні значення. Обидва вони означають, що відповідні нормативні правові акти вступили в силу.

Проте досить часто навіть серед досвідчених фахівців у царині нормотворення виникають думки, що виключити синоніми з тексту нормативного акта навряд чи буде виправданим. Але як же тоді розуміти правило мінімізації синонімів?

Алгоритмом їхнього застосування може бути правило, за яким синоніми використовуються виключно для того, щоб уточнити, деталізувати волю законодавця. У цьому випадку синонім у тексті нормативного акта використовується не самостійно, а виключно як уточнення основного вживаного терміна.

Так, якщо в одній із статей нормативного акта вжито поняття «дозвіл на здійснення», то в інших статтях уже неприпустимо використовувати подібні поняття, як «право на ...» чи «ліцензія на ...». Використання синоніма буде виправдане лише у разі уточнення терміна.

Наприклад, у Законі України «Про авторське право і суміжні права» № 3792-ХІІ 23 грудня 1993 року поняття «виключне право» визначається як «право, коли жодна особа, крім тієї, якій належить авторське право або суміжні права, не може використовувати твір, не маючи на те відповідного дозволу (ліцензії), за винятком випадків, установлених цим Законом». Як бачимо, зміст терміна «дозвіл» уточнюється синонімічним терміном «ліцензія», що подається в дужках.

Використовуючи синонімію в нормативних актах, слід дотримуватися встановлених практикою правил:

- не використовувати так звані квазісиноніми, під якими розуміють поняття, близькі за змістом, але не тотожні з юридичної точки зору: «погодження» — «візування», «набуте» — «придбане» тощо;
- не допускати перенасичення синонімами тексту нормативного акта.

Під час написання текстів нормативних актів слід також не забувати, що багато слів, які можна застосувати, мають не одне, а кілька значень:

акт — юридичний акт, законодавчий акт, акт виконання робіт, статевий акт тощо;

фонд — статутний фонд, фонд оплати праці, фонд як некомерційна установа.

Тому, використовуючи широко вживані слова, слід дуже обережно і в контексті норми давати відповідні означення чи так звану прив'язку до контексту.

Приклад⁷⁹.

Проект Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» в редакції Мінрегіонбуду станом на 12.11.10. Процитуємо статтю 2 проекту:

«Стаття 2. Система адміністративно-територіального устрою України

1. Систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, які є адміністративно-територіальними одиницями.

2. Адміністративно-територіальна одиниця — це цілісна частина території України, визначена відповідно до Конституції України та цього Закону з метою створення територіальної основи діяльності державних органів, територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

3. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів:

перший рівень — Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом — Київ та Севастополь;

другий рівень — райони;

третій рівень — міста (за винятком міст Києва та Севастополя), селища, села.

4. Міста, селища, села як населені пункти поділяються на міські та сільські.

До міських населених пунктів належать міста та селища.

До сільських населених пунктів належать села».

⁷⁹ Більш детально аналіз викладено <http://www.csi.org.ua/www/?p=1472#more-1472>

Як бачимо із статті 2 закону, термін *село* (селище, місто) означає в одному випадку адміністративно-територіальну одиницю, в іншому – населений пункт. Таке накладання штучно створеної юридичної конструкції (*село* – адміністративно-територіальна одиниця) на зрозумілий усім термін *село* (селище, місто) як населений пункт, породжує проблеми у самому законопроекті, а в реальному житті призведе до значних негативних наслідків. Це підтверджується нормами інших статей.

Так, у статті 12 визначається, що таке село, як АТО: «*Село – це адміністративно-територіальна одиниця з переважно сільською садибною забудовою і кількістю населення, яка, як правило, становить не менш як 200 жителів...*» В той же час стаття 14 вводить новий термін *невеликі поселення*: «*Невеликі поселення, що не відповідають вимогам, установленим у статтях 10, 11, 12 цього Закону, ... не є окремими адміністративно-територіальними одиницями і разом з їх територією з урахуванням пропозицій жителів цих поселень та відповідних сільських, селищних, районних рад, районних державних адміністрацій включаються в установленому порядку до складу, як правило, найближчих сіл, селищ відповідного району*».

Отже, зрозуміти статтю 12 можна таким чином, що близько 30% українських сіл, а саме така їх кількість має населення менше 200 осіб, буде ліквідовано шляхом їх включення до складу інших сіл. Звичайно є сумнів, що автори проекту саме це мали на увазі, але саме так виходить із тексту законопроекту.

До того ж близько 18 тис. сіл, що мають населення понад 200 осіб, отримають статус адміністративно-територіальної одиниці, а відтак – органи місцевого самоврядування, тобто замість скорочення кількості сільрад ми отримаємо їх істотне збільшення, що ще більше посилить навантаження на бюджет і подрібнить нинішні сільради.

Мало того, за новим проектом територія села (селища, міста) включатиме і навколишні території, тобто між ними не буде так званих нічийних територій – усі території знаходитимуться в межах села (міста, селища). Тут одразу виникне питання і щодо режиму руху транспорту – в межах і поза межами села (міста, селища), тобто все одно виникне потреба розділити, де закінчується село, як АТО, а де, як населений пункт; одразу постане питання також про порядок зміни цільового призна-

чення земельних ділянок, адже наше законодавство для ділянок в межах міста, селища, села передбачає значно простіші способи змін цільового призначення.

Цей короткий аналіз застосування одного терміна *село* для різного змісту показує проблеми, які таке застосування може породити у реальному житті.

Використання слів іншомовного походження

За останні роки законодавці дедалі більше використовують іншомовні слова. В умовах становлення в Україні ринкових відносин така тенденція на перший погляд цілком об'єктивною, проте не є виправданою.

Входження у національну мову іншомовних слів відбувається протягом тривалого часу, який є тим фільтром, котрий залишає уживаними лише невелику частину іншомовних слів з усього масиву «модних» чи «нав'язаних окупантом» слів та термінів. Скороспіле закріплення у нормативних актах іншомовних слів та термінів без спроби пошуку адекватного українського замітника розмиває цілісність мови взагалі та юридичної термінології зокрема.

Вважається, що використання іншомовних слів може бути виправдане лиш у разі, коли таке слово іншомовного походження вже цілковито інтегрувалося в українську мову і йому нема українського замітника. Проте однозначної вимоги щодо заборони чи дозволу використання в законі іншомовних слів існувати не може.

Так, буквально розуміння жорсткої заборони використання в тексті нормативних актів іноземних слів і термінів (понять) за наявності рівнозначних слів і термінів (понять) в українській мові може призвести до зворотного ефекту, оскільки в ряді випадків під час складання юридичного документа важко обійтися без іноземного терміна. Ряд термінів уже настільки міцно увійшли у повсякденну та юридичну мови, що без них взагалі неможливе складання правових документів. Тому більш коректними видаються спроби викласти правила використання іноземної термінології.⁸⁰

⁸⁰ Шугрина Е. С. *Техника юридического письма : учеб.-практ. пособ.* — М., 2000. — С. 57.

Мовимо про техніку використання іноземних слів у законотворчості. По-перше, при конкуренції з іноземним словом (поняттям) перевагу треба віддавати слову українського походження за винятком випадків, коли український варіант став архаїзмом і в загальноживаній мові не використовується. По-друге, при конкуренції зі словами іноземного походження перевага надається більш відомому слову. По-третє, запозичені слова повинні застосовуватися у суворо визначеному їх значенні й оптимально вписуватися в зміст тексту національного закону.⁸¹

Необхідно враховувати, що слова іншомовного походження (запозичення) в мові закону представлені в трьох різновидах.

По-перше, це іноземні слова, що походять із термінології римського права, а також обумовлені необхідністю привести українське законодавство у відповідність до міжнародних та правових стандартів: референдум, дискримінація, конвенція.

До другої групи належать іншомовні терміни різних галузей знань, особливо економічної: овердрафт, тратта.

Третю групу запозичень у мові закону становлять цілковито іноземні слова, що увійшли у наше повсякденне життя: документ, кредит, пенсія.⁸²

Перша і третя група запозичень можуть вільно використовуватися законодавцем. Що ж до термінів другої групи, слід уникати їх немотивованого застосування, оскільки їхній зміст без спеціального коментаря відомий лиш вузькому колу фахівців. Слід також пам'ятати, що запозичення дуже зручно використовувати для маскування не зовсім ясних ідей. Звичайно, таке застосування запозичень у мові закону неприпустиме. Невпорядковане застосування нових іноземних слів у законодавчому акті не повинно служити прикриттям дефектів правотворчості, але не слід уникати іноземних слів, якщо вони сприяють точності вираження.⁸³

⁸¹ *Законодательная техника / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 2000. – С. 155.*

⁸² *Губаева Т. В., Пиголкин А. С. Лингвистические правила законодательной техники // Проблемы юридической техники : Сборник статей / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород. – 2000. – С. 277.*

⁸³ *Там само, с. 277.*

У кожному окремому випадку вибір певного способу створення нормативних понять має бути продуманим з особливою ретельністю. Головні правила, яких має дотримуватися законодавець при заміні іншомовних термінів українськими:

- необхідно, щоб такий термін точно відповідав змісту слова, що замінюється;
- нема потреби у штучній заміні слів іноземного походження, які вже міцно увійшли в наше користування, бо вони загальновідомі й зрозумілі в конкретній сфері, а тому можуть бути використані законодавцем без обмежень.

З 1998 року у Великій Британії в рамках реформи процесуального права⁸⁴ ведеться робота з очищення правил судочинства від не зрозумілої рядовим громадянам термінології. В Україні ж процес зворотний – триває заміна українських термінів у законодавстві на іноземні або штучно сконструйовані.

Приклади.

Законопроект «Про сільський екотуризм», ст. 1 – Визначення термінів: «сільський екотуризм – тимчасовий відпочинок у сільській місцевості (селі) в оздоровчих, естетичних або пізнавальних цілях, пов'язаний з перебуванням в будинку сільського господаря й використанням туристичних ресурсів місцевості;

послуги із сільського екотуризму – послуги сільських господарів щодо бронювання, розміщення, харчування, рекреації, екскурсійного, транспортного, інформаційно-рекламного обслуговування, організації культурної, спортивної програм тощо, спрямовані на задоволення потреб туристів».

Перше питання, що виникає: чому екотуризм, а не просто сільський туризм? Друге: у визначенні екотуризму йдеться про відпочинок, а серед послуг уже вживається – рекреація. Це, напевне, щоб краще зрозуміли селяни де-небудь на полонині. Новий тлумачний словник української мови пояснює слово «рекреація» як відпочинок, канікули.⁸⁵

⁸⁴ *Справочник по нормотворческой технике.* – М. : БЕК, 2002. – С. 29.

⁸⁵ *Яременко В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник української мови.* – Аконіт, 1996. – С. 112.

Законопроект «Про благодійництво та благодійні організації» (нова редакція) № 163071 містить як ніколи багато іншомовних слів, частина з яких уже стала досить вживаними, а частина є зовсім новими для української мови.

Ось лише перелік деяких із таких слів: бенефіціар, меценат, грант, ендавмент, резидент, сервітут, волонтер, акредитація.

Засмічування юридичних текстів новими іншомовними словами, яке відбувається сьогодні швидкими темпами, є не тільки впливом моди та Інтернету, коли молоді автори законопроектів використовують новітні публікації чи користуються англомовними текстами, а елементарними лінощами розробників, які замість того, аби відшукати українське слово, одразу пишуть іноземний термін, мотивуючи свій вибір тим, що українського терміна розробник не знає, а шукати не хоче.

Жаргон

Стосовно зворотів розмовної мови та її експресивних форм, особливу увагу слід приділити тому, що введення в нормативний акт штучних (канцелярських, бюрократичних, діалектних) термінів майже неприпустиме.

Проте як і з іншомовними словами, на практиці бувають винятки застосування жаргонних слів, за якими закріпилося розуміння окремих понять.

Окремі автори вважають застосування жаргону явищем, зумовленим хоч і не частою, проте необхідністю застосування професійної лексики (наприклад, «пасажирипотік»), що є фактично професійним жаргоном. Так само у разі комунікативної правової доцільності, коли законодавець для досягнення максимально швидкого правового ефекту може використовувати жаргон або іншу нестандартну лексику, наприклад, «відмивання коштів», а також, якщо жаргонний відтінок уже малопомітний через повсякденне використання.

Приклад.

Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» (ВВР, 1991, № 22, стор. 262):

«Стаття 1. Вважати реабілітованими осіб, які з політичних мотивів були необґрунтовано засуджені судами або піддані репресіям позасудовими органами, в тому числі „двійками“, „трійками“, особливими нарадами і в будь-якому іншому позасудовому

порядку, за вчинення на території України діянь, кваліфікованих як контрреволюційні злочини за кримінальним законодавством України ...

Стаття 5. *Не підлягають поверненню (компенсації) будівлі та інше майно, що було націоналізовано (муніципалізовано) на підставі відповідних нормативних актів».*

Як бачимо, у ст. 1 законодавець свідомо пішов на використання в законі понять «двійка» і «трійка», які не є юридично визначеними, проте стали зрозумілим для всіх жаргонним терміном. Проте у ст. 5 цього ж Закону застосування терміна «муніципалізовано» є недоречним, оскільки сам термін, поперше, іншомовний, по-друге, незрозумілий для більшості не тільки громадян, а й спеціалістів, оскільки в Україні досі не визначено цього поняття. Щодо самого терміна, то тут його важко означити і як жаргонним, і як професійним, оскільки він не набув в Україні значного поширення.

Професійна лексика

Вище вже частково йшлося про професійну лексику або вузькопрофесійні поняття в законодавстві. Закони, все-таки, загальнозживані документи, що їх, навіть регулюючи галузеві проблеми, використовують люди без спеціальної професійної підготовки (наприклад, судами при вирішенні спорів), тому в законах слід якомога менше вдаватися до професійної термінології. Проте навряд чи можна взагалі не використовувати вузькопрофесійні терміни в нормативних актах.

Для цього слід дотримуватися певних правил:

1. При використанні професіоналізмів слід віддавати перевагу найбільш відомим для означення поняття, про яке йдеться в акті, і які фактично стали частиною звичайної розмовної лексики.

2. Переносити значну частку регулювання питань, що потребують використання вузькопрофесійних термінів та понять, на рівень більш низького за юридичною силою акта (в Постанови Уряду, накази міністерств), розрахованого на використання переважно фахівцями.

Приклад.

Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (ВВР, 1991, № 16, стор. 200):

«**Стаття 2.** Визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій

4) зона посиленого радіоекологічного контролю — це територія з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 1,0 до 5,0 Кі/км² або стронцію від 0,02 до 0,15 Кі/км², або плутонію від 0,005 до 0,01 Кі/км² за умови, що розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів перевищує 0,5 мЗв (0,05 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період...

Стаття 17. Організація медичного обстеження і оздоровлення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

При стійких незворотних морфологічних змінах та порушеннях функцій органів і систем організму, неефективності будь-яких видів реабілітаційних заходів, а також після досягнення пенсійного віку, в тому числі на пільгових умовах, група інвалідності встановлюється безстроково».

У зазначених статтях законодавцем вжито багато суто професійної лексики, цифр і медичних понять. Це нетипово для закону. Проте в ситуації, коли законодавець прагнув забезпечити стабільність норм щодо надання пільг громадянам, які безпосередньо пов'язані з рівнем забруднення, таке загромождження тексту статті фізичними термінами можна якось виправдати, хоча у подібному випадку в багатьох західних державах усі ці цифри були б винесені в додаток до закону.

Скорочення/абревіатури

Як правило, у законодавчій техніці не допускається використання скорочень. Це особливо актуально для законів, менше — для нормативних актів виконавчої влади. Проте в обох випадках із правил є винятки і йдеться передусім про скорочення у вигляді абревіатури — скорочення, утвореного з перших літер слів, що утворюють певне словосполучення.

Вирізняють власне правові абревіатури (ЦПК України, КЗПП України тощо) та мігруючі, тобто такі, що притаманні галузевій лексиці, але стали загальноновживани й зрозумілі. Саме останні можуть більше вживатися в актах виконавчої влади.

Приклад.

Спільний акт двох відомств України – Міністерства транспорту й Міністерства економіки:

«**ПОСТАНОВА**

№ 130/488 від 08.04.99

Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Міненерго та НКРЕ від 08.09.98 № 164п/1152.

№ 26-20/306 від 09.09.94

2. З метою контролю за впровадженням ЕККА у сфері торгівлі, громадського харчування і послуг Уряду Криму, виконавчим комітетом обласних Рад народних депутатів, Київської і Севастопольської міських Рад народних депутатів, Головної державної податкової інспекції щоквартально інформувати Комісію Кабінету Міністрів України про хід виконання Постанови Кабінету Міністрів від 19.01.94 № 14 (14-94-п) „Про терміни впровадження електронних контрольних-касових апаратів у підприємствах сфери торгівлі, громадського харчування та послуг“».

Постає запитання: чи відповідає вимогам законодавчої техніки використання цих аббревіатур?

Приклад.

Законопроект «Про регулювання містобудівної діяльності» містить статтю 2, частина 3 якої викладена таким чином:

«3. Містобудівна документація розробляється на паперових і електронних носіях на оновленій картографічній основі в цифровій формі як набори профільних геопросторових даних у державній геодезичній системі координат УСК-2000 і єдиній системі класифікації та кодування об'єктів будівництва для формування баз даних містобудівного кадастру».

Це вперше на рівні закону у статті вживається аббревіатура «УСК-2000», що нетипово та неприпустимо для закону. Виходячи із природи закону, як нормативно-правового акта вищої юридичної сили, така деталізація щодо системи координат не є прийнятною для закону. Виникає ще низка запитань: «оновлена картографічна основа», що це таке? Наскільки вона має бути оновленою, які для цього мають бути часові чи інші критерії, і чи оновлена значить чинна?

Абревіатури можна класифікувати у такий спосіб⁸⁶:

⁸⁶ Законодательная техника / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 2000. – С. 157–158.

1) загальноприйняті, що не потребують додаткових пояснень (наприклад: МВС, АЕС);

2) спеціальні, що мають більш вузьке використання й зрозумілі спеціалістам без додаткового пояснення (ЦПК, ЦК тощо);

3) індивідуальні, що мають вузьке використання і потребують у тексті одноразового, але обов'язкового пояснення (наприклад: ЕККА – електронний контрольно-касовий апарат, ВТУ – виправно-трудова установа).

Використанням абревіатур не слід зловживати, оскільки вони, особливо спеціальні, подані без розшифрування, можуть значно ускладнити розуміння акта або взагалі допустити його неправильне тлумачення.

Запитання для самоперевірки та додаткового вивчення

Що ви можете сказати про практику застосування професійної лексики в законодавстві?

Пошукайте по базі «Законодавство» приклади використання у законах та постановах Уряду професійної лексики, обґрунтуйте необхідність її застосування в цих актах.

Подумайте, яким українським терміном можна замінити терміни «грант», «реципієнт», «волонтер». Оцініть переваги та недоліки такої заміни.

ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗАКОНУ

ЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ ЗАКОНУ В РЕГУЛЮВАННІ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

У попередній параграфі ми неодноразово звертали увагу на те, що закон, який регулює найбільш важливі суспільні відносини, має бути максимально точним та зрозумілим, у законі має бути чітко визначено предмет його правового регулювання.

Цього можна досягти лише за однієї умови – в законі чітко та однозначно визначено терміни, якими він оперує, ці терміни є природними для української правової системи і не вступають у конфлікт із термінами, які є звичними і якими люди користуються в житті тривалий час.

Виходячи з такого підходу, мовне викладення нормативно-правового акта доцільно починати з чіткого визначення змісту, який стоїть за поняттями, що в ньому застосовуються. Без визначених нормативних понять, як без базових конструкцій, важко із всієї маси передбачуваних норм створити чіткий текст закону.

Значення юридичних термінів важко переоцінити. Перш ніж виконувати певний правовий припис, суб'єкт правових відносин повинен знати, чого від нього вимагають, тобто, що має на увазі законодавець під конкретними поняттями, інакше буде незрозуміло, що саме й чому це від нього вимагається. Якщо, скажімо, держава карає за хуліганство, то вона зобов'язана законодавчо визначити, що розуміється під хуліганством з правової точки зору, інакше будь-які санкції втрачають зміст. Аналогічною є ситуація, коли держава надає суб'єкту правовідносин певні права.

На практиці закони часто регулюють суспільні відносини, не даючи визначення базовим поняттям. Це, у свою чергу, призводить до вільного тлумачення терміна виконавчими та іншими правозастосовчими органами й виникнення спорів.

Проблему чіткого визначення законодавчих термінів в українському законодавстві важко назвати надуманою. Проаналізуємо, для прикладу, одне з рішень Конституційного Суду України: Рішення Конституційного Суду України № 5-рп від 3 червня 1999 року у справі за конституційним поданням Служби безпеки України, Державного комітету нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», частин четвертої та п'ятої ст. 22 Закону України «Про міліцію» і частини шостої ст. 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа про офіційне тлумачення терміна «член сім'ї»).

Підставою для розгляду справи, згідно зі ст. 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», була практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації термінів: «член сім'ї» військовослужбовця, працівника міліції, особового складу державної пожежної охорони (пункт 6 ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», частина четверта ст. 22 Закону України «Про міліцію», частина шоста ст. 22 Закону України «Про пожежну безпеку»), «член сім'ї», який проживає разом з працівником міліції (частина п'ята ст. 22 Закону України «Про міліцію»), «член сім'ї», який перебуває на утриманні військовослужбовця (пункт 6 ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»).

Що саме це означає? А те, що законодавець Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року № 2011-XII (2011-12) (з наступними змінами), Законом України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року № 565-XII (565-12) (з наступними змінами), Законом України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 року № 3745-XII (3745-12) (з наступними змінами) встановив певні суспільні відносини, у даному випадку наділив суб'єктів цих відносин певними правами, при цьому не визначивши чітко коло таких суб'єктів. Поняття «член сім'ї», у тому числі «член сім'ї», який перебуває на утриманні суб'єкта права на пільги чи проживає з ним, у контексті цих законів залишалось невизначеним.

Більш того, у пункті 2 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України встановив, що узагальнюючі норми-дефініції щодо понять «член сім'ї» та «утриманство» відсутні в Конституції України та чинних нормативних актах різних галузей законодавства (у тому числі у 24 законах України, якими встановлюються пільги на оплату житлово-комунальних послуг, і ще майже у 40 законах України, в яких вживаються терміни, що підлягають офіційному тлумаченню, низки міжнародних угод, ратифікованих Україною). Не розроблено єдиного критерію розуміння цих термінів і у відповідній, в тому числі науковій, літературі.

Лише на основі глибокого та системного аналізу всього законодавчого поля Суд зміг встановити зміст, що стоїть за терміном, який дуже широко використовується в законодавстві. При цьому Конституційний Суд України виходив з об'єктивної відмінності його змісту від галузі законодавства (пункт 6 мотивувальної частини Рішення).

До винесення рішення Конституційним Судом України існували деякі розбіжності в застосуванні зазначених законів (адже саме вони стали причиною цілої низки конституційних подань, що були об'єднані для єдиного судового провадження). Внаслідок цих розбіжностей, причина яких полягає саме у відсутності чіткого визначення термінів законодавцем, органи виконавчої влади не могли чітко та справедливо застосовувати закони. Отже, насамперед через це потерпали люди.

Саме чіткість правових понять, однозначність їхнього змісту стають необхідною передумовою однозначності й справедливості нормативно-правових рішень. Тому під час викладення нормативно-правових приписів законотворець повинен особливу увагу звертати на термінологію законодавчого акта, забезпечити чітке розуміння термінології, що застосовується не лише на етапі написання проекту закону, а й на всіх подальших етапах його застосування.

На жаль, на практиці проблемі нормативної термінології в українському законодавстві не приділяється належної уваги. Хоч і існують певні застереження щодо точності застосування термінології, відповідності юридичного терміна його змісту та єдності термінології, але вони не вирішують і частки питань, пов'язаних

із використанням термінології. Як наслідок, при складанні закону законотворець більше зосереджується на регулюванні суспільних відносин, логічному викладенні правових норм, використовуючи при цьому юридичні терміни у власному розумінні та, і це головне, не застосовує критичний підхід до використання термінів, тобто не запитує себе, чи зрозуміло буде органу влади або громадянам, який саме зміст стоїть за терміном, що використовується в конкретному законі та наскільки він відповідає обсягу та змісту термінів, що вже встановлені в законодавстві.

Неналежна увага, що надається нині питанню термінології та нормативних дефініцій в українському законодавстві, має історичне підґрунтя.

Включення нормативних визначень у закони радянського періоду не було широко поширеним законотворчим прийомом, що пояснюється перш за все стабільністю правового механізму в цілому. Коли радянський законодавець давав визначення базовим поняттям, юридична наука формувала понятійний апарат законодавства у правосвідомості суспільства. Судова практика надавала уточнення визначень понять, що були необхідні для правозастосування, в керівних роз'ясненнях Пленуму Верховного Суду спочатку СРСР, а потім й України (зокрема цікавим є роз'яснення Пленуму Верховного Суду України щодо застосування судами норм Закону «Про корупцію», який виписаний з точки зору юридичної техніки настільки слабо, що дає змогу органам СБУ та МВС досить вільно їх застосовувати для складання протоколів про корупцію).

Останніми десятиліттями ситуація з кількістю та якістю законів кардинально змінилася. Законодавство перехідного періоду складають нормативно-правові акти зі швидко змінюваними правовими положеннями, що значно ускладнює їхнє правозастосування. Зміни, які дуже часто вносяться у закони, часто не є аргументованими і не враховують регулювання правовідносин, що уже виникли на основі норм, які змінюються.

Нові законопроекти, котрі часто готують молоді люди, які володіють англійською мовою, необґрунтовано вводять нові «англізовані» терміни і поруч починають паралельно існувати нові і старі терміни, які є або тотожними, або частково різними.

Все це призводить до багатьох суперечностей і спорів з точки зору використання та застосування конкретних правових понять, тому чітке визначення юридичних термінів стає першорядною умовою забезпечення принципу законності і становлення правової держави.

Варто зазначити, що питанням термінології в законодавстві зараз активно стали приділяти філологи та юристи, аби поліпшити ситуацію.

У 2000 році в Україні було розроблено Державний стандарт України ДСТУ 3966-2000: «Термінологія. Засади і правила розроблення стандартів на терміни та визначення понять».

Незважаючи на те, що цей стандарт не має прямого відношення до законів, але велика робота, здійснена його розробниками з визначення підходів до формулювання термінів, є дуже цінною і може застосовуватися розробниками законопроектів.

Далі розглянемо основні правила застосування термінології в нормативно-правових актах і проблеми, з якими стикається законотворець. Для цього поставимо перед собою основні питання, що виникають у зв'язку із застосуванням термінології в законодавстві, зокрема:

- які загальні вимоги висуваються до юридичної термінології?
- коли потрібно надавати визначення юридичному терміну?
- у яких законодавчих актах слід розташовувати нормативні визначення?
- яким вимогам має відповідати нормативне визначення?

Для цього спочатку визначимося, що саме ми розуміємо під словами, що їх уживатимемо.

При вивченні проблеми застосування юридичних термінів в законодавчих актах маємо розрізняти слова «поняття» і «визначення».

Поняття — результат узагальнення суттєвих ознак об'єкта дійсності, розуміння кимось чого-небудь, що склалося на основі якихось відомостей, власного досвіду⁸⁷ (коротка назва чогось).

⁸⁷ *Тлумачний словник сучасної української мови : загальнонавжівана лексика: Близько 60000 слів / за заг. ред. проф. Калашника. — Х. : ФОР Співак Т.К., 2009. — С. 700.*

Визначення – сукупність ознак та властивостей, що складають таке явище. Синонімом слова «поняття» є слово «термін», а синонімом «визначення» – «дефініція». Наприклад: «угода» – це поняття, а «дії громадян і організацій, спрямовані на встановлення, зміну або припинення цивільних прав або обов'язків» – це визначення угоди.

При цьому під час аналізу викладення нормативних понять у законодавстві найчастіше йдеться про юридичні терміни.

У ДСТУ 3965-2000 у концентрованому вигляді викладені вимоги до терміна: «Г.1 Термін позначає логічне наукове поняття, яке в сукупності з іншими поняттями певної предметної галузі є складником наукової теорії. Для термінів використовують різні лексичні форми: простий термін (вісь, рідина, зуб, коло), складний термін (водогін, листоноша тощо), термін – словосполучення (складений термін) (випробовування на рідинотривкість...), термін – символ-слово (а-частина, уран-235 тощо)».

Як бачимо, загальні вимоги до термінів взагалі цілком справедливі і для термінів юридичних.

Юридичний (правовий) термін – це слово (або словосполучення), що уніфіковано використовується у сфері правових відносин, має визначення, вирізняється заданою моносемічністю (тобто строгою змістовною визначеністю, однозначністю), функціональною стійкістю.⁸⁸

Як бачимо, вже саме визначення юридичного терміна передбачає деякі вимоги до нього: відповідність змісту юридичного терміна правовому визначенню, однозначність юридичного терміна, функціональна стійкість.

Варто сказати, що не всі юридичні терміни мають своє визначення у законах. Частина юридичних термінів мають усталене визначення в науковій юридичній літературі⁸⁹ і їх застосування в наукових публікаціях не потребує визначення. Проте пряме застосування таких, ніби й усталених юридичних термінів у законодавстві, без їх нормативного визначення небажане.

⁸⁸ *Законодательная техника / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 2000. – С. 81.*

⁸⁹ *Артикуца Н. В. Законодавчі терміни та їх визначення. Наукові записки. Том 90. Юридичні науки, с. 39.*

Терміни, які вживаються у законах, не всі мають характер юридичних, штучно створених юристами спеціально для певного законодавства. У законах в основній більшості використовуються терміни, які є звичними для громадян, а також терміни зі спеціальних галузей (фінансів, техніки, медицини тощо)

Запитання для додаткового вивчення та самоперевірки

Спробуйте пояснити термін «регіон», використовуючи його розуміння у різних галузях та українському законодавстві.

У чому відмінність «складного» терміна від «складеного»?

Спробуйте дати визначення терміну «меблі».

ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНІВ

Поняття, які є змістом термінів, фактично є вищим ступенем логічного узагальнення предметів та явищ.

Поняття із низки ознак певних явищ вибирає найбільш суттєві, за якими можна судити за все явище, причому наявність цих ознак є достатніми для правильного розуміння явища.

Саме тому поняття та терміни є чи не найважливішими складовими нормативно-правового акта.

Поняття є різного рівня узагальнення⁹⁰ — загальні, особливі, індивідуальні. Наприклад: меблі, шафи, шафа книжкова (платяна, кухонна тощо).

У законодавстві за аналогією найбільш загальні поняття вживаються у Конституції, далі з них виокремлюються спеціальні поняття у законі і аж до підзаконного акта чи разового юридичного акта.

Наприклад, статті 66–68 Конституції України оперують поняттям «кожен», яке є найбільш загальним. «Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки». Але в інших законах, зокрема у кодексі про адміністративні правопорушення, поняття «кожен» уже розбивається на декілька, оскільки санкції за порушення для фізичних осіб встановлюються одні, а для посадових осіб інші, значно суворіші, в той же час неповнолітні фізичні особи до відповідальності за такі правопорушення не притягуються.

Аби правильно зрозуміти суть термінів та зміст понять, які ми будемо застосовувати у проекті нормативно-правового акта, маємо на основі наукової концепції проекту нормативно-правового акта визначити зміст та обсяг нормативних понять, їхню супідрядність, співвідношення з конституційними поняттями, у деяких випадках — із ключовою термінологією міжнародних правових актів та інших нормативних понять, уже визначених законодавством; після цього скласти логіко-понятійну схему, в

⁹⁰ *Законодательная техника / под ред. Ю. А. Тихомирова. — М., 2000. — С. 78.*

якій наочно буде відображено всі ці елементи та зв'язки між ними. Потім на базі розробленої схеми підбирати лінгвістичні засоби для визначення нормативних понять, віддаючи перевагу існуючим у мові словам зі сталим, чітким змістом⁹¹.

Зазначена рекомендація дуже слушна й чітка, проте тільки її самої для використання термінології в законодавчому акті недостатньо. Годиться знати й деякі правила застосування юридичної термінології в законах.

Формулювання термінів

Якщо говорити звичайною мовою, то до термінології нормативно-правового акта можна віднести слова та словосполучення, які вживаються у нормативно-правовому акті для позначення понять, про які йде мова у цьому акті.

Наприклад, у Земельному кодексі вживається термін – земля, є навіть окремий вид податку – плата за землю. Незважаючи на те, що слово «земля» має дуже багато значень – від назви планети до ґрунту, в земельному та податковому законодавстві «земля» означає земельну ділянку.

Застосування в нормативно-правових актах загальноживаних слів, які є одночасно і загально-живаними термінами, суттєво спрощує як написання проекту, так і застосування акта на практиці. Наприклад, терміни: вчитель, лікар, зерно, цукор тощо не потребують у проекті додаткового пояснення і їх розуміння також не викликає особливої складності.

Проте на практиці у багатьох нормативно-правових актах, передусім в законах, що регулюють повноваження та діяльність органів публічної влади, секторів економіки чи сфери послуг, використовуються більш складні терміни, які не є такими очевидними і є фактично сконструйованими розробниками проекту. Такі терміни називають юридичними.

Юридичний термін повинен бути стислим, тобто включати не більш трьох – п'яти слів (ідеально – не більше двох). Серед цих слів не повинно бути дієслів, займенників або прислівників⁹².

⁹¹ Губаева Т. В., Пиголкин А. С. *Лингвистические правила законодательной техники // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 275.*

⁹² Шугрина Е. С. *Техника юридического письма : учеб.-практ. пособ. – М., 2000. – С. 63.*

Для того щоб розкрити зміст поняття, слід вказати лиш найбільш важливі його ознаки. Слова, що використовуються, повинні давати найбільш загальне, зовнішнє уявлення про характер явища, що описується.

Не можна віддавати абсолютну перевагу однослівним термінам чи, навпаки, термінам-словосполученням. Перевага однослівних термінів – в їхній компактності, недоліки – у певній складності розуміння.

Терміни-словосполучення зручніші однослівних, оскільки дозволяють уточнювати об'єкт думки за різними ознаками.

Водночас застосування громіздких, важких для сприйняття ланцюгів відмінкових форм ускладнює сприйняття закону.

Усі правила, зазначені вище, узагальнюються одним: прийнятним вважається термін, що найповніше відображає нормативне поняття, і поганим – той, що спотворює його істинний зміст.

Терміни створюються по-різному, проте найбільш загально можна виділити такі найпоширеніші способи: семантичний – використання уже відомих слів у загальному їх розумінні (депутат, особа), морфологічний – через об'єднання кількох слів за правилами української мови (листоноша, навчальний заклад), запозичення іншомовного терміна без змін (волонтер, магістр), запозичення іноземного терміна через його буквальний переклад (місцеве самоврядування).

На практиці і до юридичних термінів можна застосувати правила стандарту ДСТУ 3966-2000, які визначають такі основні вимоги до терміна:

- «однозначна відповідність терміна поняттю;
- відповідність лексичного значення терміна позначеному ним поняттю;
- системність;
- раціональна стислість;
- словотворча (дериваційна) здатність;
- мовна правильність».

У межах певної сфери правового регулювання, а тим паче в межах одного закону, термін повинен означати винятково лише одне поняття. Якщо цього немає, то відбувається пору-

шення відповідності між терміном і поняттям, що, у свою чергу, веде до так званої омонімії терміна.⁹³

Наприклад, чітке уявлення дають поняття «навмисне вбивство», «адміністративне стягнення», «письмове зобов'язання». Прикладом абстрактного поняття може слугувати запропонований народними депутатами в пункті 3 проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Арбітражного процесуального кодексу України» (реєстраційний номер № 5323-1 від 18.05.2000) термін «необґрунтоване збагачення». Автори законопроекту не визначили в ньому нового терміна і не зазначили, чи співвідноситься він якимось чином з уживаним в Цивільному кодексі України поняттям «безпідставно придбане майно».

У законопроекті «Про адміністративно-територіальний устрій України» в редакції Мінрегіонбуду 2010 року має місце класична омонімія терміна, там термін «село» вживається в одних статтях як «адміністративно-територіальна одиниця», а в інших — як «населений пункт».

Що точніший термін, то чіткіший взаємозв'язок поняття з предметами, явищами та подіями й легше правильно зрозуміти правовий припис. Навпаки, нечіткі абстрактні формулювання перетворюють нормативне положення в беззмістовну декларацію, оскільки за неясності змісту самого терміна з тою чи іншою вимогою у принципі можна пов'язати будь-що.

Щоб забезпечити чіткість правового терміна, його слід викласти в нормативно-правовому акті загальнозрозумілими і доступними словами в прямому їхньому значенні. Потрібно уникати застосування в нормативному акті застарілих і багатозначних слів і виразів, образних порівнянь, епітетів, метафор.

Створюючи нові терміни, слід розуміти, що термін має бути системним, раціональним, а власне буквальне значення елементів терміна, що входять до його складу, з урахуванням їхньої семантики і синтаксичних зв'язків, мають відповідати поняттю, яке означає даний термін.

Часто в законодавстві ці правила певним чином трансформуються у так звані компромісні норми, які стають новими неологізмами, що швидко приживаються.

⁹³ ДСТУ 3966-2000. Термінологія. Засади і правила розроблення стандартів на терміни та визначення понять. Держстандарт України. 2000 р.

Наприклад, питання пасивного та активного виборчого права. Коли дискусія щодо права на висування кандидатів в депутати різними суб'єктами – зборами виборців, самовисуванням, зборами трудових колективів, партіями між прихильниками «партійної» та «непартійної» демократії – в 1993 році зайшла в глухий кут, було придумано формулу, що є і нині чинною і яка переходить в кожен нову редакцію закону про вибори: «Право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через партії (блоки) у порядку, встановленому цим Законом».⁹⁴

Фактично йдеться про активне виборче право – «право висування кандидатів у депутати», умовою його реалізації є наявність громадянства, наявність права голосу. Але реалізувати це право безпосередньо неможливо інакше, як через партії та блоки.

Конструкція досить складна, з юридичної точки зору не бездоганна, але вона вже є усталеною для українського законодавства.

Проте самі терміни «виборче право», «право висування кандидатів у депутати» відповідають критерію системності та раціональності.

Термін не може бути надто довгим. Занадто довгі терміни слід скорочувати вилученням з них елементів, які «означають не суттєві ознаки понять»⁹⁵ і не впливають на ідентифікацію терміна як окремого, відмінного від інших термінів.

Проведячи процедуру скорочення терміна, слід пам'ятати, що не можна при такому скороченні порушувати норми української мови або ігнорувати інші вимоги до терміна, про які мова йшла вище.

Також слід пам'ятати, що новий термін, який утворюється, має мати словотворчу здатність, адже надалі на його основі можуть створюватися нові терміни. Адже загальне правило ство-

⁹⁴ Закон України «Про вибори народних депутатів України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 27–28, ст. 366) 25 березня 2004 року N 1665-IV.

⁹⁵ ДСТУ 3966-2000. Термінологія. Засади і правила розроблення стандартів на терміни та визначення понять. Держстандарт України. 2000 р.

рення нових термінів можна пояснити таким алгоритмом: є поняття, шукаємо для нього термінологічний відповідник у суміжних галузях чи законодавстві, якщо такого не знаходимо, конструюємо власний термін, але з дотриманням правил, про які мова йшла вище.

Як приклад невідповідності нового терміна словотворчої здатності — «бенефіціар», вжитий у законопроекті «Про благодійність та благодійні організації» замість усталеного українського терміна «набувач благодійної допомоги».

Запитання для додаткового вивчення та самоперевірки

1) *Ознайомтесь із законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, № 38, ст. 534)⁹⁶ та віднайдіть в його тексті два терміни, які є важливими для однозначного розуміння закону, але які не визначені в самому законі. Поміркуйте чи слід їх визначити у цьому законі, чи можна застосувати щодо них визначення з інших законів. Поясніть свою позицію.*

2) *Поясніть, як ви розумієте таку вимогу до терміна: «Має бути забезпечена відповідність лексичного значення терміна позначеному ним поняттю»?*

3) *Яким чином має відбуватися скорочення терміна, якщо він не відповідає критерію раціональності?*

⁹⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1275-17>

Види термінів

Юридичні терміни зазвичай поділяються на загальнозастосовувані (такі, що мають у праві таке ж значення, що і в побуті, й такі, що застосовуються у праві у специфічному значенні), суто юридичні та спеціальні.

Під загальнозастосовуваними термінами ми, як правило, розуміємо слова, що використовуються в побуті (саме до них висувається вимога бути «загальнозрозумілими та доступними»).

Під суто юридичними розуміють терміни, які є винаходом юристів і застосовуються лише у правових актах.

Під спеціальними розуміють терміни, що використовуються в інших, ніж право, галузях знань (економіка, фінанси, техніка тощо).

Інколи окремо виділяють іншомовні терміни, оскільки доцільність їхнього застосування в законодавстві потребує окремих зауважень.

Загальнозастосовувані терміни

Щодо застосування загальнозастосовуваних термінів слід зробити ряд зауважень.

Терміни, які мають загальне застосування, у законодавстві можна застосовувати лише там, де їхнє значення очевидне й однозначне і не допускає неясності та сумнівів. Неюридичні терміни, які мають загальне застосування, як правило, застосовуються в їхньому власному і прямому значеннях і тому не потребують визначень; проте у випадках, коли в них вкладається інший зміст, їх обов'язково потрібно пояснити.

Наприклад, звичайне розуміння слова «село» в законі про адміністративно-територіальний устрій може вимагати окремого пояснення, оскільки село у десять дворів чи тисячу дворів (у сто чи десять тисяч осіб населення) може або бути самостійною адміністративно-територіальною одиницею, або входити до складу іншої. Аналогічна ситуація із поняттям «вагітна жінка». Для різних цілей може вимагатися певне уточнення. Для того щоб ідентифікувати фізіологічний стан, цього терміна достатньо, але, наприклад, для призначення певних соціальних виплат до цього має бути додано вимогу щодо кількості тижнів вагітності.

Особливу увагу необхідно приділити саме прямому значенню терміна, оскільки багато слів чи словосполучень у переносному значенні ввійшли в повсякденну мову і є «загальнозрозумілі й доступні», проте їхнє використання в законі неприпустиме.

Якщо загальнозживані терміни, що використовуються в законопроекті, мають кілька змістів або зміст, що відрізняється від загального, у тексті закону слід вказати, який зміст надається терміну, щоб забезпечити правильне тлумачення закону.

Наприклад, не потребують пояснень загальнозживані терміни, що застосовуються у праві в тому ж значенні, що й у побуті (чоловік, жінка, вибори, вбивство). Натомість обов'язково визначення потребують поняття, взяті з побуту, які набули у праві спеціального значення (чоловік (сімейний стан), захист (у суді), потерпілий (учасник процесу), скарга (процесуальний документ)).

Спеціальні терміни

У законодавчих актах можливе застосування спеціальних термінів, тобто запозичених законодавцем із не юридичної сфери знань, що мають визначене специфічне значення. Проте при цьому спеціальні терміни слід застосовувати лише в межах необхідності і у разі, якщо акт має відносно вузьку сферу застосування. Коли акт стосується всього суспільства або значної його частки, то кожен спеціальний термін необхідно роз'яснити в самому законі. Це особливо важливо, коли мова йде про акти, які є досить специфічними – податковий закон, бюджетний закон, але водночас такими, що застосовуються широким колом суб'єктів, у тому числі ті, що не мають вищої спеціальної освіти у тих галузях, з яких було взято спеціальні терміни.

Спеціальні терміни, необхідні для урегулювання конкретного виду (сфери) суспільних відносин, використовуються у нормативних актах тільки в тому розумінні, в якому вони вживаються в даній спеціальній сфері. Не рекомендується замінювати спеціальні правові терміни словесними визначеннями, оскільки це значно ускладнює розуміння тексту закону, а лише давати визначення терміна у формі, зрозумілій читачу закону.

Цілком виправданим є використання спеціальної термінології в законодавчих актах, які регулюють фінансові та кредитно-грошові відносини.

Такий підхід добре ілюструється на прикладі Податкового кодексу України, де вживається багато спеціальних термінів:

«аваль — вексельне поручительство, згідно з яким банк бере на себе відповідальність перед векселедержателем...»;

акцизний податок — непрямий податок на споживання окремих видів товарів ...»;

біоетанол — спирт етиловий зневоджений, який виготовлений з біомаси для використання як біопаливо ...»

Існують також суто юридичні терміни (правоздатність, дієздатність, позивач). Вони вільно використовуються законодавцем і, як правило, мають чітко визначений зміст та обсяг. При застосуванні таких термінів, однак, на сьогодні існує проблема перекладу деяких законодавчих термінів з російської мови. Довгий час в українському законодавстві, яке в Радянському Союзі формувалось за рахунок основ законодавства, що ухвалювались союзними органами, домінували впливи саме російської юридичної школи і щоби законодавство українською мовою якомога ближче відповідало союзному законодавству, яке приймалось російською мовою, у ньому почали з'являтися терміни, що є відвертою калькою з російської мови. Такі терміни уже є ніби й усталеними, проте мовна природа їх не відповідає природі української мови та українській мовній традиції.

Саме тому, на наш погляд, з переглядом нормативно-правових актів слід поступово відходити від «чужорідних» для української мови юридичних термінів.

Як приклад, у Законі України «Про нотаріат» можна було вжити природний український термін «нотар» замість «нотаріуса», «уповноваження, доручення» замість «довіреності».

Уже звичним в українських законах є застосування терміна «населений пункт» замість «поселення». Водночас Російсько-український словник правничої мови, виданий Українською академією наук у 1926 році, з російської «населенный пункт» перекладає, як «оселене (залюднене) місце».

Правда, в останні роки ми маємо і іншу проблему — «новотвори», породжені уже англomовними термінами.

Запитання для самоперевірки

Які види термінів, що вживаються у НПА, ви знаєте? Наведіть приклади.

Які особливості застосування загальнозживаних термінів?

Перегляньте Закон України «Про господарські товариства» і спробуйте віднайти там різні види термінів.

Що таке спеціальні терміни і які особливості їх застосування?

Однозначність терміна

Коли ми давали визначення юридичному терміну, то говорили про його обов'язкову моносемічність, тобто строгу змістовну визначеність, однозначність. При цьому необхідно зазначити, що однозначність у мові закону — це не єдине значення слова, а його однакове сприйняття і єдине тлумачення саме в тексті цього закону.

Важливим у зв'язку з цим є те, щоб для визначення одних і тих же понять застосовувалися одні й ті ж терміни. Застосування різних термінів для визначення понять одного обсягу та змісту призводить до їхнього неоднозначного сприйняття при застосуванні законодавства або ж додаткових спорів.

Ми вже розглядали приклад недоцільного вживання словосполучень «набуває чинності» (ст. 160) і «набирає чинності» (частина п'ята ст. 94) в Конституції України. Іншим, досить наочним прикладом застосування різних термінів для одного поняття, є тривале існування в українському правовому полі термінів «вогнестрільна зброя» та «вогнепальна зброя». І якщо за Кодексом про адміністративні правопорушення, ст. 174, до адміністративної відповідальності притягують за стрільбу з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням установленого порядку, то до кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 223 Кримінального Кодексу (попередня редакція), — за розкрадання «вогнестрільної зброї», бойових припасів або вибухових речовин.

Такі розбіжності перш за все пов'язані з перекладом російської термінології. Саме через переклад російського терміна «огнестрельное оружие» у Кримінальному Кодексі виник термін «вогнестрільна зброя», який, до речі, не застосовувався більш у жодному із законодавчих актів.

Лише нова редакція Кримінального Кодексу виправила цю помилку, використавши у ст. 269 та інших термін «вогнепальна зброя».

Вимога щодо обов'язковості вживання однакових термінів для визначення понять одного обсягу та змісту зовсім не означає, що будь-який юридичний термін може мати лиш одне-єдине значення. Встановлення такої вимоги до застосування

юридичної термінології в законодавстві недоцільне і навіть неможливе для виконання. Важко, наприклад, застосовувати в законодавстві такі терміни, як «товар», «документ», «фонд», «акт» у межах одного-єдиного змісту та обсягу.

Проте є випадки, коли застосування одного й того ж терміна для визначення понять різного обсягу призводить до виникнення спорів.

Для прикладу знову звернемося до рішень Конституційного Суду України. Розглянемо Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») № 12-рп/98 від 9 липня 1998 року.

Підставою для розгляду справи стало неоднозначне розуміння при застосуванні окремими органами державної влади, а також підприємствами, установами та організаціями положення частини третьої ст. 21 Кодексу законів про працю України, за яким сфера застосування контракту визначається законодавством.

Київська міська рада професійних спілок вважала, що поняттям «законодавство» охоплюються лише закони, а тому тільки ними повинна встановлюватися сфера застосування контракту. На практиці контрактна форма трудового договору часто впроваджується підзаконними актами, зокрема указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, чим, на думку суб'єкта звернення, порушуються конституційні права громадян на працю.

Конституційний Суд України вирішив, що термін «законодавство», що вживається у частині третій ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

Що ж саме стало причиною неоднозначного розуміння такого простого, на перший погляд, терміна «законодавство»? Цікава з цієї точки зору мотивувальна частина Рішення. У пункті 3 мотивувальної частини Рішення № 12-рп/98 від 9 липня 1998 року Конституційний Суд України встановив, що «термін „законодавство“ досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (ст. 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях (підкреслено автором): в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття „законодавство“ включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади». Тут же Суд пише, що у Кодексі законів про працю України термін «законодавство» в цілому вживається у широкому значенні, хоча його обсяг чітко не визначено.

Отже, бачимо, що використання в законах терміна «законодавство» для визначення різного обсягу правового поняття та відсутність чіткої регламентації такого обсягу в Кодексі законів про працю призводить до неоднозначного розуміння та застосування правових норм Кодексу.

Втім, проблеми, що стосуються аналогічних ситуацій, вирішуються більш-менш просто. Часто для встановлення необхідного обсягу поняття, що застосовується законодавцем, необхідно лиш вказати на такий обсяг в самому законі.

Що ж до застосування одного й того ж терміна для визначення різних за змістом понять, то тут законодавець має поводитися дуже обережно.

Проте в деяких випадках застосування одного й того ж терміна для визначення різних за змістом понять можуть призвести до неправильного застосування правових норм, перш за все

через спотворення змісту одного з понять шляхом надання йому якостей іншого.

Виклавши зміст однозначності юридичного терміна та проаналізувавши деякі проблеми, що стосуються цього питання, можемо перейти до розгляду вимоги єдності термінології — однієї з основних вимог, що висувуються до юридичних термінів.

Єдність термінології

Вимога єдності термінології означає, що для визначення одних і тих же понять мають застосовуватися одні й ті ж терміни. Її дотримання необхідне для забезпечення правильного розуміння та єдиного тлумачення закону.

Звичайно, треба намагатися дотримуватися єдності термінології в усьому законодавстві, однак на практиці часто в цілях окремого закону необхідним буває звужити, або, навпаки, розширити обсяг певного поняття. Деякі терміни, як ми вже зазначали, застосовуються для визначення різних правових понять. У випадках, коли таке використання не призводить до неоднозначного тлумачення терміна, така багатозначність юридичного терміна цілком допустима. Саме тому на початку ми розглянули питання однозначності юридичної термінології.

У цьому ж підрозділі особливу увагу приділимо окремим випадкам, коли єдність термінології є обов'язкова.

Базовою вимогою до однозначного застосування термінів у законодавстві є їхня відповідність змісту та обсягу, що застосовується до них в Конституції України. Саме на основі Основного Закону буде тлумачитися будь-який нормативний припис.

Неприпустимими є розбіжності в термінології у тексті одного нормативного акта, а також у термінології загального та спеціального законів. Обов'язковим є також застосування в підзаконних актах понять у контексті законів, що регулюють відповідну сферу. Іншими словами, питання єдності термінології тісно пов'язані з ієрархією законодавства та його сферами правовідносин, що регулюють закони.

Особливу увагу слід приділяти не лише обов'язковості дотримання вимоги єдності термінології між загальними та спеціальними законами, а й між законами, які пов'язано відсильними (бланкетними) нормами. Так, неприпустимим є

відсилання на положення закону, якщо термінологія цього положення розходиться із законом, в якому робиться відсилання, оскільки це призведе до помилок та розбіжностей під час тлумачення.

Отже, єдність термінології всередині одного нормативного акта обов'язкова. Терміни, які використовуються в нормативному акті, не повинні відрізнятися за змістом від їхнього визначення в Конституції України. Обов'язковою є єдність термінології в законах, які регулюють єдину сферу правовідносин, а також у законах, що пов'язані бланкетними нормами. У підзаконних нормативних актах терміни застосовуються в межах термінології законів, що регулюють відповідну сферу.

Порушення правил законодавчої техніки щодо однозначності вживаного у законі терміна та дотримання єдності термінології може стати перепоною для застосування закону. На практиці такі помилки мають типовий характер.

Приклад. Однакові терміни з різним змістом

Однією з типових помилок законодавчої техніки, яка може суттєво вплинути на практичне застосування правових норм, є використання в одному законі кількох термінів, які мають однакове написання, але різний зміст. Дуже часто це є наслідком застосування омонімів – слів, які при однаковому написанні та звучанні мають різне значення. Наприклад із шкільної практики чи повсякденного життя нам відомо: коса – волосся, коса – знаряддя праці; акт – документ, акт – статевий; акт – відплата тощо.

Застосування таких слів у законах має бути максимально обмеженим, а застосувавши таке слово для терміна, слід дати чітке визначення і більше в тексті закону в жодному разі не застосовувати це слово у іншому значенні.

Цікавим прикладом порушення цих правил є законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України», розробник Мінрегіонбуд, жовтень 2010.

«Стаття 2. Система адміністративно-територіального устрою України

1. Систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони,

міста, райони в містах, селища і села, які є адміністративно-територіальними одиницями.

2. Адміністративно-територіальна одиниця — це цілісна частина території України, визначена відповідно до Конституції України та цього Закону з метою створення територіальної основи діяльності державних органів, територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

3. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів:

перший рівень — Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом — Київ та Севастополь;

другий рівень — райони;

третій рівень — міста (за винятком міст Києва та Севастополя), селища, села.

4. Міста, селища, села як населені пункти поділяються на міські та сільські.

До міських населених пунктів належать міста та селища.

До сільських населених пунктів належать села».

Як видно із статті 2 закону, термін «село» (селище, місто) означає в одному випадку адміністративно-територіальну одиницю, в іншому — населений пункт. Таке накладання штучно створеної юридичної конструкції — адміністративно-територіальної одиниці на зрозумілий усім термін «село» (селище, місто) як населений пункт породжує проблеми у самому законопроекті, а в реальному житті призведе до значних негативних наслідків.

Так, у статті 12 дається визначення села, як АТО: «Село — це адміністративно-територіальна одиниця з переважно сільською садибною забудовою і кількістю населення, яка, як правило, становить не менш як 200 жителів...» , а стаття 14 вводить новий термін «невеликі поселення» і встановлює: «Невеликі поселення, що не відповідають вимогам, установленим у статтях 10, 11, 12 цього Закону, ... не є окремими адміністративно-територіальними одиницями і разом з їх територією з урахуванням пропозицій жителів цих поселень та відповідних сільських, селищних, районних рад, районних державних адміністрацій включаються в установленому порядку до складу, як правило, найближчих сіл, селищ відповідного району».

Отже, зрозуміти статтю 12 можна так, що близько 25% українських сіл, а саме така їх кількість має населення менше 200 осіб, буде ліквідовано шляхом приєднання до інших сіл. Звичайно є сумнів, що автори проекту саме це мали на увазі, але так виходить із тексту законопроекту, саме через об'єднання під одним терміном різних змістовних наповнень.

Мало того, за новим проектом територія села (селища, міста) включатиме і навколишні території, тобто між ними не буде так званих нічийних територій — всі території перебуватимуть в межах села (міста, селища). Тут одразу виникне питання і щодо режиму руху транспорту — в межах і поза межами села (міста, селища), тобто все одно виникне потреба розділити, де закінчується село як АТО, а де — як населений пункт.

Напевне, не випадково у більшості держав світу поняття адміністративно-територіальної одиниці розведене від поняття населеного пункту. Є місто і є комуна (гміна, община тощо).

Запитання для самоперевірки

Поясніть, як ви розумієте вимогу щодо вживання у законопроектах «однозначних» термінів і яким чином забезпечити дотримання цієї вимоги.

Проаналізуйте терміни «населений пункт» та «поселення» і спробуйте оцінити переваги та недоліки застосування кожного з цих термінів у законопроектній роботі.

Запропонуйте власне визначення для термінів «клуб», «дитячий майданчик», «казнокрад».

ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ

Необхідність визначення термінів (нормативні дефініції)

У попередніх параграфах ми уже вели мову про застосування термінів у проектах НПА, про точність, однозначність термінів, єдність термінології.

Досить часто здається, ніби найпростіший та найпоширеніший у певному НПА термін має свою відмінність. Тому точність застосування термінології забезпечується також наданням у текстах нормативних актів визначень деяких термінів. Нормативні визначення/дефініції є органічним доповненням вимоги єдності термінології, що сприяють однозначності тлумачення законів.

Під час розгляду кожного з рішень Конституційного Суду України ми неодноразово підкреслювали, що неоднозначному застосуванню терміна можна було б запобігти, якби законодавець дав визначення терміна в законі.

Безумовно, що більшій кількості понять надаватимуться законодавчі дефініції, то менше буде помилок і непорозумінь на практиці. Однак визначення, які даються в законі, мають також і негативний бік – вони ускладнюють і переповнюють законодавство. Тому не слід перенасичувати законодавчий акт правовими дефініціями, пояснюючи те, що не потребує пояснення.

Хоча і тут можуть бути винятки. Якщо уявити, що ви готуєте проект змін до закону, що встановлює покарання за адміністративні проступки, наприклад, за пошкодження дерев у парках міста, то зрозуміло, що ви розумієте під терміном «дерево» власне те дерево, яке росте, а не «дерево», як матеріал. Проте і тут одразу при застосуванні закону виникне питання, а чи поширюється відповідальність за пошкодження дерев у разі пошкодження кущів?

Під час написання законів важливо чітко розуміти, які саме поняття повинні обов'язково визначатися в законах.

Для цього практикою вже вироблені певні правила, які можна узагальнити таким чином.

Необхідність визначення поняття у НПА виникає в разі, коли:

1) поняття створено шляхом переосмислення загальнозвичаного слова або з використанням нетрадиційної лексики (рідкісних, спеціальних та іншомовних слів, у тому числі юридичних термінів);

2) поняття оформлено за допомогою слів, які часто застосовуються в буденній мові й викликають різні за змістом асоціації;

3) з урахуванням цілей закону дане поняття є специфічним;

4) поняття по-різному трактується юридичною наукою і практикою;

5) з точки зору законодавця термін дуже важливий для розуміння закону і щодо його змісту не повинно бути сумнівів та непорозумінь;

б) в інших випадках, коли відсутність чіткого визначення терміна може призвести до неясності з приводу правильного розуміння закону й точного тлумачення терміна.

Отже, головним критерієм у вирішенні питання про необхідність визначення терміна в нормативному акті є припущення того, що відсутність чіткого визначення терміна може призвести до неясності щодо правильного розуміння закону й точного тлумачення терміна при застосуванні правової норми.

Загальноприйнятою помилкою є твердження, що необхідність пояснень позначень і термінів існує лише тоді, коли такі терміни вживаються в законодавстві вперше. Така вимога є лише похідною від загальних правил застосування правових дефініцій, і, отже, висвітлює лише окремий випадок такого застосування. При цьому саме формулювання положення не зовсім коректне, оскільки правильно було б говорити про доцільність пояснення термінів, які не вживалися раніш у нормативних актах вищого рівня, а не всіх нормативно-правових актів (причому не просто вживалися, а були конкретно визначені). Крім того, слід пояснювати не всі терміни, а лише ті, відсутність чіткого визначення яких може призвести до неясності щодо правильного розуміння закону і точного тлумачення терміна.

Приклад.

Закон «Про регулювання містобудівної діяльності», стаття 4 визначає об'єкти містобудівної діяльності таким чином: «1. Об'єктами містобудування на державному та регіональному рівнях є планувальна організація території, система розселення,

система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури». У цьому речення вжито цілу низку термінів, частина з яких не потребує додаткового визначення, оскільки є простими та загальноповживаними – об'єкт, територія, інфраструктура. Частина складних термінів також не потребує додаткового визначення – система розселення. Проте один, визначальний термін, що вживається у цій статті – «планувальна організація території» – складний і невизначений у цьому та інших законах. Тому тут законодавець допустив типову помилку: даючи визначення терміна «об'єкт містобудування», він вжив для пояснення його змісту інший, невизначений термін «планувальна організація території».

Місце нормативних визначень у нормативно-правових актах

Ми пам'ятаємо, що частина термінів, які ми застосовуємо у НПА, мають мати обов'язкове визначення.

Зокрема в законодавчих актах обов'язково мають визначатися спеціальні юридичні терміни («право на життя», «громадянин», «злочин» тощо), а також поняття, що мають особливу конституційну, загальноправову, галузеву або міжгалузеву значимість, з урахуванням при цьому ієрархії законодавства. Зокрема фундаментальні, базові, ключові правові поняття загальної значимості повинні бути визначені в Конституції, інші важливі поняття – у відповідних законах, треті – у підзаконних актах (у порядку допустимої конкретизації).

Доцільно якнайповніше визначити терміни в законах загального характеру, зокрема в Кодексах, а у спеціальних законах визначити лише ті поняття, що стосуються вузької сфери суспільних відносин, що регулюються цим законом. Це, по-перше, сприятиме дотриманню вимоги єдності термінології, і, по-друге, виключить необхідність заповнення прогалін, що містяться в базових законах. Більше того, заповнення таких прогалін у спеціальних законах призведе до додаткових спорів щодо правомірності застосування таких визначень до загальних законів – питання на сьогодні дуже проблемне.

Чому?

Перш за все тому, що нині у процесі законотворчої діяльності можна спостерігати безсистемне поточне впорядкування

понятійного складу законодавства. Нерідко поняття, визначення яких немає в загальному законодавстві, пояснюються у спеціальному законодавстві, що не відповідає вимогам законодавчої техніки.

У зв'язку з цим виникає питання: чи можемо ми тлумачити поняття, що міститься в законодавчому акті, шляхом визначення з інших актів, якщо останній має застереження «для цілей цього закону?» На практиці питання вирішується по-різному, залежно від конкретного випадку, але з точки зору законодавчої техніки таке застосування неприпустиме. Якщо законодавець у цьому випадку застосовує термін у такому значенні, він має надати в новому законі його визначення (але в тому ж формулюванні). З цієї ж причини в загальних законах застережень «для цілей цього закону» та «у цьому законі» бажано уникати.

Замінювати в цьому випадку повторення визначення термінів посиланням на спеціальний закон, в якому надається таке визначення, не рекомендується з двох причин. По-перше, можемо мати справу з двома спеціальними законами, що можуть існувати один без одного. Тоді скасування закону, в якому надається таке визначення, може призвести до прогалин у законодавстві (адже використовувати визначення терміна скасованого закону не зовсім правомірно). Ще більше питань і спорів може виникнути, якщо у визначення такого закону з часом будуть внесені поправки. Незрозумілим може бути, яке саме визначення треба застосовувати для цілей другого закону: те, що було в першому спеціальному законі на момент прийняття другого? нове?

Запобігти цій проблемі можна спробувати у такий спосіб. Якщо законодавець під час складання нового закону хоче показати взаємозв'язок термінології такого закону з термінологією закону, в якому такі терміни або термін вже визначені, то доцільним є посилання на такий закон (можна застосовувати такі слова, як «у цьому Законі терміни вживаються в значенні Закону України „Про ...“»). Це забезпечить зв'язок між законами та запобігатиме протиріччям, що могли б виникнути у разі зміни визначення такого терміна в першому законі. В інших випадках бажано знову надавати визначення термінів.

Обов'язковим посилання буде лише тоді, коли закони будуть пов'язані бланкетними нормами, особливо, якщо такі норми містять певні юридичні терміни, що потребують визначення. У цьому випадку посилання на визначення терміна або термінів забезпечить єдність термінології.

Інша проблема – відсутність у законі визначення того чи того поняття – призводить до складної дилеми. З одного боку, з огляду на принцип розподілу влад та ієрархії НПА суб'єкти виконавчої влади не можуть визначати поняття, які містяться у законах, у своїх підзаконних актах. Адже, встановлюючи такі дефініції, тобто по суті заповнюючи прогалини в законі, суб'єкти виконавчої влади перебирають на себе законодавчі повноваження. З іншого боку, суб'єкти виконавчої влади повинні втілювати в життя закони, прийняті Верховною Радою України, навіть якщо в них й існують прогалини і неточності. Тому вони просто змушені якось визначати невизначені в законах терміни. Така практика не є нормальною і часто приводить до судових суперечок. Найбільше грішать своїми визначеннями понять із законів органи податкової інспекції, видаючи великі інструкції, які насправді починають підміняти собою закони.

Проте лише наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади (якщо суб'єкт права на конституційне подання вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод), може стати, відповідно до ст. 94 Закону України «Про Конституційний Суд», підставою конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Отже, сама по собі ця правова норма передбачає, що прогалини в законах, зокрема відсутність чіткого визначення терміна, можуть призвести до порушення конституційних прав і свобод.

Приклад.

До порушення конституційних прав і свобод громадян, а саме права громадян на об'єднання у професійні спілки, які утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їхніх членів, встановленого частиною третьою ст. 36 Конституції України, призвела невизначеність абстрактного, хоча й багато-

слівного, терміна «професійна спілка, що діє на підприємстві, в установі, організації», що застосовується в абзаці шостому частини першої ст. 43-1 Кодексу законів про працю України. Саме нечіткість цього поняття, невизначеність умов, за яких діє така професійна спілка на підприємстві, в установі, організації, та відсутність визначення стали причиною різного застосування зазначеного положення (див. Рішення Конституційного Суду № 14-рп/98 від 29 жовтня 1998 року (справа про спілку, що діє на підприємстві)). Так, Міністерство праці України вважало такою, що діє на підприємстві, профспілкову організацію, яка уповноважена трудовим колективом на представництво під час укладання колективного договору, угоди. В той час як окремі суди загальної юрисдикції, вирішуючи конкретні справи, визнавали такою, що діє на підприємстві, в установі, організації, будь-яку профспілку, створену на підприємстві, в установі, організації, не пов'язуючи це з наданими їй трудовим колективом повноваженнями на підписання колективного договору, угоди (пункт 1 мотивувальної частини Рішення). Конституційний Суд України вирішив, що поняттям «професійна спілка, що діє на підприємстві, в установі, організації», яке вживається в абзаці шостому частини першої ст. 43-1 Кодексу законів про працю України, охоплюється будь-яка професійна спілка (профспілкова організація), яка, відповідно до Конституції та законів України, утворена на підприємстві, в установі, організації на основі вільного вибору її членів з метою захисту їхніх трудових і соціально-економічних прав та інтересів, незалежно від того, чи є така професійна спілка стороною колективного договору, угоди.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що пояснення юридичних термінів повинно міститися в самому законі, оскільки неправильне тлумачення термінів або навіть незначний відступ від їхнього істинного смислу може призвести до порушення принципу законності.

Наразі потребує вирішення і таке питання: де саме в законі розташовувати такі визначення?

Визначальним при розміщенні в нормативному акті визначень є зміст та специфіка акта. Існують кілька основних способів розташування визначень:

- в окремій статті загальних положень або на початку нормативного акта чи окремої глави;
- в окремій статті закону, де вперше застосовується такий термін;
- в дужках — як синонім (найчастіше для уточнення терміна).

Є загальні правила розташування нормативних визначень. Визначення, що мають принципове значення і використовуються у всьому акті або в деяких його статтях, краще формулювати на початку акта або в тих статтях, де вони застосовуються вперше.

У разі наявності в акті загальної частини більш важливі терміни доцільно визначати в ній, розміщуючи їх в окремих статтях. Підкреслимо, що загальна частина має містити визначення лише таких термінів, які базові для конкретного акта, інші ж терміни треба пояснювати на початку конкретного розділу, де вони застосовуються, або в самій статті, якщо він застосовується в окремій статті.

Таке розміщення більш ефективне, оскільки перевантаження загальної частини визначеннями ускладнює користування законодавчим актом та притупляє увагу до їхнього змісту. Так, пояснення понять, які нечасто застосовуються в законі, безпосередньо перед їхнім вживанням, сприяє точному розумінню закону. Не рекомендується давати визначення термінів наприкінці акта, оскільки це ускладнює користування законом і може призвести до неточного його розуміння. Розміщення нормативних дефініцій в додатках чи примітках недоцільне, оскільки применшує роль такого визначення в єдиному тексті закону.

Запитання для самоперевірки

Поясніть, що у законах варто давати визначення вживаних термінів.

Сформулюйте визначення до термінів: «правозахисник», «територіальний устрій держави».

Спробуйте згадати загальні правила розміщення визначень термінів у законі. Наведіть реальні приклади.

ДОДАТОК МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПІДГОТОВКИ ТА ОФОРМЛЕННЯ ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ (ПРАВИЛА ЗАКОНПРОЕКТУВАННЯ)

Розділ I. Загальні положення

§1. Суб'єкти законодавчої ініціативи

1. Згідно зі статтею 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України.

2. Законопроектна діяльність здійснюється кожним суб'єктом законодавчої ініціативи окремо і на свій розсуд, без дотримання загальних правил нормопроекткування через їх відсутність, що значною мірою ускладнює законодавчий процес в Україні в цілому та негативно впливає на якість підготовки законопроектів.

§2. Завдання методичних рекомендацій

1. Основним завданням методичних рекомендацій є вироблення однакових підходів до правового регулювання законодавчої техніки для усунення:

1) суперечливостей і непослідовності правового регулювання (колізій між нормами одного акта; протиріч між нормами правових актів, що мають різну юридичну силу);

2) невідповідності правового регулювання реальним відносинам;

3) декларативності багатьох законів;

4) надмірної ускладненості законодавства;

5) помилок при виробленні загального підходу суб'єктів законодавчої ініціативи до визначення меж та засобів правового регулювання;

6) недоліків юридичної техніки законів.

2. Завданнями методичних рекомендацій також є:

1) сприяння громадянам у реалізації їхніх прав та законних інтересів;

2) сприяння суб'єктам законодавчої ініціативи в їх законопроектній роботі;

3) вироблення загальних підходів до розроблення законопроектів;

4) вироблення загальних вимог до техніки законопроекування;

5) забезпечення регламентації тих сторін економічної, політичної і соціальної сфер життя країни, регулювання яких відповідно до Конституції України здійснюється виключно законами;

6) удосконалення наявних процедур законодавчої діяльності;

7) підвищення рівня правової культури осіб, які беруть участь у процесі законодавчої діяльності;

8) створення умов для ефективного громадського контролю за законодавчою діяльністю;

9) уніфікація процедури підготовки та написання проектів законів.

3. Методичні рекомендації звернені до осіб, які готують проекти законодавчих актів, відповідальних за організацію процесу законопроекування, або виконують завдання на окремих стадіях законодавчої діяльності, а також працівників юридичних служб центральних органів виконавчої влади, які займаються розробленням чи аналізом законопроектів.

§3. Принципи законопроекування

1. Під час розроблення законопроекту законопроекувальник формулює зміст норми права виходячи з такого:

1) принципу верховенства права, положень Конституції України, законів України, а також ратифікованих (схвалених) Україною міжнародних договорів;

2) принципів відповідної галузі права;

3) рекомендацій юридичної науки про найбільш ефективний варіант правового регулювання відповідного виду суспільних відносин;

4) способів правового регулювання, що можуть забезпечити ефективні дії проектованої норми;

5) мети закону, який готується.

2. Текст закону повинен сприяти найбільш повному і правильному його розумінню тим колом осіб, яким він адресований.

§4. Структура методичних рекомендацій

1. Методичні рекомендації структуровані за такими стадіями законотворчого процесу:

- 1) законодавча пропозиція і підготовка концепції законопроекту;
- 2) підготовка законопроекту;
- 3) вимоги до окремих законопроектів;
- 4) особливі вимоги щодо тексту законопроекту;
- 5) експертиза та обговорення законопроекту.

Розділ II. Законодавча пропозиція і концепція законопроекту

§5. Законодавча пропозиція

1. Законодавча пропозиція — це звернення до суб'єкта законотворчого процесу про необхідність прийняття чи зміну закону (законів).

2. Законодавча пропозиція, як правило, подається у формі концепції законопроекту.

3. Суб'єкт законодавчої ініціативи може взяти законодавчу пропозицію до уваги та запропоновану концепцію законопроекту за основу для його подальшого розроблення та внесення у Верховну Раду України або відхилити їх.

§6. Концепція законопроекту

1. Концепція законопроекту — це документ, який містить опис проблеми, що підлягає новому правовому регулюванню, аналіз чинного правового регулювання у цій сфері та спосіб встановлення чи зміни правового регулювання.

2. Концепція має містити обґрунтування законодавчого вирішення проблеми.

§7. Вимоги щодо змісту концепції законопроекту

1. Концепція законопроекту має відповідати критеріям верховенства права та конституційності:

1) Верховенство права — правові приписи законопроекту не повинні суперечити загальноновизнаним принципам права, загальноприйнятим засадам моралі і принципам суспільного життя українського суспільства, порушувати природні права

людини або права людини і громадянина, гарантовані міжнародним правом.

2) Конституційність – правові приписи законопроекту мають реалізовувати норми Конституції України відповідно до їх мети. Приписи законопроекту не можуть ні зупинити, ні скасувати, ні обмежити дію норм Конституції України.

2. Концепція законопроекту має давати відповідь на питання:

- 1) чому є потреба у врегулюванні відносин;
- 2) чому ці відносини мають бути врегульовані саме законом;
- 3) яким має бути обсяг правового регулювання;
- 4) якою є матеріальна основа проекту (пропозиції суб'єктів правового регулювання, державних органів, органів місцевого самоврядування, розробки вчених, результати опитування громадської думки, відповідні статистичні дані тощо);
- 5) яке місце майбутнього закону в системі законодавства;
- 6) який зміст конкретних положень законопроекту, тобто, які правила поведінки (відносини) варто зобов'язати (приписати), дозволити або заборонити та які санкції ввести у разі порушення закону;
- 7) які можливі наслідки від набуття чинності майбутнього закону: економічні, політичні, соціальні, правові, екологічні, демографічні та ін.;
- 8) якими є орієнтовні витрати матеріальних, фінансових і інших ресурсів, необхідні для реалізації положень майбутнього закону порівняно з доцільністю таких витрат з огляду на очікувані результати;
- 9) які питання необхідно додатково врегулювати нормативно-правовими актами виконавчої влади після ухвалення законопроекту;
- 10) чи є нове регулювання зрозумілим і прийнятним для суб'єктів, які послуговуватимуться нормами нового закону.

3. Концепція законопроекту повинна мати такі розділи:

- 1) Аналіз правового регулювання вказаної проблеми.
- 2) Опис проблеми, основна ідея проекту.
- 3) Пропозиції щодо встановлення або зміни правового регулювання.

4) Обґрунтування необхідності законодавчого регулювання або неможливість підзаконного регулювання.

5) Предмет правового регулювання.

6) Пропонована структура законопроекту.

7) Прогнозовані наслідки від прийняття нового закону: соціально-економічні, фінансові, політичні, юридичні та ін.

8) Фінансово-економічне обґрунтування законопроекту: фінансово-економічна оцінка проекту, у тому числі інформація щодо зміни розміру доходів і видатків державного бюджету, джерел фінансування видатків у зв'язку з реалізацією законопроекту.

9) Порядок впровадження закону (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, змінити, скасувати; адміністративних заходів, питання кадрового забезпечення тощо).

10) Відповідність правового регулювання вимогам міжнародних договорів, стороною яких є Україна, та вимогам адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу.

4. Концепція може містити і такі розділи:

1) Аналіз вітчизняної та зарубіжної правозастосовчої практики, результати статистичних, соціологічних, політологічних досліджень з предмета правового регулювання.

2) Загальна характеристика та оцінка правового регулювання відповідних правовідносин в Україні та Європейському Союзі з аналізом недоліків та суперечностей у законодавстві, наявність застарілих, неефективних норм права, положень, що не мають належного механізму реалізації.

3) Огляд загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права, діючих у сфері предмета проектованого закону.

§8. Внесення концепції законопроекту

1. Концепція законопроекту вноситься на розгляд суб'єкта законодавчої ініціативи.

2. Суб'єкт законодавчої ініціативи передає концепцію законопроекту за належністю у відповідний комітет Верховної Ради України чи в урядовий комітет у порядку, визначеному відповідними регламентами.

§9. Результати розгляду концепції законопроекту

1. Комітет Верховної Ради України, урядовий комітет розглядає концепцію у порядку і в строки, визначені їх регламен-

тами та повідомляє суб'єкта законодавчої ініціативи про результати розгляду.

2. Суб'єкт законодавчої ініціативи за результатами розгляду приймає рішення про подальшу роботу над законопроектом.

Розділ III. Підготовка проекту закону

§10. Способи підготовки законопроекту

1. Проект закону суб'єктом законодавчої ініціативи може готуватися:

- 1) самостійно;
- 2) підпорядкованими йому державними органами або організаціями;
- 3) науковими установами, окремими науковцями, фахівцями, у тому числі іноземними, у визначеній сфері правового регулювання за окремими договорами.

2. Суб'єкт законодавчої ініціативи може доручити або замовити підготовку альтернативних проектів законів декільком виконавцям, у тому числі на умовах конкурсу.

3. Для розроблення законопроекту може створюватися робоча група, що складається із кваліфікованих юристів та фахівців відповідної галузі. До участі в робочій групі залучаються представники відповідних зацікавлених органів, організацій, наукових установ, експерти.

§11. Логіка викладання правових норм у законопроекті

1. Зміст правової норми повинен визначатися виходячи з такого:

- 1) мети закону, який готується;
- 2) принципу верховенства права, положень Конституції України, законів України, а також ратифікованих (схвалених) Україною міжнародних договорів;
- 3) принципів відповідної галузі права;
- 4) рекомендацій юридичної науки про найбільш ефективний варіант правового регулювання відповідного виду суспільних відносин;
- 5) способів правового регулювання, що можуть забезпечити ефективні дії проектованої норми;
- 6) вимог адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Співтовариства.

2. Правові норми викладаються чітко й упорядковано, шляхом логічного переходу від загального до конкретного. При цьому суперечності між загальними і конкретними приписами не допускаються.

3. Норми, що становлять зміст законопроекту, як правило, розташовуються за такою послідовністю: сфера дії закону; цілі та завдання; загальні та конкретні вимоги до поведінки суб'єктів, що вступають у визначені відносини; правові наслідки; прикінцеві, а у разі потреби – й перехідні положення.

4. Загальні приписи визначають цілі закону, предмет закону (сферу відносин, яку він регулює), а також принципи галузі права, законодавства або окремого правового інституту.

5. Як правило, після загальних приписів спочатку формулюються регулятивні приписи (приписи, що дозволяють, уповноважують, зобов'язують або забороняють визначену поведінку, а потім – охоронні приписи, що містять санкції, які закріплюють способи захисту порушених прав тощо). Не рекомендується змішувати викладення матеріальних та процесуальних норм.

6. Як обов'язковий компонент у законопроекті передбачаються спеціальні правові засоби, що забезпечують його дотримання (заходи заохочення, контролю, примусу, порядок вирішення спорів та ін.).

7. У проекті, що містить приписи, які встановлюють обов'язки *фізичних і юридичних осіб*, варто закріпити санкції за їх невиконання у разі, якщо такі санкції відсутні в чинному законодавстві. Якщо ж такі санкції вже передбачено, то варто посперитися на відповідне законодавство.

§12. Вимоги до предмета законопроекту

1. Законопроект, як правило, може стосуватися лише одного предмета правового регулювання .

2. У разі коли в законопроекті є норми, що належать до більш ніж одного предмета правового регулювання, вони не можуть встановлювати інші правила, ніж ті, що визначені іншими законами. У такому випадку використовується відсылна (бланкова) норма до того закону (кодексу), яким регулюється цей предмет правового регулювання.

3. Винятком із цього правила є законопроекти про внесення змін до інших законів у зв'язку із прийняттям закону.

§13. Вимоги до структури законопроекту

1. Законопроект складається з таких структурних елементів:

- 1) назва;
- 2) преамбула (якщо цього вимагає зміст закону);
- 3) основна частина закону – розділи, глави, статті, частини статей, пункти, підпункти;
- 4) прикінцеві положення;
- 5) перехідні положення (у разі потреби);
- 6) перелік додатків (якщо вони є).

2. У разі коли ухвалення закону потребує внесення змін до інших законів, суб'єкт законодавчої ініціативи подає пропозиції щодо таких змін у перехідних положеннях, якщо такі зміни є незначними, або вносить окремий законопроект про внесення змін до деяких законів, що випливають з ухвалення цього закону.

§14. Особливості кодифікованого нормативно-правового акта

1. Законопроект, який об'єднує і систематизує норми права, що належать до певної галузі законодавства, *і має на меті регулювання відповідної сфери суспільних відносин у цій галузі, може бути підготовлений у вигляді Кодексу* (наприклад, Цивільний кодекс, Кримінальний кодекс та інші).

2. В окремих випадках у вигляді кодексу може готуватися проект, що регулює підгалузі права (Митний кодекс, Повітряний кодекс, Кодекс торговельного мореплавства та ін.).

3. *Проект кодексу* може складатися із загальної та особливої частин та мати більш високий рівень інтеграції статей, ніж розділи.

§15. Назва законопроекту

1. Законопроект повинен мати лаконічну назву, що вказує на його предмет і зміст правового регулювання. Назва має бути простою для запам'ятовування.

2. Закон не може мати назву, тотожну назві чинного закону.

3. Визначення предмета закону в його назві може бути:

1) пояснюючим і починатися із слів «Про». Наприклад: «Про підприємство», «Про оподаткування прибутку підприємств»;

2) предметним, коли закон вичерпно регулює широку сферу правового регулювання. Наприклад: «Кодекс законів про працю», «Кримінальний кодекс», «Митний кодекс»;

3) у разі коли закон встановлює загальні правила регулювання, на основі яких будуть розроблятися та ухвалюватися інші акти, назва закону може починатись із слів «Засади» або «Основи». Наприклад: Закон України «Про засади соціальної захищеності інвалідів», «Основи законодавства про культуру».

§16. Преамбула

1. Преамбула — вступна частина, яка дає стисло інформацію про мету прийняття закону.

2. Преамбула закону не повинна дублювати зміст інших структурних елементів проекту та не може містити нормативних приписів.

3. Преамбула є його невід'ємною частиною і підлягає врахуванню під час тлумачення і застосування законопроекту.

§17. Стаття

1. Стаття — основна структурна одиниця закону, яка містить завершені нормативні положення.

2. Стаття має порядковий номер арабськими цифрами та лаконічну назву, що відображає її зміст. У разі коли готується законопроект про внесення змін до іншого закону, статті цього закону можуть не мати назв.

3. Стаття може мати декілька частин, які уточнюють і конкретизують у логічно завершеному вигляді викладені в ній приписи.

4. Частини у статті нумеруються арабськими цифрами з крапкою. Якщо стаття не має двох або більше частин, вважається, що вона має одну частину, перед початком цієї частини ставиться арабська цифра «один» з крапкою.

5. Частина статті, як правило, має складатися з одного речення або абзацу. У виняткових випадках, коли неможливо викласти частину одним реченням чи в одному абзаці допускається викладення правової конструкції у частині статті в абзацах, що розвивають, уточнюють або конкретизують положення, викладені в частині, абзаци частини статті не нумеруються. Варто утримуватися від практики використання в частині статті більш ніж двох абзаців.

6. У частині, яка містить перерахування, кожне таке перерахування починається з нового рядка та називається пунктом. Пункт позначається арабською цифрою із дужкою справа.

7. У разі необхідності перерахування в середині пункту пункт може мати підпункти, які починаються з абзацу з маленької літери та нумеруються маленькими буквами українського алфавіту з дужкою справа.

8. Пункти та підпункти не становлять завершеного правового припису та мають тлумачитися в контексті відповідної частини статті.

§18. Розділ та Глава

1. Статті закону, що логічно становлять самостійні частини предмета правового регулювання закону, можуть об'єднуватися в розділи та глави.

2. З метою чіткого структурування закону, який містить значну кількість статей, об'єднаних у розділи, розділи можуть бути поділені на глави, які об'єднують статті, пов'язані за змістом та предметом правового регулювання.

3. При підготовці законопроекту ступені інтеграції статей слід вибирати виходячи з обсягу правового регулювання, кількості статей та зручності застосування закону у практичній діяльності.

§19. Прикінцеві та перехідні положення

1. У разі потреби законопроект може мати прикінцеві та перехідні положення.

2. Прикінцеві положення розміщуються наприкінці основної регуляторної частини закону та містять норми, пов'язані з набранням чинності закону чи його структурними елементами, та, у разі потреби, перелік суб'єктів контролю за його виконанням, приписи про необхідність прийняття нових актів або приведення чинних актів у відповідність до прийнятого законодавчого акта.

3. Перехідні положення визначають умови та порядок дії інших нормативно-правових актів або їх структурних елементів, врегульовують інші правовідносини, спрямовані на вирішення питань, що виникають у зв'язку із набранням чинності закону.

4. Прикінцеві положення викладаються у формі статей, перехідні положення викладаються у формі пунктів.

5. У разі коли прикінцеві та перехідні положення не є надто широкими, допускається їх викладення в одному розділі «Прикінцеві та перехідні положення» у вигляді пунктів.

§20. Додатки

1. Закон може містити додатки та примітки, які є його невід'ємними частинами і мають таку ж юридичну силу, що й акт, до якого вони додаються.

2. При підготовці проекту закону з додатками додатки готуються одночасно із законопроектом.

3. Посилання на наявність додатків має міститися у законопроекті.

4. У додатках до законопроекту можуть міститися:

1) перелік нормативно-правових актів, до яких вносяться зміни або перелік нормативно-правових актів, які втрачають чинність у зв'язку із прийняттям такого закону;

2) строки виконання, переліки суб'єктів, об'єктів, форми та зразки документів тощо, а також умови та вимоги, плани, заходи, необхідні для виконання закону;

3) інші приписи, спрямовані на забезпечення застосування закону.

§21. Вимоги до оформлення законопроекту

1. Законопроект має бути оформлений відповідно до правил, визначених Регламентом Кабінету Міністрів України та Регламентом Верховної Ради України, з урахуванням пропозицій цих Рекомендацій.

2. Розділи, глави і статті мають коротку, чітко сформульовану назву. Невеликі законодавчі акти, у яких відсутні глави, можуть не мати назв статей.

3. Розділи мають наскрізну нумерацію, яка позначається римськими цифрами з крапкою з правого боку знизу.

4. Глави мають наскрізну нумерацію, яка позначається арабськими цифрами з крапкою з правого боку знизу.

5. Статті мають наскрізну нумерацію, яка позначається арабськими цифрами з крапкою з правого боку знизу.

6. *Частини статей виокремлюються абзацами з великої літери і нумеруються арабськими цифрами з крапкою з правого боку знизу. У разі потреби окрема частина статті може викладатися декількома абзацами, такі абзаци не нумеруються.*

7. Пункти мають самостійну нумерацію у структурних елементах, яка позначається арабськими цифрами з дужкою з правого боку; починаються з маленької літери з абзацу.

8. Підпункти мають самостійну нумерацію для кожної статті, частини статті або пункту, які позначаються малими літерами з дужкою з правого боку в алфавітному порядку або арабськими цифрами з дужкою, якщо такий спосіб виділення не було застосовано у законопроекті для позначення пунктів.

9. Назви розділів та глав розміщуються в центрі і набираються великими літерами та жирним шрифтом.

10. Назви статей набираються жирним шрифтом.

11. Текст кожного елемента статті розташовується з відступом, щоб виділити його числове або літерне позначення.

12. Основний текст законопроекту набирається у текстовому форматі гарнітура Таймс, шрифт 12 через півтора інтервали.

13. Половинний інтервал між рядками використовується тільки в таких випадках:

- 1) між заголовком статті і самим текстом статті;
- 2) між абзацами всередині однієї частини статті.

Розділ IV. Вимоги до окремих законопроектів

§22. Форма законопроекту

1. Законопроекти можуть готуватися в таких формах:

1) проекту Конституції України як акта установчої влади народу, який визначає загальні засади конституційного ладу, основи правового статусу громадян, організації та діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, територіальний устрій та державні символи України;

2) проекту закону про внесення змін до Конституції України (Конституційний закон), який приймається за особливою конституційно визначеною процедурою і вносить зміни до Конституції України;

3) проекту закону (тематичної спрямованості), який приймається на основі і в розвиток положень Конституції України з визначених питань законодавчого регулювання;

4) проекту закону про ратифікацію міжнародного договору України;

5) проекту Кодексу (кодифікованого нормативно-правового акта) – єдиного, зведеного, юридично і логічно цілісного,

внутрішньо узгодженого закону, який забезпечує узагальнене та системне регулювання певної сфери суспільних відносин;

б) проекту закону про внесення змін до чинного закону України.

§23. Законопроект про внесення змін до чинного закону

1. Законопроект про внесення змін до чинного закону може готуватися у вигляді:

- 1) нової редакції закону;
- 2) нової редакції розділів, глав, статей, частин статей, пунктів, абзаців, речень;
- 3) заміни слів та (або) їх виключення в окремих статтях закону;
- 4) доповнення закону розділами, главами, статтями, частинами статей, пунктами, підпунктами тощо.

2. Законопроект про внесення змін до чинного закону у вигляді нової редакції закону готується у разі, коли зміни стосуються більшості статей чинного закону або вимагають зміни структури закону.

3. Нова редакція статті, глави, розділу готується у разі, коли змінюється більше половини тексту відповідного структурного елемента закону або коли іншим способом внесення змін до закону є складним і може призвести до помилок.

4. Назва законопроекту про внесення змін до чинного закону складається за такою формулою: Закон про внесення змін до Закону «назва закону, до якого вносяться зміни» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), № (номер, у якому вперше опубліковано закон) – ВВР, № (номер, у якому опубліковано останні зміни до цього закону станом на день ухвалення нових змін).

Наприклад: Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств"» (Відомості Верховної Ради (ВВР), _ р., № __, ст. __ (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 1344-IV (1344-15) від 27.11.2003, ВВР, 2004, № 17–18, ст. 250).

5. У разі коли зміни вносяться до закону, який викладено в новій редакції, зміни вносяться до його оновленої редакції з посиланням на джерело опублікування цієї редакції. Посилання на всі попередні редакції оновленого закону не робляться.

6. Формули, за допомогою яких вносяться поправки (модифікаційні формули), мають бути стандартизовані, а обраних

моделей треба ретельно дотримуватися.

7. Текст законопроекту, який вносить зміни, друкується жирним шрифтом, а положення закону, до якого вносяться зміни, друкуються звичайним шрифтом. Формат такий же, що й формат будь-якого нового закону, щоб полегшити зведення положень, що були змінені, у новому законі.

Розділ V. Особливі вимоги щодо тексту законопроекту

§24. Мовна, логічна та графічна основа законопроекту

1. Текст законопроекту має мовну, логічну, граматичну й графічну основи.

2. Мовною основою законопроекту є речення, стійкі словосполучення, що набули широкого застосування в юридичній техніці слова.

3. Логічною основою законопроекту є правила та закони формальної логіки.

4. Граматична основа законопроекту – правила орфографії та пунктуації.

5. Графічною основою законопроекту є структурування тексту з використанням елементів графічного подання, розбивки за розділами, главами, статтями, частинами, використання літерної та цифрової нумерації.

§25. Мова законопроекту

1. Законопроект готується українською мовою.

2. Викладення правових норм у законопроекті здійснюється відповідно до правил літературної української мови з урахуванням цих рекомендацій.

§26. Критерії мови законопроекту

1. Мова законопроекту повинна відповідати критеріям ясності, стислості, точності та простоти.

2. Критерії ясності:

1) зрозумілість тексту читачеві;

2) використання загальновідомих термінів у загальновідомому значенні;

3) визначення та пояснення значення найважливіших термінів у законі;

3) вживання простих і зрозумілих термінів;

4) неприпустимість застосування складних граматичних конструкцій.

3. Критерії стислості:

1) максимально стисле викладення тексту нормативного акта;

2) економне використання мови;

3) відсутність повторів і малоінформативних словосполучень у тексті закону.

4. Критерії точності:

1) чіткість, недвозначність визначення термінів;

2) відсутність у тексті законів багатозначних термінів;

3) позитивність формул, які використовуються;

4) неприпустимість застосування дієслівно-невизначених конструкцій у безособових реченнях;

5) неприпустимість використання слів «нерідко», «інші», «у разі необхідності» без подальшого пояснення.

5. Критеріями простоти є:

1) відсутність у тексті нормативного акта громіздких конструкцій;

2) відсутність зловживань дієприкметниковими зворотами;

3) прямий порядок слів.

§27. Загальні особливості мови законопроекту

1. Під час підготовки тексту слід враховувати такі застереження:

1) *текст законопроекту* складається згідно з прийнятими правилами синтаксису та граматики, у витриманому стилі;

2) зміст правової норми формулюється таким чином аби не залежати виключно від пунктуації;

3) правова норма формулюється в теперішньому часі. Майбутній та минулий часи застосовуються лише тоді, коли необхідно зробити часове співвідношення між двома подіями, що найбільш характерно для законів, які встановлюють відповідальність;

4) різні слова не можуть уживатися для вираження одного й того ж самого поняття. Одне й те саме слово не може вживатися для вираження різних понять;

5) вживання синонімів для означення одного й того ж самого поняття слід виключати;

6) не вмотивованих перерахувань слід уникати;

7) слова іноземного походження та запозичення з іноземних мов виправдані лише в тому разі, коли таке слово є загальноприйнятним для української мови та відсутній адекватний український варіант;

8) використання скорочень та аббревіатур у тексті законопроекту не допускається;

9) слід уникати посилань кожного разу, коли вони не є обов'язковими, а посилання на «попередню» чи «наступну» статтю чи частину статті не допускається.

§28. Особливості застосування літературної мови у тексті законопроекту

1. Основною формою вираження норми права у законопроекті є речення.

2. Граматична форма речення має відповідати регулятивній природі законопроекту.

3. У законопроектах слід дотримуватися таких правил щодо побудови речень:

1) використовувати неозначену форму дієслова та інфінітивні конструкції, оскільки за допомогою інфінітива зручно виражати пряму та непряму імперативність нормативних приписів;

2) дієслова та дієприкметники, як правило, використовувати в безособовому значенні (наприклад: гарантується, визначається, визнано, прийнято);

3) надавати перевагу пасивним конструкціям над активними;

4) використовувати узагальнені звороти, зокрема дієприкметникові та дієслівні, а також використовувати умовні речення не для вираження часу та умови, а для зіставлення частин речення (наприклад: «Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою» (ст. 29 Конституції України).

§29. Поняття (терміни) та їх визначення (дефініції)

1. У проекті, як правило, слід використовувати загальновідомі юридичні терміни, а економічні, технічні й інші спеціальні терміни переважно використовуються для створення правового регулювання в окремих галузях.

2. Спеціальні терміни, необхідні для врегулювання конкретного виду (сфери) суспільних відносин, використовуються у нормативних актах тільки в тому розумінні, у якому вони вживаються в даній спеціальній сфері.

3. У разі потреби спеціальні терміни пояснюються в тексті закону або викладаються в додатках до нормативного акта у вигляді словника використовуваних термінів.

4. Терміни повинні вживатися в законі лише в одному значенні відповідно до загальноприйнятої термінології. При використанні термінів варто виходити із загальноприйнятих визначень, що містяться у словниках.

5. Якщо терміни, які використовуються в законі, мають кілька визначень чи визначення, що відрізняється від звичайного, у тексті варто вказати, який зміст вкладається в термін, для того, щоб забезпечити правильне тлумачення закону.

6. Визначення термінів доцільно давати лише в законах загального характеру й у тій частині закону, де даний термін вживається вперше.

7. Визначення найважливіших термінів, уживаних у законі, які є загальними для всіх його приписів, доцільно давати в одній статті, що міститься зазвичай на початку тексту.

8. Кількість визначень, що пояснюють ті чи інші терміни, які містяться в законі, не повинна бути надмірною.

§30. Формулювання термінів

1. Юридичний термін повинен бути стислий, включати не більш трьох – п'яти слів (ідеально – не більше двох). Серед цих слів не повинно бути дієслів, займенників або прислівників.

2. Для того щоб розкрити зміст терміна, слід вказати лиш найбільш важливі його ознаки. Слова, що використовуються, повинні давати найбільш загальне, зовнішнє уявлення про характер явища, що описується.

3. Застосування громіздких, важких для сприйняття ланцюгів відмінкових форм ускладнює сприйняття закону, тому може застосовуватися лише у виняткових випадках.

4. Прийнятним для використання вважається термін, що найповніше відображає нормативне поняття, і не прийнятним – той, що спотворює його істинний зміст.

5. Для визначення одних і тих же понять мають застосовуватися одні й ті ж терміни (єдність термінології).

§31. Визначення термінів

1. Визначення термінів у законопроекті необхідне у випадках, коли:

1) термін створено шляхом переосмислення загальнозживаного слова або з використанням нетрадиційної лексики (рідкісних, спеціальних та іншомовних слів, у тому числі юридичних термінів);

2) термін оформлено за допомогою слів, які досить часто застосовуються в буденній мові й викликають різні за змістом асоціації;

3) з урахуванням цілей закону даний термін є специфічним;

4) термін по-різному трактується юридичною наукою і практикою;

5) із точки зору законодавця термін дуже важливий для розуміння закону і щодо його змісту не повинно бути сумнівів та непорозумінь;

6) в інших випадках, коли відсутність чіткого визначення терміна може призвести до неясності з приводу правильного розуміння закону й точного тлумачення терміна.

§32. Вимоги до визначення терміна

1. У нормативному визначенні необхідно фіксувати необхідні й достатні ознаки, які мають правове значення.

2. У визначенні можуть використовуватися лише ті терміни, які були визначені раніше, або загально визначені терміни, що не викликають сумніву щодо їхньої ясності.

3. Визначення не повинно містити тавтології, тобто прямо або опосередковано повторювати те, що вже міститься в понятті, яке визначається.

4. Визначення термінів не повинно створювати так званого кола, коли перший термін пояснюється через другий, а другий — через перший.

5. Нормативні визначення повинні бути адекватні, тобто обсяги понять, які визначаються та якими визначаються, мають точно збігатися, а самі поняття — бути взаємозамінними.

6. Формулювання визначень, що мають однаковий зміст та обсяг, мають точно збігатися. Якщо термін застосовується з новим відтінком, бажано наочно показати такий відтінок.

§33. Синонімія та омонімія в тексті законопроекту

1. У законопроекті вживання різних слів для означення одного й того ж поняття (синонімів), а так само слів, які мають багато значень (омонімів), без прив'язки до змісту речення чи правової норми, не допускається.

2. Синоніми можуть використовуватися виключно для того, щоб уточнити, деталізувати волю законодавця. У цьому випадку синонім використовується не самостійно, а виключно як уточнення основного вживаного терміна.

§34. Використання слів іншомовного походження

1. Використання іншомовних слів у законопроекті може бути виправдане лише у разі, коли слово іншомовного походження вже цілковито інтегрувалося в українську мову і йому немає українського замітника.

2. При конкуренції з іноземним словом (поняттям) перевага надається слову українського походження за винятком випадків, коли український варіант став архаїзмом і в загальноживаній мові не використовується.

3. При конкуренції між словами іноземного походження перевага надається більш відомому слову.

4. Запозичені слова повинні застосовуватися у суворо визначеному їх значенні й оптимально вписуватися у зміст тексту національного закону.

§35. Використання професійної лексики

1. У законопроектах загального характеру використання слів професійної лексики не допускається.

2. При використанні слів професійної лексики слід віддавати перевагу найвідомішим поняттям, про які йдеться в акті і які фактично стали частиною звичайної розмовної лексики.

3. Регулювання питань, що потребують використання вузькопрофесійних термінів та понять слід переносити на рівень нижчого за юридичною силою акта (в постанови Уряду, накази міністерств), розрахованого на використання переважно фахівцями.

§36. Скорочення (абревіатури)

1. У законопроектах не допускається використання скорочень.

2. Абревіатури це – скорочення, утворені з перших літер слів, що утворюють певне словосполучення, можуть застосовуватися в окремих випадках у нормативних актах Уряду, центральних органів виконавчої влади з урахуванням правил, визначених у цьому параграфі.

3. Абревіатури є:

1) загальноприйняті, що не потребують додаткових пояснень (наприклад: МВС, АЕС);

2) спеціальні, що мають більш вузьке використання й зрозумілі спеціалістам без додаткового пояснення (ЦПК, ЦК, ...);

3) індивідуальні, що мають досить вузьке використання і потребують у тексті одноразового, але обов'язкового пояснення (наприклад: ЕККА – електронний контрольний-касовий апарат, ВТУ – виправно-трудова установа).

4. Використання абревіатур можливе виключно для економного використання мови з обов'язковим їх визначенням у правовій нормі, де вони вперше застосовуються.

§37. Посилання

1. Необхідно правильно визначити і формулювати посилання в законах. З їхньою допомогою забезпечуються системні зв'язки між різними нормами і правовими актами.

2. Доцільно використовувати такі види посилань:

1) посилання на норми даного закону для забезпечення зв'язку між його загальними і конкретними, спеціальними положеннями;

2) посилання до Конституції України, коли треба виявити правоутворювальне джерело даного закону;

3) посилання до ратифікованих і схвалених міжнародних актів, що накладають на Україну зобов'язання і вимагають для їхнього виконання прийняття внутрішньодержавних актів;

4) посилання до актів нижчої юридичної сили, коли необхідно забезпечити функціональний «правовий зв'язок» та визначити підстави видання нового закону або дати доручення прийняти підзаконний акт;

5) за своїм об'єктом посилання можуть бути зроблені до конкретного закону в цілому або його частини, до закону в широкому значенні, до законодавства, стосуватися як чинних, так і передбачуваних правових актів.

3. Не допускаються посилання на норму, що, у свою чергу, відсилає до іншої норми.

4. У тексті посилання вказується назва акта, до якого робиться відсилання, його номер і дата опублікування, а якщо робиться відсилання до визначених статей цього акта, вказуються також номери статей.

5. Доцільно уникати включення у проект закону приміток. Примітки допускаються в разі потреби дати визначення якогось суміжного поняття або помістити короткий коментар, що допоможе точніше усвідомити зміст викладених у статті приписів.

§38. Набрання чинності законом

1. Набрання законом чинності визначається суб'єктом внесення законопроекту або розробником і може бути:

- 1) з дати опублікування, якщо це визначено в законі;
- 2) через десять днів від дати опублікування, якщо в законі нічого не зазначено;
- 3) з дати, визначеної в законі, але не раніш дати опублікування;
- 4) з дати настання іншого юридичного факту (про що вказується в законі), але не раніш дати опублікування.

§39. Погодження законопроекту

Залежно від суб'єкта законодавчої ініціативи і сфери правового регулювання перед внесенням на розгляд Верховної Ради України законопроект має пройти узгодження за процедурами, визначеними Регламентом Кабінету Міністрів України та Регламентом Верховної Ради України.

Навчальний посібник

ЗАКОНОДАВЧА ТЕХНІКА

Автор: Анатолій Ткачук
Редактор: Валентина Пакулько

Інститут громадянського суспільства
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21
тел./факс: 529-73-94
ел. пошта: csi@csi.org.ua
Інтернет сторінка: www.csi.org.ua

Виготовлено ТОВ ІКЦ „Легальний статус“
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державно-
го реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої про-
дукції ДК 726 від 18.12.2001 р.
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21.

Підписано до друку з оригінал-макету 30.08.2011.
Формат 84x108/32. Гарнітура Newton. Папір офсетний.
Умовн.-друк. арк. 11,88. Обл.-вид. арк. 12,04. Наклад 1000