



ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Анатолій Ткачук

ЗАКОНОДАВЧА

**ПРАКТИЧНИЙ
ПОСІВНИК**

техніка

ЯК ГОТУВАТИ ПРОЕКТИ ЗАКОНІВ

Київ - 2004

Ткачук, Анатолій.

Законодавча техніка. Практичний посібник. Як готувати проекти законів. - К.: [Ін-т громад. сусп-ва], 2004. - 184 с.

ISBN 966-96133-13-4

Робота є спробою узагальнити досвід законотворчої роботи автора й на прикладах з українського законодавства показати важливість дотримання законодавчої техніки при підготовці проектів нормативних актів.

Призначено для широкого кола практичних юристів, що працюють над проектами нормативних актів, депутатів усіх рівнів, громадських активістів різних громадських організацій та „мозкових центрів“, що займаються підготовкою й просуванням проектів нормативних актів, а також для студентів юридичних факультетів університетів.

ББК 67.9(4УКР)300.6+67.300.6

Цей посібник підготовлено на основі видань „Законодавча техніка. Конспект лекцій до навчального семінару“ (А.Ткачук, - К., Інститут громадянського суспільства, 2004 - 90 с.) і „Законодавча техніка: практичний посібник“ (А.Ткачук за участю А.Шуліми. - К., Інститут громадянського суспільства, 2002. - 80 с.). У новому виданні враховано зауваження й пропозиції, висловлені учасниками навчальних семінарів „Законодавча техніка: теорія й практика застосування“, що їх автор проводив для помічників народних депутатів України й працівників апаратів депутатських фракцій та комітетів Верховної Ради України. Робота є спробою узагальнити досвід законотворчої роботи автора й на прикладах з українського законодавства показати важливість дотримання законодавчої техніки при підготовці проектів нормативних актів.

Видано в рамках проекту Інституту громадянського суспільства завдяки підтримці, наданої на підставі угоди про співпрацю між Інститутом сталих спільнот (Монпельє, штат Вермонт, США) й Агентством Міжнародного Розвитку США.

Погляди авторів посібника не обов'язково відображають погляди Інституту сталих спільнот (Монпельє, штат Вермонт, США) й Агентства Міжнародного Розвитку США.

ISBN 966-96133-13-4

© Інститут громадянського суспільства
© „ІКЦ Легальний статус“ (макет)

ПРОЛОГ

Мені випало брати участь у розробці 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.

Окрім того, в своїй щоденній практиці юриста мені доводиться застосовувати наше законодавство, зокрема й те, до розробки та ухвалення якого був причетний і я на початку 1990-х. Часом стає соромно за ту чи ту правову норму, яку можна по-різному тлумачити й, відповідно, від такого тлумачення права особи можуть бути або захищені, або порушені.

Досить часто законотворцеві, коли він формулює певні норми проекту закону, здається: всі громадяни, у тому числі й чиновники різних рангів, розумітимуть цю норму саме так, як її розуміє автор проекту. Насправді ж навколо кожної норми концентруються інтереси різних сторін, до того ж досить часто ці інтереси полярні. Тому кожна сторона намагається витлумачити правову норму в своїх інтересах. Якщо ж норму виписано не достатньо ретельно й вона не є апіорі однозначною, її застосування стає причиною конфлікту, у розв'язання якого доводиться вступати різним органам та посадовим особам, а то й суддям.

Практика застосування правових норм показує, що, як правило, нечіткість норм закону призводить до того, що з боку органів та посадових осіб вони застосовуються 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. І ще: коли нечітку норму буде застосовано більш в інтересах особи, а не держави чи органу влади, завжди знайдуться керівник чи контрольний орган, які вглядять у такому застосуванні правової норми елементи корупції.

Виходячи з такого досвіду, конче необхідно розглядати зміст будь-якої правової норми, будь-якого нормативно правового акту.

Основну частину чинних законів України ухвалила перша каденція українського парламенту 1990-1994 років. Подальші скликання більше вносили зміни до ухвалених законів, ніж розробляли їх „із нуля“. Але порожні чи неоднозначні правові норми можна знайти в законах будь-якого періоду. Неточності в законодавстві початку 1990-х іще можна якось пояснити: бракувало досвіду, фахівців-розробників, перекладеної іноземної літератури. Й однак багато тих перших законів за логікою викладу правових норм, структурою, мовою і, зрештою, стрункністю окремих статей виглядають значно досконаліше новітніх законів, що їх ухвалюють у режимі „масового голосування“ протягом одного дня на тиждень.

Отож, попри 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 для 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 в громадському секторі кожна „проблемна“ норма перетворюється для громадської організації у значну організаційну проблему, яку дуже складно вирішити.

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 або в академічних вузах, або в юридичних конторах на замовлення зацікавлених осіб;

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

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

4) наявність фактору „політичних домовленостей“ між фракціями щодо голосування конкретного проекту не залежно від якості юридичних норм тексту проекту;

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

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

Якщо проект, що його виносять 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 тодішня 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 12 років) ми не маємо нормативного вирішення цих проблем.

Годі сподіватися, що проблему якості українського законодавства без підтримки державних органів зможе вирішити громадський сектор, проте будь-яка робота не минає даремне.

Дослідження й практична діяльність Інституту громадянського суспільства на ниві законотворення уже принесли значну користь розвитку законодавчої техніки. Через навчальні семінари з основ законодавчої техніки, що їх провадив Інститут, пройшли десятки помічників народних депутатів, працівників секретаріатів комітетів та молодих юристів з громадських організацій.

Посібник, який перед вами, не претендує на істину в останній інстанції, проте думки, 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. Й це важливий внесок громадянського суспільства у поліпшення знань суб'єктів нормотворення у царині законодавчої техніки. Багато прикладів, наведених тут, стосуються законодавства для організацій громадянського суспільства і мають проілюструвати необхідність його системного реформування.

Хочеться вірити, що ця невелика за обсягом робота неабияк прислужиться розробникам вітчизняного законодавства.

Анатолій ТКАЧУК,
голова Інституту громадянського суспільства,
народний депутат України 1-го скликання

ВСТУП

Якщо закон не діє, на те може бути кілька причин. Найчастіше вважають: не діє, бо його не застосовують. 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 низької ефективності законів, а саме низьку якість підготовки самого тексту закону, недосконалість його структури й викладу. Чомусь забувається: від того, наскільки повно й зрозуміло виписано текст закону, дуже залежить можливість його застосування. Досить часто застосуванню законів перешкоджають самі закони: через неповноту регулювання ними суспільних відносин, через нечіткість і неточність формулювань нормативних положень, через недосконалу структуру.

Наведемо простий приклад¹ із широко використовуваного закону, а саме Закону України „Про господарські товариства“ (ВВР, 1991, №49, стор.682). Цей закон, здається, вже всі знають і з ним ніби й не виникає жодних проблем, але це лиш на перший погляд.

Частина друга ст. 52 („Статутний фонд товариства з обмеженою відповідальністю“) цього закону говорить:

„До моменту реєстрації товариства з обмеженою відповідальністю кожен з учасників зобов'язаний внести до статутного фонду не менше 30 відсотків вказаного в установчих документах вкладу. Внесення до статутного фонду грошей підтверджується документами, виданими банківською установою“.

Якщо проаналізувати цю норму в контексті інших норм цього ж закону, то можна побачити багато цікавих нерозв'язаних моментів.

Стаття 6 Закону „Про господарські товариства“ (ВВР, 1991, № 49, стор.682), визначає, що порядок реєстрації товариств здійснюється за законом „Про підприємства в Українській РСР“ (ВВР, 1991, № 24, стор.272). В свою чергу стаття 6 Закону „Про підприємства в Українській РСР“ (ВВР, 1991, № 24, стор.272), частиною другою робить ще одне посилання: „Державна реєстрація підприємств здійснюється відповідно до Закону України „Про підприємництво“ (ВВР, 1991, №14, стор.168). І, дійсно, в цьому законі є ст. 8 („Державна реєстрація підприємництва“), яка встановлює порядок реєстрації, де в частині другій є відповідний підпункт про те, що державна реєстрація здійснюється за наявності документа, що засвідчує сплату власником (власниками) внеску до статутного фонду суб'єкта підприємницької діяльності в розмірі, передбаченому законом. Знову ж таки питан-

¹ З першого січня 2004 року набув чинності Господарський кодекс, який має змінити ситуацію у правовому регулюванні підприємницьких юридичних осіб.

ня про однозначне розуміння того, яким чином має бути отримано документ про внесення коштів до статутного фонду, і тут не врегульовано. Напрошується думка: в підзаконному акті це питання неодмінно буде розв'язано. Постановою Кабінету міністрів України від 25.05.1998 року № 740 затверджено Положення про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, яке напевне і могло б розв'язати це питання, проте й тут ясності внесено не було. Пункт г) частини 3 згаданого Положення констатує ту саму незрозумілу норму: „документ, що засвідчує сплату власником (власниками) внеску до статутного фонду суб'єкта підприємницької діяльності в розмірі, передбаченому законом“.

Як бачимо, три закони й один підзаконний акт так і не дають відповіді, яким чином має бути посвідчено внесення коштів до статутного фонду. Маємо логічну суперечність у законі. Адже за законом „Про господарські товариства“ (ВВР, 1991, № 49, стор. 682) товариство набуває статусу юридичної особи після його державної реєстрації (ст.6), проте до державної реєстрації слід сформувати статутний фонд (ст.52) і в разі його сформування має бути довідка з банківської установи про внесення коштів до статутного фонду. Але далі постає питання: статутного фонду чого? Адже ТОВ ще не зареєстроване і, відповідно, не може мати власного рахунку.

Звичайно, частково вихід було знайдено через нормативні акти Національного банку України, проте, якщо керуватися нормою ст. 19 Конституції України, можна цілком логічно прийти до висновку, що таке регулювання навряд чи відповідає цій нормі, оскільки лише закон має встановлювати повноваження та порядок дії органів і посадових осіб.

Ознайомлюючись із практикою утворення ТОВ, можна побачити: їхня переважна більшість вносить до статутного фонду саме майно, аби не наражатися на складні процедури отримання довідок з банку.

Незважаючи на негативний досвід нечіткої норми закону про господарські товариства, законодавець залишив її без зміни у новому Цивільному кодексі (ч.3 ст. 144), і вона ж, ця нечітка норма, перейшла до закону про державну реєстрацію юридичних осіб ч.4 ст.24: „4. У разі державної реєстрації юридичної особи, для якої законом встановлено вимоги щодо формування статутного фонду (статутного або складеного капіталу), крім документів, які передбачені частиною першою цієї статті, додатково подається документ, що підтверджує внесення засновником (засновниками) вкладу (вкладів) до статутного фонду (статутного або складеного капіталу) юридичної особи в розмірі, який встановлено законом.“

Як бачимо з наведеного прикладу, нечіткий зміст статті чи її частини може значно ускладнити застосування нормативного акта, тому дотримання чітких вимог до таких актів мають стати важливою основою нормотворчої діяльності.

Але 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? На жаль, таких актів практично не існує.

Найбільш повним виглядає чинний 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 № 3.

Є ще кілька документів, що містять норми чи рекомендації, важливі для підготовки якісного проекту нормативного акту.

Це передусім Регламент Верховної Ради України, Розпорядження Голови Верховної Ради України № 48 від 29 грудня 1997 року, яким затверджено „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.

На рівні закону більш детально спробу регламентувати вимоги до законів було зроблено в Законі України „Про нормативно-правові акти“, який хоча й було ухвалено Верховною Радою України, але який так і не став законом, оскільки його було повернуто Президентом України для повторного розгляду до Верховної Ради України. На сьогодні ухвалений парламентом закон скасовано (Постанова про скасування Закону України „Про нормативно-правові акти“ від 5 квітня 2001 року).

Подібна доля спіткала й інший законопроект „Про закони і законодавчу діяльність“ (з.п. №0894), який після ухвалення парламентом також не був підписаний Президентом і повторно не був ухвалений.

На сьогодні так і не сформувалась остаточно думка в парламенті й адміністрації Президента щодо необхідності ухвалення базового закону, який би встановлював правила законодавчої техніки.

Втім, оскільки в Законі „Про нормативно-правові акти“ було використано багато теоретичних напрацювань і практичного досвіду, ми далі поспілкуватимемося окремими статтями цього скасованого закону й посилатимемося на нього як на закон² „Про нормативно-правові акти“.

Не будемо стверджувати, що ухвалення одного закону одразу ж вирішить проблему якості текстів нормативно-правових актів. На це є багато причин: традиції парламентаризму, дотримання парламентом власного регламенту і внутрішніх процедур щодо розгляду законопроектів, незалежна експертиза

² Тут і далі як закон, що не набув чинності.

законопроектів на різних етапах їх проходження, кваліфіковані фахівці, що залучаються до розробки законопроектів, планування розробок перспективного законодавства й поступова підготовка законопроектів без поспіху та прив'язки до конкретної політичної ситуації чи політичної особи. Крім цього, ненормативний характер вагової частки вимог до законів робить неможливим викладення всіх таких вимог у спеціальному законі.

Навіть коли є спеціальний закон, як, наприклад, Закон „Про нормативно-правові акти“ (НПА), цього буде замало, бо такий закон може визначати лише базові норми та встановлювати лиш основні вимоги до проекту НПА. Щоб вирішити ці проблеми, потрібні НПА більш деталізованого характеру (наприклад, інструкція чи Державний стандарт про порядок розробки та вимоги до проекту НПА). До речі, в СРСР були такі стандарти, що встановлювали порядок розробки інших стандартів.

Ще краще, коли на основі цих НПА буде розроблено для фахівців-розробників проектів НПА спеціальний посібник або стилістичний довідник. На сьогодні такими методичними рекомендаціями з певною натяжкою можна вважати „Правила оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки“³, розроблені Юридичним управлінням Секретаріату Верховної Ради України.

Але навіть у цих документах проблемам структури, змісту і мови нормативного акта приділено недостатньо уваги. Багато питань залишаються невизначеними, що призводить до створення недосконалих нормативно-правових законів.

Оскільки „Законодавчу техніку...“ побудовано на основі, передусім, власного досвіду автора, який виступає в іпостасях розробника багатьох проектів НПА й практикуючого юриста, що застосовує законодавство на практиці, а ще факт підготовки книжки через громадську організацію Інститут громадянського суспільства дозволяють нам опиратися на законодавство, що регулює третій сектор.

Спробуємо здійснити короткий екскурс до теорії законодавчої техніки та більш детально зупинимося на практичних аспектах проблеми якісного законотворення. Дослідження проблеми почнемо з вимог до закону. Важливість аналізу вимог до законів пояснюється насамперед тим, що прогалини й суперечності в законах, що є правовою основою для решти нормативно-правових (підзаконних) актів, відбиваються на ефективності всього українського законодавства.

Закони - основа для указів та розпоряджень Президента України, що, згідно з частиною третьою ст.106, видаються на основі та на виконання Кон-

³ *Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки: методичні рекомендації Юридичного управління Секретаріату Верховної Ради України. – К., 1999. – 20 с.*

ституції та законів України. Кабінет міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України (частина третя ст.113). Стаття 92 Конституції України визначає перелік відносин, що регулюються та встановлюються виключно законами України. Отже, закон не тільки безпосередньо регулює правові відносини, а й створює базис для правової нормативної бази - підзаконних нормативно-правових актів.

Деякі з питань, тут порушених, і висновків не є нормативно закріплені - вони дискусійні й можуть мати альтернативні рішення. Не претендуємо на право вирішального голосу, а лиш пропонуємо власні варіанти вирішення існуючих проблемних питань і, що дуже важливо, робимо спробу звернути увагу на деякі важливі практичні аспекти законотворення, що часто недооцінюють укладачі проектів нормативних актів.

ПРАВО ТА ЗАКОНОДАВСТВО

Для початку кілька цитат з української Конституції:

Стаття 1. „Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава“.

Стаття 8. „В Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй“.

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

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України“.

Ці норми є вкрай важливі для всіх, хто в тій чи тій мірі має стосунок до нормопроєктування, адже ми маємо розуміти, що:

по-перше, робота над проектами нормативно-правових актів (НПА) має базуватися на праві;

по-друге, законопроекти, які готуються, мають відповідати Конституції (як букві, так і її духу);

по-третє, всі повноваження органів чи посадових осіб, які утворюються чи регулюються НПА, що їх ми готуємо, мають бути чітко та однозначно виписані, інакше дії органу чи особи, які не означені в законі, будуть незаконні, такі що не відповідають статті 19 Конституції.

Коли ж ми говоримо про ПРАВО, то досить часто не замислюємося над суттю чи змістом цього поняття. Для більшості людей, у тому числі й для нормопроєктувальників, право є мовби тотожним законодавству. Але це не так.

На відміну від законодавства, право є об'єктивним феноменом, що створюється протягом тривалого історичного періоду в процесі загальнолюдського спілкування, пізнання та діяльності.⁴

Тобто право може існувати та існує поза суб'єктивною волею державних органів, наділених компетенцією ухвалювати НПА. Звичай, релігія, мораль, традиції формують право так само, як і законодавство.

Законотворець має усвідомлювати, що його робота не здійснюється поза суспільством, де уже діють норми права, тому проекти, які він розробляє, мають враховувати загальновизнані у цьому суспільстві принципи права.

⁴ Керимов Д.А. Законодательная техника., М, НОРМА, 2000 г., с.24 (переклад А.Ф.Ткачука).

Ніхто не ставить під сумнів право людини на життя, здоров'я, купівлю чи продаж якогось майна. Тому важко уявити дієвість та сприйняття суспільством законів, що скасовують ці, надані Богом, права.

З такого підходу у визначенні права як об'єктивно існуючих в суспільно-му житті відносин, як реального життя можна зробити суперважливий для законотворця висновок: закони настільки є правом, наскільки вони об'єктивно відображають динаміку суспільного розвитку.⁵

Навряд чи можна стверджувати, що юрист, який добре знає юриспруденцію, закони формальної логіки, але не сприймає національної культури, не знає історичних традицій суспільства, в якому він працює, не володіє в достатній мірі мовою, якою викладається закон, може стати добрим нормопроектувальником.

Слід також пам'ятати, що законотворчість у своїй сукупності базується на єдності трьох його важливих складових - пізнання (вивчення проблеми з метою її законодавчого врегулювання), діяльності (підготовка проекту НПА, який вирішує проблему та може бути ухвалений з великою часткою вірогідності), результату (ухвалення НПА та доведення його до суб'єктів правового регулювання).

Особа, яка готує проект НПА, має не тільки і не стільки досконало знати предмет правового регулювання та бути фахівцем у цій сфері - вона повинна розуміти, яким чином побудована система законодавства, які зв'язки існують між органами влади, громадянами, громадянським суспільством, яке місце в цій системі належить предмету правового регулювання, до чієї компетенції належить встановлення правового регулювання даного предмету.

Можна з упевненістю сказати, що законотворчість справді є творчим процесом, базованим не тільки на юридичній науці та фахових знаннях предмету правового регулювання, а на широкому колі знань із різних галузей та сфер, належності до суспільства та відповідальності за його благополуччя.

Цей курс не ставить на меті дати вичерпні знання в усіх сферах, що мають відношення до законотворення. Ми намагатимемося дати той мінімум інформації, який необхідний для осмисленого та системного підходу до роботи над законопроектами.

Адже лише з досвідом, базованим на знаннях, приходиться кваліфікація.

⁵ Керимов Д.А. Законодательная техника., М, НОРМА, 2000 г., с.24 (переклад А.Ф.Ткачука).

ЗАКОНОДАВСТВО: ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ

Переглядаючи Конституцію України, бачимо: там ідеться про такі правові акти органів та посадових осіб:

Закон - ст.ст. 4, 22,24,26,29-47, 52-55, 57-59, 62,63, 65,67,68, що визначають права та свободи осіб; ст.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 нацбезпеки, Уряду; ст.ст.121,123, 125-129, 153 - що стосуються повноважень та діяльності прокуратури та судів; ст.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.“

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

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ⁶ № 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 в системі органів влади, вважають, що це рішення Конституційного Суду стосується розуміння терміну „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: Інструкція про прибутковий податок з громадян 1993 року змінила норму Декрету Кабінету міністрів „Про прибутковий податок з громадян“ і, не зважаючи на норми Конституції та Закону „Про систему оподаткування“, які прямо забороняють встановлювати види, ставки та порядок справляння податків іншими актами ніж закони, Верховний Суд України підтримав позицію Податкової служби, яка протягом 1994-2003 років застосовувала Інструкцію, що суперечить законам.

Не будемо встрявати у ці дискусії, а для цілей роботи оперуватимемо поняттям *законодавство* в розумінні рішення Конституційного Суду.

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

⁶ Тут і далі цитати із рішень Конституційного Суду України, а також законів чи інших нормативно-правових актів наводяться із бази «Законодавство України», що розміщена на Інтернет сервері Верховної Ради України за адресою: www.rada.gov.ua.

I. Закон

Спробуємо дати визначення „закону“ як запропоновано було в законі „Про закони і законодавчу діяльність“ та визначити кваліфікаційні ознаки до цього виду нормативно-правового акта.

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“.

Це визначення ввібрало в себе багато ключових ознак закону, про які більш детально можна сказати так⁷:

„1) Закон ухвалюється тільки вищими представницькими органами державної влади - парламентом чи безпосередньо референдумом;

2) Закон регулює основні, найбільш значимі, найбільш важливі суспільні відносини, які визначаються виключною компетенцією вищого органу державної влади. При правовому регулюванні суспільних відносин у формі закону він має бути вичерпно точний і ясний;

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“.

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).

⁷ Керимов Д.А. Законодательная техника., М, НОРМА, 2000 г., с.24 (переклад А.Ф.Ткачука).

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 встановив нову шкалу оподаткування доходів фізичних осіб, яка на час виходу указу визначалася законом (у даному випадку Декретом Кабінету міністрів України).

III. Декрет Кабінету міністрів України

Декрети Кабінету міністрів України видавались в Україні впродовж грудня 1992-травня 1993 року відповідно до рішення тодішньої 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 суттєво зруйнована й 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.1 ст.117 Конституції України, „Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання“.

Ч.2. цієї статті встановлює, що „нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України... підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом“.

Досі нема закону про Кабінет міністрів, не набув чинності закон „Про нормативно-правові акти“, тому лише за традицією можна стверджувати, що саме Постанови Кабінету міністрів України є актами нормативного характеру.

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

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, в залежності 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.

ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Коли йдеться про складнощі правового регулювання різних аспектів суспільного життя в Україні, можна почути: система українського законодавства за роки незалежності так і не склалася, хоча ухвалено велику кількість законів та нормативно-правових актів Президента та Уряду України.

Частково ця ситуація прояснюється, коли умовно поділити весь масив законодавства України, чинного на сьогодні, на кілька груп:

1. Законодавство СРСР, яке формувалося не тільки на юридичному, а й ідеологічному ґрунті Конституції СРСР до 24 серпня 1991 року, й 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 інші закони України.

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.

3. Законодавство Української РСР/України періоду 16 липня 1990 року - 1 грудня 1991 року, тобто до ухвалення Акта про незалежність України та обрання Президента України.

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

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

Як видно з цього переліку, наявність архаїчного законодавства є однією з проблем, що ускладнює застосування усієї системи законодавства в Україні. З кожним роком число 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.

Приклад

Якось мені довелося брати участь у справі про адміністративне правопорушення, а саме - пікетування посольства Росії. Капітан міліції, самостійно чи за чиєюсь вказівкою, склав акт про адміністративне правопорушення на мого колегу, народного депутата першого скликання, за незаконність пікетування. Він діяв на підставі закону СРСР про мітинги та демонстрації, який передбачає дозвільну систему, але Конституція України встановила повідомну систему. І хоча на час пікетування (як і досі) українського закону не було, то мав застосовуватися закон СРСР, але в частині, що не суперечить Конституції.

Й ось ситуація: капітан просить нас зачекати, а сам бігає по кабінетах суддів, проте ніхто не хоче брати цю справу до провадження. Не знаю, як капітанові вдалося закрити цей акт, проте мого колегу до суду з цього приводу більш не викликали.

Чи не останнім найбільшим здобутком на цьому шляху після ухвалення Конституції України 28 червня 1996 року можна вважати набрання чинності з 1 січня 2004 року нового Цивільного кодексу України, який перегорнув чергову сторінку заміни правового регулювання цивільних правовідносин, яке здійснювалося Цивільним кодексом Української РСР, ухваленим ще 18 липня 1963 року.

Нині, розробляючи та ухвалюючи нові закони, український законодавець має враховувати європейський вибір України й готувати проекти нових законів, виходячи з необхідності їхньої адаптації до законодавства Європейського Союзу, що впливає з „Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами“, ратифікованої Законом № 237/94-ВР від 10.11.94).

(Загалом ситуація з адаптацією законодавства України до законодавства Європейського Союзу виглядає досить цікаво через призму ратифікації українським парламентом іншого договору - про створення Єдиного економічного простору, де також передбачається гармонізація законодавства держав-учасників. Правда, останній договір менш деталізований і невідомо коли його застосування стане реальною, а не політичною потребою).

Приклад

Якось мені випало реєструвати в Печерській райдержадміністрації товариство з обмеженою відповідальністю. Як часто буває, з першого разу зареєструвати товариство не вдалося, оскільки юрист держадміністрації, незважаючи на пряму заборону законом, почав вимагати передбачити в статуті ТОВ цілий ряд норм відповідно до закону „Про підприємства в Українській РСР“ 1991 року. Я спробував заперечити правомірність цієї вимоги загальними принципами застосування права, про які навчають на юридичних факультетах, а саме коли в одному предметі правового регулювання -

- 1) є загальний та спеціальний закон, затосовуються норми спеціального закону;
- 2) існує два закони, які регулюють одні й ті ж правовідносини по-різному, застосовуються норми більш пізнього закону.

Саме тому, на мій погляд, засновники цілком слушно дотримались усіх вимог закону „Про господарські товариства“ як спеціального закону, більш пізнього, ніж закон „Про підприємства...“.

Юрист погодився з моїм посиланням на ці постулати щодо застосування права, але сказав сакраментальну фразу: „А в якому українському законі це записано?“

Відтоді минуло кілька років, й подібна думка поширилася не тільки серед чиновників, а й серед народних депутатів України, котрі, пояснюючи, чому законом

про бюджет порушуються норми законів „Про систему оподаткування“ та Бюджетний кодекс, що забороняють законом про бюджет змінювати ставки оподаткування чи порядок стягнення податків, промовляють майже таку саму фразу: „Статус усіх законів у нас однаковий, тому жоден закон не може встановлювати обмежень щодо іншого закону“.

Як на мене, це та логіка, яка може завести законодавство у глухий кут. Недотримання ієрархії законодавства, недотримання законодавчої техніки в законах спотворюють систему правовідносин у державі й створюють додаткові можливості для корупції.

ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ ТРЕТЬОГО СЕКТОРУ

Законодавство для „третього сектору“ на сьогодні являє собою такий собі сплав архаїчного й модерного законодавств, а отже досить фрагментарне і суперечливе.

Так, „базовий закон“ „Про об'єднання громадян“ ухвалений ще 1992 року і містить норми, що суперечать нинішній Конституції, а закон „Про благодійність та благодійні організації“, хоча й був ухвалений 1997 року, після Конституції, нині не відповідає Цивільному кодексу України, а закон „Про соціальні послуги“, який набув чинності з січня 2004 року, викладено у такій юридичній техніці, що взагалі не може нормально застосовуватися.

Оскільки наша „Законодавча техніка...“ є наслідком громадської ініціативи, а автор прямо зацікавлений у формуванні функціонального, прогресивного законодавства для організацій громадянського суспільства, або, по-іншому, „третього сектору“, то слушність наступного розділу більш ніж очевидна.

Що таке *третій сектор*?⁸

Коли спробувати пояснити юридичну природу утворення та діяльності організацій третього сектору, то можна віднайти, принаймні, дві найважливіші ознаки такої природи:

1) право громадян на свободу об'єднання (свобода асоціацій), відповідно до ст.36 Конституції України);

2) право на діяльність, що впливає з реалізації інших громадянських прав (ст.ст. 34, 35, 39, 41, 48 Конституції України).

Відповідники всіх цих прав можна знайти і в таких відомих міжнародних правових документах, як „Загальна Декларація прав людини“ від 10.12.1948 року та „Міжнародний Пакт про економічні, соціальні та культурні права“ від 19.12.1966 року.

Як правило, у третьому секторі виділяють такі організації з найбільш спільними ознаками, характерними для всіх країн демократичного устрою:

1. Політичні партії. Це організації, що об'єднують у своїх рядах громадян певної країни з винятково політичною метою: досягнення влади і впровадження власної політичної програми через формування державних інституцій за участю своїх членів. Регулюються спеціальним законодавством про партії.

2. Професійні спілки. Найбільш масові та найбільш організовані об'єднання громадян за професійною ознакою. Основною метою створення та діяльності профспілок є відстоювання інтересів своїх членів перед працедавцями та державою. Регулюються спеціальним законодавством про профспілки.

⁸ За матеріалами книги «Третій сектор: проблеми правового регулювання», /А. Ткачук, Інститут громадянського суспільства, 2003 р.

3. Релігійні організації та церкви. Організації, що будуються на основі реалізації людиною права на свободу совісті та віросповідання. Хоча у деяких країнах існують офіційна церква чи офіційна релігія, які частково підтримує держава, більшість експертів та вчених відносить релігійні організації до недержавних неприбуткових організацій у загальноприйнятому розумінні цього слова. Їхня діяльність регулюється спеціальним законодавством про свободу совісті.

4. Організації громадського самоврядування населення. Такими організаціями є об'єднання громадян за місцем проживання для вирішення конкретних питань організації нормальних умов проживання у багатоквартирних будинках, під'їздах, на вулицях чи кварталах. Їхня діяльність регулюється або національним законодавством про місцеве самоврядування, або місцевими нормативними актами, що ухвалюються органами місцевого самоврядування відповідно до власної компетенції.

5. Добровільні страхові та пенсійні фонди, кооперативи споживачів, кредитні спілки, бізнес-асоціації, громадські лікарні, школи, музеї, бібліотеки тощо. Регулюються загальним законом про некомерційні (непідприємницькі організації) та спеціальним законодавством, що визначає особливості правового регулювання окремих видів таких організацій.

6. Громадські організації (асоціації). Найчисельніша й найрізноманітніша група організацій третього сектору. Їхня діяльність регулюється загальним законом (див. п.5) або окремим законом про об'єднання громадян.

7. Некомерційні (благодійні) фонди, установи (не членські) або товариства (членські), організації приватно- чи суспільно корисні. Зазвичай діють у рамках загального закону про некомерційні організації. В багатьох країнах діють також окремі закони для фондів. Благодійний статус визначається податковим законодавством.

Термінологія за українським законодавством

Із вищевикладеного можна зрозуміти: попри складні й численні ознаки, що їх мають організації третього сектору і які їх відрізняють від організацій підприємницьких чи урядових, не існує однозначного юридичного терміну, який би одночасно поширювався на всі такі організації, - ні в міжнародних документах, ні в більшості національних правових систем.

Не виняток тут і Україна, де сформувався певний понятійний апарат з цих питань: він не завжди відповідає іноземним аналогам, але про нього слід пам'ятати з огляду на українське законодавство.

Об'єднання громадян (ОГ) - найбільш загальний термін, що стосується громадських організацій, професійних спілок, політичних партій (ст.36 Конституції України).

Громадські організації (ГО) - об'єднання громадян, створені для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів (ст.3 Закону „Про об'єднання громадян“).

Благодійні організації (БО) - недержавні організації, що здійснюють благодійну діяльність відповідно до закону „Про благодійництво та благодійні організації“ (ст.1).

Неприбуткові організації (НПО) опосередковано визначаються в законі „Про оподаткування прибутку підприємств“ (ст.7.11).

Оскільки ми не торкатимемося таких специфічних структур, як релігійні організації, кредитні спілки тощо, то формально коло наших інтересів щодо видів організацій, діяльність яких врегульовано законодавством, досить звужене:

Вид організації	Назва закону	Дата прийняття
Громадські організації ⁹	«Про об'єднання громадян»	16 червня 1992 р.
Благодійні організації	«Про благодійництво та благодійні організації»	16 вересня 1997 р.
Творчі спілки	«Про професійних творчих працівників та творчі спілки»	7 жовтня 1997 р.
Дитячі та молодіжні організації	«Про молодіжні та дитячі громадські організації»	1 грудня 1998 р.

Ці організації термінологічно визначені законами, що їх структури громадянського суспільства застосовують повсякчас. Існує цілий ряд законів, що вводять інший понятійний апарат, який також стосується питань загальної термінології у третьому секторі¹⁰:

Некомерційні. Фонд соціального страхування від нещасних випадків (Закон України „Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від

⁹ В Україні існує цілий перелік різних «галузевих» законів, де є одна-дві статті, присвячені громадським організаціям, що діють у сфері регулювання цього закону (наприклад, інвалідські організації захищає Закон «Про основи соціальної захищеності інвалідів»). Проте це регулювання навряд чи є виправданим, оскільки порядок утворення та діяльності громадських організацій, незалежно від назви чи сфери діяльності, визначається одним базовим Законом «Про об'єднання громадян».

¹⁰ В. Милованов, «Особенности создания и правового статуса юридических лиц в Украине, не ставящих целью получение прибыли». Материали конференції «Законодавство для неприбыльных организаций: теоретические основы и практическая реализация». Киев. 10 ноября 1999/под.ред. А.Ф. Ткачука - К, 2001. с. 18-28.

нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності“ від 23 вересня 1999 року).

Ті що не мають на меті одержання прибутку. Фондові біржі (Закон України „Про цінні папери і фондову біржу“ від 18 червня 1991 року).

Безприбуткові. Національний центр підготовки банківських працівників (Постанова Верховної Ради України „Про створення Національного центру підготовки банківських працівників“ від 17 листопада 1993 року).

Самоврядні. Національна академія наук України та галузеві академії наук (Закон України „Про наукову і науково-технічну діяльність“ від 13 грудня 1991 року).

Саморегулюючі. (Закон України „Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні“ від 30 жовтня 1996 року).

Громадські формування. (Водний кодекс України).

Громадські природоохоронні. (Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища“ від 25 червня 1991 року).

Політичні. (Закон України „Про пожежну безпеку“ від 17 грудня 1993 року).

Громадські об'єднання. (Закон України „Про національні меншини в Україні“ від 25 червня 1992 року).

Громадські наукові організації. (Закон України „Про наукову та науково-технічну діяльність“ від 13 грудня 1991 року).

Оскільки більшість організацій третього сектору є юридичними особами, то саме їм ми приділяємо основну увагу.

Організаційно-правові форми організацій третього сектору як юридичних осіб

Законодавство різних країн оперує поняттям різних організаційно-правових форм НПО. У багатьох країнах виділяють передусім дві форми:

1) організації членські (з фіксованим або не фіксованим членством) - асоціації (товариства);

2) організації без членства - фонди (фундації).

Законодавство окремих країн допускає більшу кількість організаційно-правових форм, проте наявність у законодавстві надто великої кількості організаційно-правових форм не тільки не спрощує ситуацію навколо можливих податкових пільг чи реєстрації організацій, а навпаки - ускладнює її. Прикладом цього може бути Росія, де існує шість організаційно-правових форм за національним законодавством і ще більше - за законодавством суб'єктів федерації.

Традиційно найпоширенішою практикою є виділення двох-чотирьох організаційно-правових форм НПО:

1) асоціація/товариство;

- 2) спілка організацій;
- 3) фонд/фундація;
- 4) установа.

Якщо проаналізувати ці форми за кваліфікаційними ознаками, то можна побачити: перша й друга організаційно-правові форми є типовою асоціацією чи товариством - членською організацією, що утворюється шляхом об'єднання осіб в першому випадку фізичних, в другому - юридичних, а третя і четверта - типовою нечленською організацією, що з однаковим успіхом може зватись як фондом, так і установою, й утворюється шляхом об'єднання чи виділення майна.

Проблеми, які спонукають до змін законодавства, що регулює питання створення та діяльності організацій третього сектору в Україні

1. Архаїчність законодавства

Законодавство для організацій третього сектору в Україні формувалося без певної системи, не за принципом від загального до спеціального чи навпаки, а досить хаотично. Нема базового закону, який визначав би клас організацій з умовною загальноприйнятою у світі назвою: неурядові організації або організації громадянського суспільства. Різні за назвою види таких організацій (див. відповідний параграф цієї роботи), які за юридичним змістом фактично не відрізняються, призводять до різних підходів щодо реєстрації, звітності, податкового статусу тощо, що породжує додаткові проблеми для цих організацій. Крім того, розмитість законодавства дає змогу, з одного боку, впливати на організації через різні бюрократичні різночитання законодавства, а з іншого - використовувати його особам, котрі кидають тінь на авторитет усього сектору.

Перший закон, що заклав розвиток третього сектору в Україні, - Закон „Про об'єднання громадян“ в редакції 1992 року. Попри його надзвичайну стабільність (принципових змін до нього не вносилося жодних) закон застосовується в різний час і в різних регіонах України по-різному, що доводить його юридичну недосконалість.

Закон про об'єднання громадян встановлює значно жорсткіші норми утворення громадської організації в порівнянні з підприємницькою юридичною особою:

- 1) реєстрація підприємницької юридичної особи здійснюється за 5 днів, а громадської організації - за два місяці;
- 2) збір за державну реєстрацію будь-якої підприємницької юридичної особи складає 85 гривень, а збір за реєстрацію громадської організації залежить від статусу і складає від 85 гривень до 500 доларів США;
- 3) при реєстрації підприємницької юридичної особи реєстратор перевіряє лише формальний зміст установчих документів, а при реєстрації гро-

мадської організації - представник органу реєстрації намагається внести свої зміни до різноманітних норм статуту;

4) підприємницька юридична особа, незалежно від місця реєстрації, може діяти на всій території України та за її межами, а громадська організація, на думку чиновників, має право працювати лише в межах території, що визначає її статус: район у місті, місто, район, область...

5) до підприємницької юридичної особи не можна застосувати таких санкцій, як до громадської організації: попередження, заборона окремих видів діяльності, розпуск.

Закон про об'єднання громадян досить загальний, без належної деталізації. Це призводить до того, що з кожним роком органи реєстрації вигадують нові вимоги до статутних документів організації.

Якщо нині проаналізувати мету утворення більшості (тотальної більшості) українських громадських організацій, то побачимо, що всі вони утворюються з „метою захисту законних прав та інтересів своїх членів...“. Тобто, може здатися, що проблеми екології, допомоги бідним, громадського контролю за прозорістю дій влади, розвитку місцевого самоврядування, подолання наркоманії та асоціальних вад суспільства в Україні нікого не цікавлять, а громадські організації створюються виключно з корисливою метою підтримки своїх членів. Але ж це не так! Тисячі й тисячі активістів щодня працюють над збереженням екології, ведуть психологічну роботу з проблемними дітьми, наркоманами та безпритульними, опікуються школами та сиротами, аналізують урядові програми і стежать за діяльністю народних депутатів...

Просто у своїх статутних документах вони не можуть записати, наприклад, що „метою утворення товариства „Березняки“ є збереження навколишнього середовища мікрорайону в умовах міської забудови“. При такому формулюванні мети у своєму статуті їх просто не зареєструють у районному управлінні юстиції. Для отримання реєстрації, згідно з вимогами юстиції, у статуті слід написати, що „метою утворення товариства „Березняки“ є задоволення та захист законних інтересів своїх членів через збереження навколишнього середовища мікрорайону в умовах міської забудови“. А це призводить не лише до викривлення статистики, а й має значні негативні наслідки для всього сектору, який нібито, завдяки вимогам реєстратора, за статутними документами стоїть поза проблемами суспільства.

Ще одна проблема, що виникає нині перед громадськими організаціями, які зареєструвалися в органах юстиції відповідно до їхніх вимог щодо встановлення мети утворення організації, - це проблема з отриманням неприбуткового статусу в податковій інспекції.

Те ж саме стосується проблеми статусу організації - щоб організація могла працювати по всій Україні, за логікою чиновника, вона повинна ма-

ти статус всеукраїнської організації, що означає наявність осередків такої організації більш ніж у 13 областях України. Це, по-перше, не так просто з організаційного боку, а по-друге - з фінансового, адже коштів у громадських організацій не так уже й багато.

2. Контroversійність законодавства

На сьогодні більшість організацій в Україні, що їх ми відносимо до організацій третього сектору чи громадянського суспільства, є або громадськими організаціями, або благодійними. У чому полягає відмінність між ними?

До 1997 року, тобто до ухвалення Закону України „Про благодійність та благодійні організації“, відмінність була досить зрозуміла: організація, яка діє в інтересах не тільки своїх членів, а й в інтересах інших осіб і надає їм організаційну, матеріальну та іншу підтримку, має благодійний характер; якщо ж цього нема - організація не благодійна.

Приблизно такий підхід сповідує законодавство більшості європейських і не лише європейських держав. Логіка достатньо проста: якщо організація відповідає певним критеріям корисності для суспільства, то вона отримує благодійний статус і відповідні податкові пільги.

В Україні, аби визначити такі ознаки благодійності, 1997 року приступили до підготовки законопроекту про благодійність, а в результаті прийняли закон „Про благодійність та благодійні організації“, за яким Україна визначила благодійними ті організації, які зареєструються за цим законом. Тобто для благодійного статусу в Україні потрібна не кваліфікація організації за діяльністю, а за характером її реєстрації. Це призвело до виникнення ще одного реєстру благодійних організацій з дещо відмінними підходами до статуту та органів управління організацією, ніж для громадської організації, але з тими самими проблемами невизначеності статусу, мети, видів діяльності тощо. Адже постає питання: навіщо благодійному фонду статус обласного чи всеукраїнського? І взагалі, як фонд, що його за законом може засновувати одна особа, має проводити збори, з'їзд чи конференцію і мати членів? Але все це є в українському законі.

Крім того, долучення (введення) нової категорії - благодійних організацій до тих же, за юридичним змістом, громадських організацій призвело до подальших перекосів законодавства. Так, деякі громадські організації (наприклад, товариства інвалідів) втратили право на надання благодійної допомоги. Щоб мати таке право, їм слід перереєструватися в благодійну організацію, після чого вони втратять право на представлення інтересів інвалідів в органах влади та у визначенні підприємств, де працюють інваліди і які можуть претендувати на пільги від держави.

Те ж саме стосується проблеми підтримки громадських організацій фізичними особами, які втратили право на зменшення податкового наван-

таження при перерахуванні коштів для громадських організацій. Таке номінальне право на зменшення суми оподатковуваного доходу для них залишилось, але воно можливе для застосування лише у випадку перерахування коштів для вузького кола благодійних організацій, які мають відповідати не тільки вимогам закону „Про благодійність та благодійні організації“, але й Декрету „Про прибутковий податок з громадян“, який встановив (це у податковому акті, який регулює оподаткування фізичних осіб!) додаткові вимоги до статуту, які не впливають із базового закону і без яких будь-яка благодійна організація не визнається благодійною в розумінні цього закону.

3. Слабка фінансова спроможність організацій

Незважаючи на те, що третій сектор в Україні представлено досить значною кількістю громадських та благодійних організацій, реально значна їх частка працює спорадично: організації не мають достатніх коштів на свою діяльність.

Є кілька причин цього: загальний розвиток економіки держави, наявність чи відсутність традицій меценатства; недосить сприятливий клімат для фінансування організацій третього сектору, породжений проблемами законодавства.

На проблемах законодавства й сфокусуємо нашу увагу. Також відзначимо: найсприятливіше законодавство за відсутності в державі традицій меценатства та благодійності, за відсутності громадської підтримки такої діяльності, не допоможе існуванню розвиненого третього сектору.

В Україні, як і в більшості держав світу, де існують організації громадянського суспільства, можливі три найважливіші складові фінансування їхньої діяльності:

- 1) приватне фінансування (внески засновників, приватних фізичних та юридичних осіб);
- 2) державне фінансування (субсидії з державного та місцевого бюджету);
- 3) доходи від власної економічної діяльності (надання платних послуг клієнтам організацій, отримання замовлень від державних та місцевих органів у рамках тендерних закупівель).

Кожна з цих складових розвивається відповідно до можливостей, що надаються українським законодавством, причому розширення можливостей фінансування НПО з українських джерел, що з'явилося 2003 року, для 2004 року суттєво обмежилося після ухвалення закону про Державний бюджет 2004. Адже цим законом (п.51 ст. 81) скасовано право НПО на неоподаткування доходів від продажу товарів (послуг), що пропагують її ідеї. Водночас законодавець зупинив і дію норми Закону „Про оподаткування прибутку підприємств“, яка давала право юридичним особам жертувати неприбутко-

вим організаціям від 2 до 5 % прибутку з правом зменшення на цю суму маси прибутку, що оподатковується.

Таким чином законодавець, виступаючи проти фінансування українських громадських та благодійних організацій іноземними донорами, зробив усе для того, аби ці організації не мали українських джерел доходу.

До того ж, із 15 січня набув чинності закон „Про соціальні послуги“. Згідно з ним НПО соціальної спрямованості теоретично можуть брати участь у наданні соціальних послуг населенню нарівні з комунальними службами. Це, слід визнати, досить важливе рішення законодавця: НПО залучаються до вирішення місцевих соціальних проблем й дістають можливість більш стабільного існування, оскільки за послуги сплачуватиме місцева влада.

Закон, щоправда, не тільки нечітко визначає поняття соціальних послуг, а й запроваджує механізми ліцензування суспільно-корисної діяльності, що є і порушенням тенденції розвитку українського законодавства, яке регулює ліцензування іншим законом, і порушенням права НПО на вільний вибір соціальної діяльності. Норми цього закону, особливо за їхнього буквалістського розуміння Кабінетом міністрів України, можуть призвести не до розширення, а до згортання соціальних послуг, що надаються НПО за свої кошти.

Знову ж таки: для реалізації цих можливостей НПО має внести до свого статуту відповідні норми щодо переліку соціальних послуг, які вона може надавати та умови їхнього надання. Але оскільки більшість НПО в Україні зареєстровано як громадські організації, внесення подібних змін до статуту проблематичне (ще раз віддаємо „належне“ застарілості Закону „Про об'єднання громадян“ й особливо практиці його застосування органами юстиції).

Перспектива

Нинішнє українське законодавство, що регулює питання діяльності НПО, стало певним гальмом подальшого розвитку мережі організацій громадянського суспільства в Україні. Багато правил та процедур застарілі й недосить прозорі. Особливо важливим є встановлення більш ефективної та зрозумілої системи фінансування діяльності НПО, зокрема через можливості утворення фондів як НПО для фінансування НПО, отримання бюджетного фінансування та можливостей для самостійного „заробляння“ коштів.

Усього цього можна досягти шляхом внесення змін до чинних та ухвалення нових законів.

Важливі зміни, що були внесені 24.12.2002 року до закону „Про оподаткування прибутку підприємств“¹¹, мають бути закріплені відповідними змі-

¹¹ На жаль, 2004 року ці зміни не будуть діяти, оскільки зупинені Законом «Про Державний бюджет на 2004 рік».

нами до дотичного законодавства як статусного, так і галузевого щодо окремих видів діяльності юридичних осіб.

Реформування законодавства для НПО варто здійснювати в комплексному режимі, враховуючи як нові законодавчі акти, так і досвід, набутий НПО за останні роки.

Варто також розуміти, що без підтримки цього процесу народними депутатами України, без їхнього глибокого розуміння важливості розвитку громадянського суспільства для долі України, сподіватися на позитивні результати марно.

Деякі ініціативи громадських організацій щодо поліпшення податкового клімату НПО 2002 року були підтримані депутатами й знайшли своє відображення у змінах до податкового законодавства, які діяли протягом 2003 року але були скасовані з незрозумілих причин для 2004 року.

На сьогодні найактуальнішою виглядає проблема внесення комплексних змін в інше законодавство, оскільки з 2004 року набирає чинності цілий ряд важливих законів, що суттєво можуть вплинути на існування організацій громадянського суспільства.

Як показує практика, навіть найпрогресивніші норми закону можуть залишитися лише декларацією, аби стати новим інструментом пониження НПО, якщо вони будуть викладені недосить зрозуміло, неповно чи неоднозначно.

Ці міркування щодо законодавства для НПО і мають на меті дати законодавцям найбільш загальну і найбільш важливу інформацію, необхідну для формування підходів стосовно змін законодавства для НПО. Хай там що, а Україна має шанс створити найкраще законодавство для організацій громадянського суспільства на теренах ефемерного СНД.

На час, коли цей посібник готувався до друку, в Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування знаходився на розгляді, чекав підготовки до другого читання законопроект „Про непідприємницькі організації“ №5168, ухвалений в першому читанні ще 19.09.2000 року.

Робочою групою Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору було підготовлено ще кілька законопроектів, що впливають з ухвалення закону „Про непідприємницькі організації“:

1) нова редакція закону „Про об'єднання громадян“ (законопроект „Про громадські організації“);

2) проект Закону „Про внесення змін до Закону „Про дитячі та молодіжні організації“;

3) проект Закону „Про внесення змін до Закону „Про соціальні послуги“;

Також підготовлено зміни до цілого ряду дотичних законів, які впливають із загальної концепції побудови системи законодавства для третього сектору.

Згідно з цими розробками передбачається створити таку систему правового регулювання організацій третього сектору¹²:

1) базовий закон - „Про невідприємницькі організації“. Він регулюватиме невідприємницькі організації - виключно юридичні особи, міститиме норми, відсутні в Цивільному кодексі, і які встановлюють особливості невідприємницьких юридичних осіб. Закон має бути настільки детальним, наскільки це потрібно для створення та діяльності більшості видів невідприємницьких організацій;

2) закон „Про громадські організації“ - короткий закон, який містить особливості правового регулювання такого виду невідприємницьких організацій, як громадські, в тому числі без статусу юридичної особи. Дуже важливим є встановлення єдиного підходу до прав громадських організацій зі статусом юридичної особи - відмова від поділу юридичних осіб за статусом (місцевий, всеукраїнський, міжнародний);

3) закон „Про дитячі та молодіжні громадські організації“ - короткий закон як поєднувальна ланка з рештою законодавства, що регулює державну підтримку дитячих та молодіжних організацій. Особливістю закону є встановлення певних вимог до членства та порядку реалізації прав членів організацій, які є малолітніми;

4) податкове законодавство - в законах, що регулюють оподаткування юридичних та фізичних осіб, у тому числі в законі про ПДВ, має бути чітко означено пільги для НПО, порядок їх надання та позбавлення, а також пільги для осіб, що надають підтримку українським НПО, що здійснюють суспільно-корисну діяльність.

¹² Було б найкраще, аби підготовлені зміни змогли набути статусу законів до 01 липня 2004 року - дати набрання чинності Закону "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців", адже у іншому випадку правове регулювання утворення та реєстрації НПО буде настільки запутане, що розвиток громадянського суспільства в Україні стане ще проблематичнішим.

Законодавчий акт	Проблема
Цивільний кодекс Української РСР. Ред. 1963 р. 1540-06	Кодекс морально застарів, не регулює жодних питань діяльності НПО.
2460-ХІІ Закон України «Про об'єднання громадян»	Закон функціонально був підготовлений до регулювання політичних партій та громадських організацій. На сьогодні вже існує закон про партії. Що ж до громадських організацій, то чинний закон завузький, не регулює багато питань, які віднесено до підзаконних актів, а також не визначає реальних можливостей діяльності незареєстрованих громадських організацій.
531\97-ВР Закон України «Про благодійництво і благодійні організації»	Закон значно звужив базу благодійництва, оскільки прив'язав благодійництво не до діяльності, а до факту реєстрації організації як благодійної. Юридична техніка закону дуже недосконала. Декларуючи можливість утворення БО в різних організаційно-правових формах, не дає жодних правових підстав для існування фондів.
283/97-ВР Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств»	Закон нечітко визначає поняття неприбутковості для організацій громадянського суспільства; недостатньо чітко визначає поняття основної діяльності і режиму оподаткування окремих видів надходжень НПО, як-от, членські внески, гранти, бюджетні субсидії; звужує перелік пасивних доходів; не сприяє розширенню бази надходжень НПО від малого та середнього бізнесу.
13-92 Декрет КМУ «Про прибутковий податок з громадян»	Декрет не дає реальних можливостей громадянам вносити кошти на розвиток НПО із власних доходів, оскільки не визначено механізмів внесення коштів, а перелік НПО звужено виключно до БО; обмежує можливості НПО надавати реальну допомогу громадянам, оскільки звужує питання допомоги лише від БО, а не від ГО, яких є абсолютна більшість; створює можливості санкцій для тих БО чи ГО, які надають допомогу громадянам, за різних підстав, що юридично визначені не чітко.
Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (ВВР, 2003, № 31 - 32, ст..263)	Відповідно до ч.3 ст.3 цього Закону, НПО отримують статус юридичної особи лише після «подвійної» реєстрації: спочатку в органах юстиції, потім в державного реєстратора.

Пропозиція
Ухвалено новий Цивільний кодекс, який набуває чинності з 01.01.2004 року. З цього моменту без ухвалення відповідних змін до статусного законодавства для НПО може виникнути цілий ряд проблем для усіх юридичних осіб НПО.
Розробити та ухвалити новий закон «Про громадські організації» з урахуванням норм нового Цивільного кодексу, особливо в частині організаційно-правових норм, та ГО без статусу юридичної особи.
Закон слід скасувати після введення поняття благодійництва до податкового законодавства.
1) Зважаючи на досить прогресивні зміни, внесені до закону, які набули чинності з 01.01.03 року, потрібне редакційне уточнення деяких термінів у цьому законі та приведення у відповідність до цього закону вимог статусного законодавства означених проблем. 2) Найбільш нагально виглядає внесення доповнень до закону щодо звільнення від оподаткування вступних та членських внесків для громадських та благодійних організацій. 3) Варто спробувати відновити зупинені на 2004 рік норми щодо основної діяльності НПО
З 01.01.2004 року набирає чинності Закон «Про оподаткування доходів фізичних осіб», де закладено інші принципи стимулювання громадян, які надають підтримку НПО. Оскільки практики застосування цього закону ще немає, то необхідно провести більш детальний аналіз усіх його норм на предмет виявлення можливих різниць податковими службами під час декларування доходів громадянами.
Пропонується ліквідувати дискримінацію щодо НПО, передбачивши порядок їх реєстрації виключно через державного реєстратора.

ЗАСАДИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Як уже йшлося вище, 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 актів, встановлює загальний порядок правового регулювання суспільних відносин в Україні та певні процедури розгляду законодавчих актів 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.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.

Проте не можна не відмітити, що по 6 роках від часу ухвалення Конституції України нема законів про регламент і про комісії парламенту. Це, звичайно, не сприяє планомірній законотворчій діяльності.

У Верховній Раді досі послуговуються Регламентом Верховної Ради України в редакції від 27.07.1994 року із змінами та доповненнями (ВВР, 1995, №19, стор.134).

Поза Конституцією нормативна база, що регулює питання нормативної діяльності та нормотворчості в Україні, на сьогодні виглядає так:

1) Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 року із змінами та доповненнями (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1995, №19, стор.134).

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

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

4) Закон України „Про Міжнародні договори України“ від 22 грудня 1993 року (Відомості Верховної Ради України, 1994, №10, стор.45); Закон „Про міжнародні договори України“ від 22.12.1993 №3767-XII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1994, № 10, стор.45).

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).

6) Указ Президента України „Про вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та проведення правової реформи“ № 198/94 від 29 квітня 1994 року.

7) Указ Президента України „Про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України“ від 30 березня 1995 року №270/95 із змінами.

8) Указ Президента України „Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади“ від 9 лютого 1999 року №145/99.

9) Тимчасовий Регламент засідань Кабінету міністрів України, затверджений постановою Кабінету міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915.

10) Указ Президента України „Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності“ від 10 червня 1997 року №503/97 зі змінами, внесеними згідно з Указом Президента України №1327/97 від 4.12.97 та №1235/98 від 10.11.98.

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 Постановою КМ №165 від 16.02.98).

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.

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

14) Указ Президента України „Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені „Офіційний вісник України“ від 12 червня 1996 р.

15) Постанова Кабінету міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 (731-92-п) „Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади“ із

змінами та доповненнями, внесеними постановою Кабінету міністрів України від 15 червня 1994 р. № 420.

16) Постанова Кабінету міністрів України від 11 грудня 1996 р. № 1504 (1504-96-п) „Про запровадження Єдиного державного реєстру нормативних актів та здійснення правової інформатизації України“.

17) Наказ Міністерства юстиції України „Про затвердження Порядку проведення державної реєстрації відомчих нормативних актів та включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів у Міністерстві юстиції України“ (№74/5 від 26.11.97).

18) Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених Міністерством юстиції України від 27 березня 1998 року.

Не набрали чинності:

(Закон України „Про нормативно-правові акти в Україні“ від 30 березня 1999 року (не вступив у силу в зв'язку із застосуванням вето Президентом України від 14 лютого 2000 року). Закон скасовано 05.04.2001.

(Закон України „Про закони і законодавчу діяльність“ (не вступив у силу в зв'язку із застосуванням вето Президентом України). Повернуто Президентом 12.10.2000, 29.12.2000. Не подолано вето 18.01.2001, 05.04.2001.

Останні два документи хоча й не набули чинності, проте деякий корисний зміст із них можна залучати для практичної роботи, чим ми і скористалися.

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 планової законопроектної роботи парламенту чи уряду, яка впливає на підставі Конституції України, ратифікованих міждержавних чи міжнародних угод чи ухваленні таких важливих законів, як Цивільний кодекс України або закон про судоустрій, 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.) того чи того закону, суб'єкт законодавчої ініціативи може доручити вивчення проблеми та підготовку відповідного законопроекту державним органами чи установам або замовити це на конкурсній основі серед суб'єктів господарської діяльності.

Виходячи з такого розуміння виникнення ініціативи щодо розробки нового законопроекту, загалом законотворчий процес можна розділити на кілька автономних 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, відсутність 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.

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 складна й не потребуватиме попередньо розробленої концепції.

В ситуації, коли має бути встановлено нові чи змінено існуючі правовідносини, що зачіпають багато суб'єктів правового регулювання і можуть мати надто 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.

Приклад

Восени 2002 року в Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування розпочалась робота над підготовкою до другого читання нової редакції проекту Закону „Про місцеве самоврядування“.

При обговоренні нової редакції ухваленого в першому читанні законопроекту постало запитання, а чи відповідає ухвалена редакція потребам місцевого самоврядування і чи потрібен новий закон, який принципово нічого не міняє в місцевому самоврядуванні. Депутати погодилися з висновком, що ухвалення нового закону задля ухвалення нікому не потрібне, а годиться зробити новий, якісний крок у напрямку перетворення місцевого самоврядування в Україні в автономний від держави, авторитетний та самодостатній інститут публічної влади, здатний вирішувати більшість питань місцевого значення в інтересах місцевого населення в межах Конституції та законів України.

Саме такий підхід було закладено у технічне завдання на розробку нової редакції законопроекту замість тої що була ухвалена парламентом попереднього скликання.

До цього додатковою умовою було застереження, що новий законопроект має готуватися в межах чинної Конституції. Якщо при підготовці законопроекту робоча група наштотувуватиметься на необхідність змін окремих норм Конституції чи інших законів, то ці проблеми мають бути розглянуті Комітетом і по них ухвалюватимуться відповідні рішення.

На підставі таких підходів було розроблено концепцію нового правового регулювання питання місцевого самоврядування, яка передбачила три рівні правового регулювання: зміни Конституції України, ухвалення нового Закону „Про місцеве самоврядування“, ухвалення нових законів - „Про місцеві державні адміністрації“, „Про адміністративно-територіальний устрій“.

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 впровадження нового закону.

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

3. Розробка 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 в подальшому стати законом.

Правило перше: законопроект не повинен суперечити Конституції України. Невідповідність чи суперечливість норм проекту нормам Конституції України відразу 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 повинен 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'язковий, 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.¹³

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 не важить, коли саме здійснюються експертизи й коли відбувається обговорення. Важлива суть - навіщо це потрібно.

Коли законопроект викликає чи може викликати запитання при його розгляді в парламенті, а також з метою недопущення проходження 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.

¹³ Перепрошую чиновників, котрі випадають із цього правила. (Автор)

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

Законопроекти, впровадження яких може призвести до збільшення витратів чи зменшення надходжень до державного або місцевих бюджетів, мають пройти фінансово-економічну експертизу. Завданням цієї експертизи є не просто оцінка витрат на той чи той 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“. Ст.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 досить часто ухвалює закони без таких експертиз і за скороченою процедурою.

Незважаючи на наявність чи відсутність тої чи тої експертизи, важливим інструментом удосконалення законопроекту є його громадське чи експертне обговорення на публічних заходах - круглих столах, 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 їй регламентом порядку, підлягає розгляду у строки та в порядку, визначеному Регламентом.

На час написання “Законодавчої техніки...” закону про регламент Верховної Ради не було прийнято й Верховна Рада України працює за регламентом, ухваленим 1994 року, який не в повній мірі відповідає Конституції 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.

ПОРЯДОК ПІДГОТОВКИ ТА РОЗГЛЯДУ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНИХ АКТІВ

Порядок підготовки, розгляду та ухвалення нормативних актів (НА) визначається органом, що ухвалює в кінцевому підсумку нормативний акт.

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

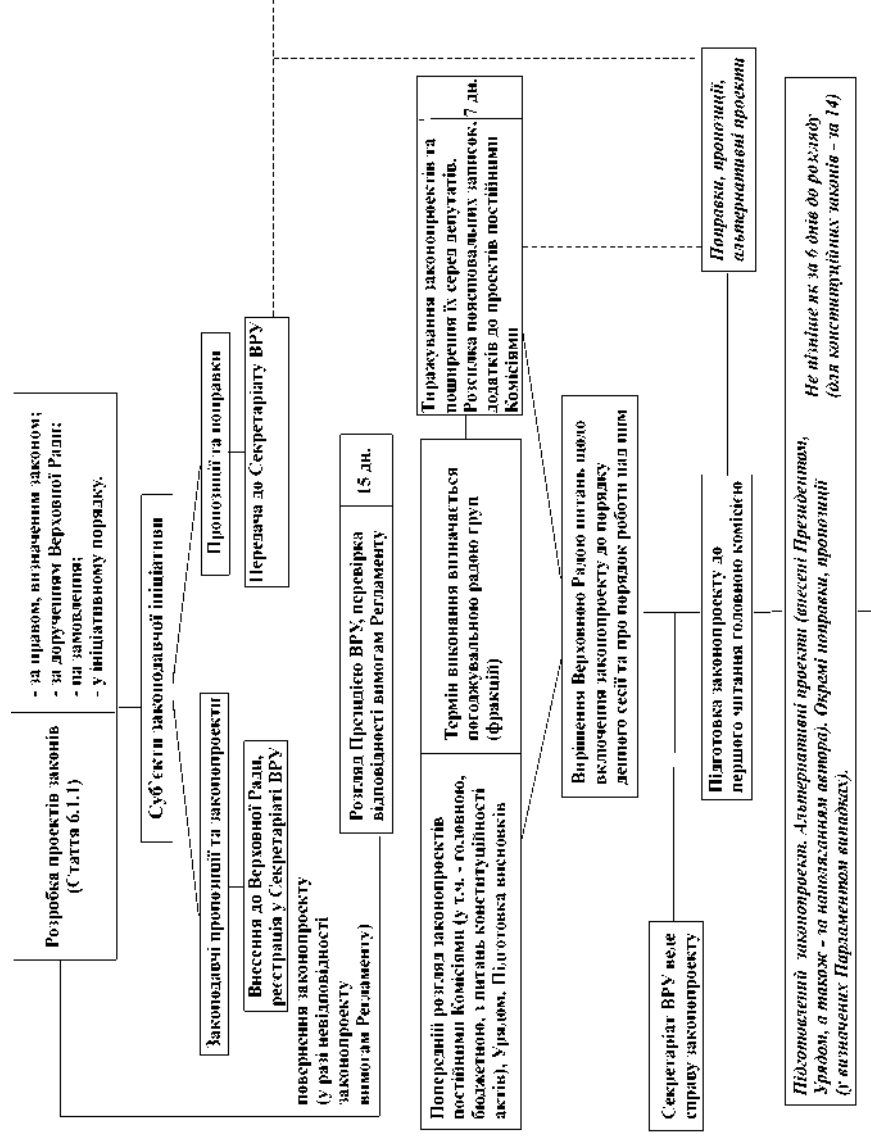
Як видно з вище мовленого, в системі виконавчої влади досить жорстко регламентовано порядок державної реєстрації НА, оскільки НА без державної реєстрації не чинне.

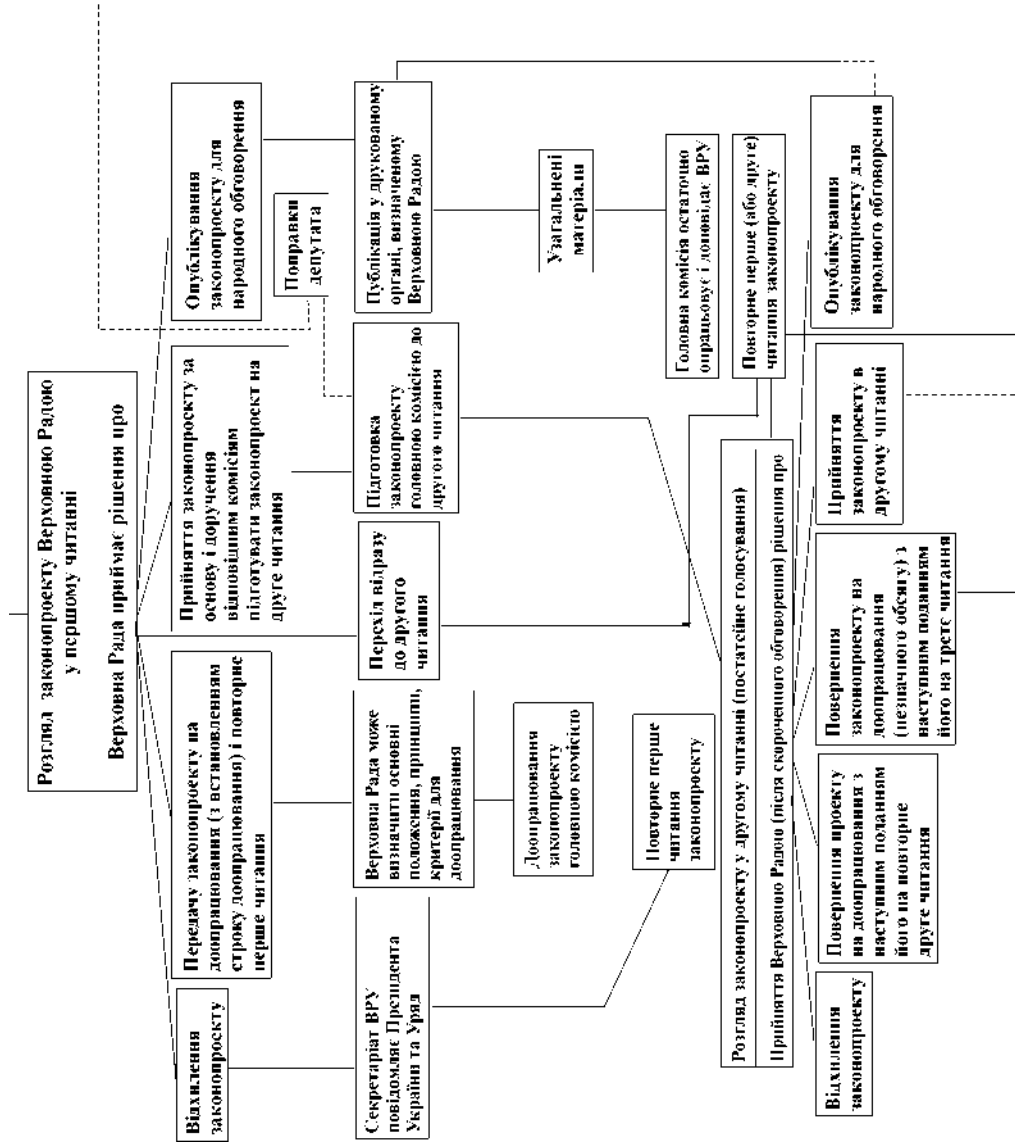
Ми не ставили за мету детально викласти порядок підготовки та розгляду проектів НА в системі органів виконавчої влади, для нас важливішими є процедури розгляду проекту закону у Верховній Раді України.

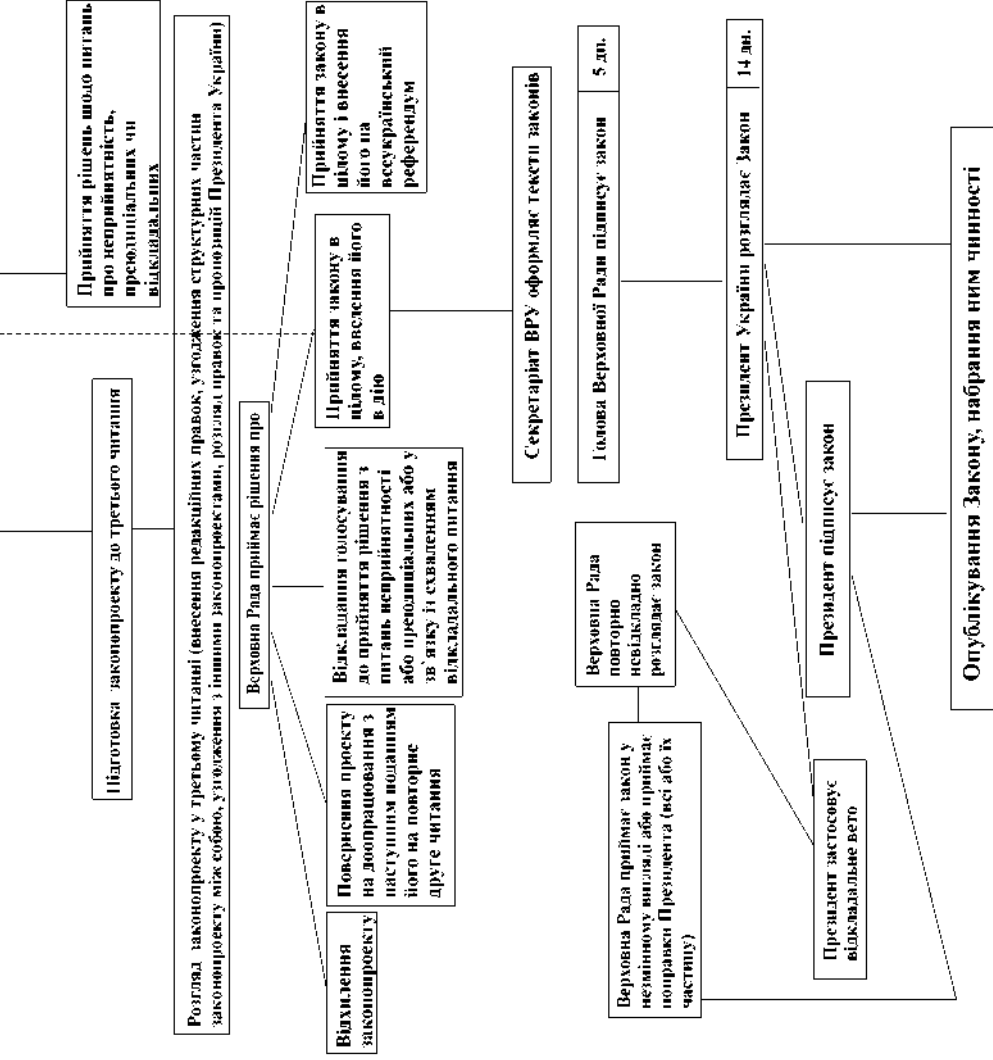
Нормативні вимоги до цього процесу зафіксовано у кількох законах, наведених вище, проте найбільш повно ці процедури розкрито в Регламенті Верховної Ради України.

Для простоти розуміння всього шляху законопроекту всередині українського парламенту на основі Регламенту Верховної Ради України було підготовлено графічну „Схему законодавчого процесу відповідно до розділу 6 Регламенту Верховної Ради України“.

Схема законодавчого процесу відповідно до розділу 6 Регламенту Верховної Ради України (ВРУ)







НОРМАТИВНА БАЗА ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС¹⁴

I. Нормативна база законотворчої діяльності

1. Конституція України встановила загальні засади законотворчої діяльності:

- принцип розподілу влад (ст.6);
- 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);
- інтеграція 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 зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (ст. 58).

Конституційний предмет закону

Ст.92 системно встановлює, які питання можуть визначатися або встановлюватися виключно законами України, наприклад:

- 1) права й свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;
- 2) правовий режим власності;
- 3) правові засади й гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
- 4) Державний бюджет України і бюджетна система України;

¹⁴ Автор розділу - Світлана Іванівна Науменко (Головне юридичне управління Верховної Ради України.).

- 5) система оподаткування, податки й збори тощо;
- 6) Законом України оголошується амністія.

Крім цієї статті Конституція України містить інші статті, 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) ...та багато інших.

Конституційні процедури внесення законопроектів до парламенту, розгляду та прийняття законів Верховною Радою України

Розділ ІV „Верховна Рада України“

(ст.ст. 75, 82, 84, 89, 91, 93, 94) - вимоги щодо внесення законопроектів до парламенту та порядку їх розгляду Верховною Радою України, частина друга ст. 96 та пункт 6 ст.116 (право і обов'язок Кабінету міністрів України на розробку 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.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).

Рішення Конституційного Суду України:

- від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України);

- від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України);
- від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів);
- від 19 квітня 2000 року № 6-рп/2000 (справа про зворотну дію кримінального закону в часі);
- від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України);
- від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій);
- від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад);
- від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 (щодо повноважності Верховної Ради України);
- від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003 (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України): йшлося про повноваження комітетів Верховної Ради України;
- від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003 (справа про направлення запиту до Президента України).

Регламент Верховної Ради України, й, зокрема, його розділ 6 „Законодавча процедура“

- 1). Встановлює вимоги щодо:
 - оформлення законопроектів;
 - порядку попереднього розгляду законопроектів парламентськими комітетами;
 - порядку розгляду законопроектів Верховної Ради України за процедурою трьох читань;
 - порядку повторного розгляду закону з пропозиціями Президента України;
 - порядку внесення змін до законів та скасування законів;
 - порядку опублікування законів.
- 2). Відповідно до пункту 1 Прикінцевих положень Конституції України Регламент Верховної Ради України діє в частині, в якій не суперечить Конституції України.
- 3). Постанова Верховної Ради України 3 вересня 1996 року № 346/96-ВР „Про Регламент Верховної Ради України“ передбачає, що Верховна Рада України до набрання чинності Законом про Регламент Верховної Ради України здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України і тих положень Регламенту Верховної Ради України, що не суперечать Конституції України.

4). Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року № 17/рп-98 (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) підтвердило чинність Регламенту Верховної Ради України до прийняття закону про регламент в частині, що не суперечить Конституції України.

Закон України „Про комітети Верховної Ради України”

Статтею 5 встановлено, що однією з основних функцій комітетів є законопроектна робота, яка включає:

1) організацію розробки за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою України,

2) попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи,

3) доопрацювання та редагування за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях, визначення завдань щодо розробки законопроектів чи їх структурних частин, узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли внаслідок їх всенародного обговорення.

Частина третя ст.8 дає можливість комітетам розглядати будь-які пропозиції, що свідчать про потребу у прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін і доповнень до чинних законодавчих актів, і в разі необхідності вони готують відповідний висновок на розгляд Верховної Ради України.

Інші закони, що ними встановлюються особливості щодо підготовки окремих видів законопроектів

Бюджетний кодекс України

Стаття 27 Бюджетного кодексу України встановлює, що кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, обов'язково вивчається Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету для проведення експертизи на предмет його впливу на доходну та/або видаткову частину бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді.

Закон України „Про міжнародні договори”

Частина восьма ст. 7: якщо на ратифікацію подано міжнародний договір, виконання якого потребує ухвалення нових законів України, проекти законів про ратифікацію та про зміни до законодавчих актів подаються на розгляд Верховної Ради України разом і ухвалюються одночасно.

Розпорядження Голови Верховної Ради України від 29 грудня 1997 року № 548, яким затверджено Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України (встановлює вимоги до зако-

нопроектів, що вносяться на розгляд парламенту, а також порядок опрацювання та проходження у підрозділах Апарату та секретаріатах комітетів).

Розпорядження Голови Верховної Ради України від 8 вересня 2003 року „Про предмети відання комітетів Верховної Ради України“.

Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 березня 2002 року № 153 „Про Інструкцію з діловодства у Верховній Раді України“, розділ 3 якої встановлює вимоги щодо документування законотворчої діяльності (оформлення реквізитів законопроектів, порядок реєстрації, тиражування, розсилки законопроектів).

Розпорядження Голови Верховної Ради України від 24 травня 2001 р. № 462, яким затверджено Положення про Веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет (передбачається розміщення на веб-сторінці Верховної Ради України, яка є офіційним джерелом інформації Верховної Ради України, бази даних законопроектів, інформації щодо стану їх проходження у Верховній Раді України та порівняльні таблиці до них).

Розпорядження Керівника Апарату Верховної Ради України від 16 грудня 2003 року (цим документом встановлюється порядок внесення інформації про законопроекти, подані на розгляд до Верховної Ради України, та документів, пов'язаних з ними (висновки Кабінету міністрів України, комітетів і Головного науково-експертного та Головного юридичного управлінь Апарату парламенту тощо) на веб-сторінці Верховної Ради України).

Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (методичні рекомендації), розроблені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України (юридичні методики щодо оформлення та порядку складання законопроектів).

II. Законодавчий процес

Основною метою законодавства в цілому є забезпечення регулювання та гарантування людської діяльності не тільки в теперішньому часі, а й протягом певного часу в майбутньому шляхом:

- викладення загальних вимог відносно людської поведінки в цілому або поведінки певних соціальних груп та передбачення правових наслідків у разі виконання або невиконання цих вимог;
- опису механізмів, за якими правовідносини, забезпечені правовими санкціями, можуть вводитися, змінюватися та захищатися.

Засади законодавчої діяльності:

1). Прозорість - відкритість і законопроектних процесів, і текстів: простота викладу, доступність для користувачів.

2). Відповідальність - перед суспільством, громадянами-користувачами і державою.

3). Цілеспрямованість - регулювання має зосереджуватися на проблемі та зводити до мінімуму побічні ефекти.

4). Послідовність - тобто прогнозованість: люди мають знати, в якому становищі вони перебувають на сьогодні й чого можуть чекати завтра.

5). Пропорційність - спосіб регулювання має бути відповідний проблемі; тобто регулювати треба там, де це потрібно.

Обов'язкові етапи законодавчого процесу:

- планування законопроектної роботи;
- формулювання законодавчої ідеї (законодавчої пропозиції);
- створення тексту законопроекту;
- консультування та експертиза законопроекту;
- внесення законопроекту на розгляд парламенту;
- розгляд законопроекту парламентом;
- прийняття його як закону;
- підписання закону Президентом України;
- опублікування та набрання чинності законом.

Імовірні додаткові етапи:

- розгляд закону Конституційним Судом України на предмет неконституційності його в цілому чи окремих його положень або для офіційного тлумачення;
- внесення змін до закону, скасування закону.

Планування законодавчої діяльності

Не секрет, що суб'єкт, який вніс законопроект до парламенту, як правило, зацікавлений в тому, щоб його проект якнайшвидше став діючим законом. Проте надмірний поспіх, викликаний політичними цілями, стає дедалі важливішим чинником у формуванні неякісного законодавства. Крім того, людські та фінансові ресурси, що їх можна залучити до роботи над законопроектом, зазвичай обмежені, а іноді й просто недостатні. Отож, питання, скільки часу виділяти на законодавчий акт, вимагає особливої уваги. Нема сумнівів і в тому, що як у цілому, так і окремі стадії законопроектної роботи повинні плануватися і координуватися між усіма учасниками цього процесу.

Раніше Постановами Верховної Ради України затверджувалися загальні плани законодавчих робіт, суб'єкти ж права законодавчої ініціативи та інші суб'єкти, які здійснювали законопроектні роботи, мали враховувати перелік законів, передбачених цим планом, при підготовці та поданні законопроектів до Верховної Ради України. Останній річний план законопроектних робіт був затверджений постановою Верховної Ради України від 14 травня 1999 року №658-ІУ - відповідно на 1999 рік.

Нині здійснюється лиш поточне планування роботи в комітетах і під-розділах апарату Верховної Ради України; планування на короткотермінову (1-3 років) та довготермінову (5-10 років) перспективи нема.

Суть законопроектної роботи поєднує в собі дві основні й тісно між собою пов'язані складові:

1) формулювання законодавчої ідеї (законодавчої пропозиції) – усвідомлення і формулювання того напрямку державної політики, який, на думку ініціатора законопроекту, слід врегулювати на рівні закону, тобто визначення цілей, досягти яких має майбутній закон, та підходів, які слід застосувати при створенні законопроекту для втілення цих цілей.

2) створення законопроекту – процес написання законопроекту, коли сформульована законодавча ідея перетворюється на реальний проект закону.

У правовій системі нашої країни з огляду на традиції та конституційні приписи, якими встановлено суб'єктів законодавчої ініціативи, тобто суб'єктів, які можуть вносити проекти законів на розгляд парламенту, ці дві стадії здійснюються по-різному:

1) одним і тим же органом – коли суб'єкт законодавчої ініціативи формулює цілі майбутнього законопроекту і самостійно здійснює законопроектування;

2) суб'єкт законодавчої ініціативи формулює законопроектну ідею і дає завдання на законопроектування іншому органу (Кабінет міністрів України доручає профільному міністерству розробити проект закону);

3) міністерство ініціює перед Кабінетом міністрів України законодавчу ідею і, після погодження її з урядом, здійснює законопроектування.

4) Регламент Верховної Ради України (ст.6.1.1) дозволяє здійснювати ініціативне законопроектування з боку громадян та юридичних осіб: тоді законопроекти вносяться на розгляд Верховної Ради України через суб'єктів законодавчої ініціативи.

Контрольний запитник

для роботи над формулюванням законодавчої ідеї

1. В чому точно полягає проблема, яку ми маємо унормувати законом? (яку шкоду або інші небажані наслідки ми хочемо відвернути? кому або чому завдається ця шкода? яких переваг плануємо досягти?).

2. Якими є характер та масштаб ризику заподіяної шкоди (наскільки часто або вірогідно виникнення проблеми? скільки людей або ситуацій підпадають під цей вплив, і наскільки це серйозно, коли проблема виникає?).

3. Які існують альтернативні підходи до вирішення цієї проблеми? (якими є альтернативні варіанти загального курсу держави: від невживання жодних заходів до, наприклад, заборони конкретних видів діяльності? чи існують якісь альтернативи, які не залучають державні органи? чи можна вирішити питання без будь-якого регулювання?).

4. Яким буде вірогідний вплив кожного альтернативного варіанту вирішення нашої проблеми? (яка користь від кожного альтернативного варіанту, тобто наскільки кожен з них зможе зменшити оцінений ризик?).

5. Які потрібні адміністративні механізми? (який механізм впровадження найбільш практичний та ефективний? коли механізм передбачає використання державних послуг, чи є цей варіант ефективним використанням державних ресурсів у порівнянні з іншими варіантами?).

6. Яка грошова вартість очікуваної користі? (обраховується грошова вартість користі від впровадження кожного альтернативного варіанту).

7. Які витрати на кожен альтернативний варіант? (які загальні витрати, постійні й непостійні, державного бюджету на впровадження кожної альтернативи? які витрати на забезпечення адміністративних механізмів (витрати на персонал тощо), необхідні для кожної альтернативи?).

8. Наскільки ефективні витрати кожного альтернативного варіанту? (наскільки витрати можна співвіднести з очікуваною користю? чи вони пропорційні? який альтернативний варіант найбільш витратно-ефективний?).

9. Які можуть виникнути проблеми з громадським сприйняттям щодо справедливості обраного підходу? (чи є вигоди і витрати справедливо розподіленими між різними соціальними групами? яким може бути громадське сприйняття такого варіанту розподілу і чи можливо ліквідувати або зрівноважити небажані наслідки?).

Створення тексту законопроекту

Законодавча схема:

1. Як вписується законодавча пропозиція в правове поле країни, який є досвід в інших країнах, якщо в нашій країні цю сферу ще не врегульовано?

2. Чи можна досягти мети без розробки законопроекту - наприклад, у межах існуючого закону або шляхом прийняття підзаконного акту?

3. Якою мірою законодавча пропозиція стосується сфер, які вже врегульовані чинним законодавством? чи це буде новий самостійний законопроект чи закон про внесення змін до існуючого закону? і в якій мірі змінюватиметься існуючий закон новим законопроектом? (якщо, наприклад, чинний закон містить норми, що нормально працюють, то їх не треба врегульовувати в нашому проекті знову, проте слід обов'язково викласти нову норму замість тієї чинної норми, яка працює незадовільно).

4. Треба вирішити питання щодо дії інших законів, що стосуються цієї сфери і не відповідають нормам нового законопроекту. Слід абсолютно точно знати, де і в чому полягає невідповідність кожній новій нормі й одразу ж вирішити питання щодо їхньої дії в новому законі.

5. Редакція кожної нової норми не повинна суперечити Конституції України і міжнародним договорам України. Слід також з'ясувати аспект узгод-

ження із законодавством ЄС. Можна, наприклад, проконсультуватися з працівниками відповідних установ, які опікуються адаптацією законодавства.

6. У який спосіб будуть впроваджуватися і якими будуть способи примусового правозастосування нового закону – з огляду на ефективність, справедливість і прозорість:

1) санкції, засоби судового захисту;

2) процесуальні вимоги;

3) наділення відповідних органів чи їхніх підрозділів додатковими повноваженнями або створення нового органу;

4) перехідні положення: як перейти від нинішнього стану до бажаного?

7. Слід вирішити, які положення варто залишити на розсуд урядових нормативних актів (процедури, деталі), й це треба зробити якомога раніше й узгодити з урядом.

Далі розробник, керуючись законопроектними методиками, має перейти до написання тексту окремих положень законопроекту, при цьому слід звернути увагу на те, що:

- цілі проекту мають бути сформульовані спочатку, оскільки вони визначають контекст, в якому повинні читатися всі наступні положення;

- всі визначення бажано розмістити в одному місці, причому їх слід подавати перед тим, як вони вперше вживаються (значення будь-якого терміну в законі повинне бути очевидне з першого ж випадку, коли термін використовується);

- загальні правила розміщуються перед винятками з них;

- положення універсального або загального користування розміщуються перед тими, що стосуються тільки окремих або певних випадків;

- положення про утворення органів розміщуються перед тими положеннями, які регулюють діяльність цих органів;

- норми матеріального права (права, обов'язки, привілеї тощо) розміщуються перед процедурними положеннями (механізмами реалізації матеріальних норм);

- положення, на які часто посилатимуться, повинні бути перед тими, які використовуватимуться непостійно;

- постійні положення розміщуються перед тими, які діятимуть тимчасово (наприклад, протягом перехідного періоду);

- положення, що впливають на низку пов'язаних подій, повинні розміщуватися в хронологічному порядку – як ці події або заходи зазвичай відбуваються;

- пов'язані між собою положення повинні бути згруповані в одному місці законопроекту, а окремі групи взаємопов'язаних положень мають утворювати окремі частини законопроекту;

- частини законопроекту повинні бути розташовані за тим же принципом, що і розташування окремих положень.

Експертиза, громадське обговорення

Експертиза законопроекту (правова, фінансово-економічна, наукова) провадиться з метою забезпечення якості підготовки та обґрунтованості прийняття закону, своєчасності його прийняття, виявлення економічних, соціальних та інших наслідків, в тому числі можливих негативних наслідків його запровадження. У разі потреби з урахуванням предмету правового регулювання законопроекту можуть провадитися соціологічна, кримінологічна або інша фахова експертизи.

Рішення про направлення законопроекту на експертизу може приймати і розробник, і Верховна Рада України вже після того, як законопроект внесено на її розгляд. Так, ст. 6.3.4 Регламенту встановлено, що у необхідних випадках Верховна Рада може направити законопроект на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного пошуку чи наукового дослідження. Щодо законопроектів можуть запитуватися також висновки Уряду України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних міністерств і відомств, інших органів, установ і організацій, а також окремих фахівців.

Законопроект, яким передбачається врегулювати питання загальнодержавного характеру або питання, що мають важливе суспільно-політичне чи соціально-економічне значення для розвитку регіону або окремої галузі економіки чи сфери діяльності держави, а також якщо проект містить положення, що зачіпають права й свободи людини і громадянина, життєві інтереси широкого кола населення, може виноситися на громадське обговорення.

Внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України.

Розгляд законопроекту парламентом

Три аспекти проходження законопроекту у Верховній Раді України: конституційний, регламентний і т.зв. організаційно-технічний (послідовність проходження законопроекту у Верховній Раді України, її органах та підрозділах її Апарату).

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.

І. 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 пи-

тання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними 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 реалізовувати 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 про законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів 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 комісій

(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 цією Конституцією (ст. 91). (Офіційне тлумачення положень ст. 91 див. у Рішеннях Конституційного Суду № 17-рп/2002 від 17.10.2002 (справа щодо повноважності Верховної Ради України): коли 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). (Див. також рішення 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).

Інші ж випадки, про які йдеться у ст. 91 Конституції України, - це, наприклад, частина шоста ст. 20: 2/3 для державних символів; 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. ст. 155 та 156: 2/3 для внесення змін до Конституції України).

Особливості конституційних процедур при прийнятті окремих видів законів

Стаття 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 не запроваджено воєнний або надзвичайний стан) і ст. 158 (законопроект з такого ж предмету уваги не розглядався парламентом протягом останнього року; парла-

мент протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України) цієї Конституції. При цьому слід мати на увазі також офіційне тлумачення ст.159 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.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.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.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).

**Регламент Верховної Ради України (6 розділ „Законодавча процедура”),
Закон України „Про комітети Верховної Ради України”,
Бюджетний кодекс України**

Регламентом Верховної Ради України встановлюються вимоги щодо оформлення законопроектів, котрі вносяться на розгляд парламенту, а також порядок їхнього розгляду у першому, другому, третьому читаннях і прийняття законопроекту в цілому.

Проекти законів вносяться до парламенту разом із:

1) супровідною запискою (на практиці це пояснювальна записка до законопроекту), яка, власне кажучи, має містити короткий структурований виклад усіх тих питань, які ми розглядали на етапі формулювання законодавчої ідеї, зокрема:

- обґрунтування необхідності їхньої розробки або прийняття (в чому саме полягає проблема і чому її можна вирішити тільки на законодавчому рівні);
- характеристику цілей, завдань та основних положень майбутніх законів (якої мети ми намагаємося досягти шляхом прийняття закону, в чому полягає суть переваг, які досягаються, або яку шкоду ми намагаємось відвернути; концептуальний зміст законопроекту);
- визначення їхнього місця у системі законодавства (чи буде потреба у перегляді або скасуванні інших законів, чи відповідає законопроект Конституції України, міжнародним договорам України, чи враховано законодавство ЄС, чи передбачається законопроектом делегована нормотворчість і чи погоджено це питання з урядом тощо);
- очікувані соціально-економічні та інші наслідки їх застосування (якими будуть наслідки застосування закону: скільки людей або ситуацій попаде під вплив закону, чи вигоди і витрати справедливо розподілені між різними соціальними групами тощо).

2). В разі внесення законодавчої пропозиції, законопроекту або поправки, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів, додаються їхні фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат. До проектів законів, набрання чинності якими в поточному чи наступному бюджетних періодах призведе до збільшення видатків або скорочення доходів бюджету, суб'єктом законодавчої ініціативи додаються пропозиції про видатки, які належить скоротити, та/або пропозиції про джерела додаткових доходів для покриття збільшення видатків. Жодна з таких змін не повинна призвести до збільшення державного боргу і державних гарантій, розмір яких встановлено законом про Державний бюджет України (ст. 27 Бюджетного кодексу України).

3). Конституційні законопроекти або конституційні положення, які містяться в законопроектах, повинні бути зазначені як такі, а в обґрунтуванні

до законопроекту має міститися вказівка на ті їхні положення, рішення щодо яких повинні прийматися іншою кількістю голосів, ніж більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

4). Так само мають бути зазначені положення законопроекту, остаточне прийняття рішення по яких можливе лише за результатами референдуму.

5). Відхилені Верховною Радою законодавча пропозиція чи законопроект або такі, що повторюють їх за суттю, не можуть вноситися на тій же або наступній позачерговій сесії Верховної Ради даного скликання.

Після перевірки законопроекту на відповідність його оформлення та присвоєння йому реєстраційного номера законопроект направляється до парламентських комітетів: до комітету, визначеного головним з цього законопроекту, до комітету з питань бюджету та до інших парламентських комітетів, які мають відношення до теми законопроекту (відповідно до розпорядження Голови Верховної Ради України від 8 вересня 2003 року „Про предмети відання комітетів Верховної Ради України“). Якщо після цього буде встановлено невідповідність оформлення законопроекту встановленим вимогам, то з урахуванням висновків головної комісії не пізніше як у 15-денний термін законопроект повертається їхнім ініціаторам із супровідним листом Голови Верховної Ради України чи його заступника із зазначенням причин повернення.

Законопроект, який відповідає встановленим вимогам, поширюється серед депутатів та надсилається іншим суб'єктам законодавчої ініціативи. Такий законопроект може бути відкликаний його ініціатором за письмовою заявою, якщо питання про розгляд законопроекту ще не включено до порядку денного сесії Верховної Ради. В іншому ж випадку для відкликання законопроекту потрібна згода Верховної Ради.

Розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України

Після того як законопроект було поширено серед депутатів, він направляється 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.

За ст. 27 Бюджетного кодексу кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, вивчається Комітетом з питань бюджету на предмет

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 передаються на Погоджувальну раду депутатських фракцій (груп), після чого Верховна Рада вирішує питання про внесення законопроекту до порядку денного сесії якщо це не було зроблено при затвердженні 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 розділу порядку денного сесії, а подальше включення його до розкладу пленарних засідань вирішується Верховною Радою України за пропозицією Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп).

Основні правила розгляду законопроектів

Верховною Радою України встановлено Регламентом:

1. Розгляд і прийняття законопроекту Верховною Радою на пленарних засіданнях включає: обговорення і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення постановочно та в цілому (розгляд у трьох читаннях). Передбачається також, що прийняття рішення щодо законопроекту може бути відокремлено в часі від його розгляду.

2. Кількість повторних читань законопроекту не обмежується.

3. Законопроекти приймаються у першому, другому і третьому 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. Одночасно обговорюються у першому читанні альтернативні законопроекти, по них приймається рішення про те, який з 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. При розгляді 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 рішення про:

- відхилення законопроекту;
- передачу законопроекту на доопрацювання із встановленням строку доопрацювання і повторне подання його на перше читання;
- опублікування законопроекту для народного обговорення, доопрацювання його з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання на перше читання;
- 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 відразу 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 з 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 постаттєйне обговорення та здійснює постаттєйне голосування. У разі необхідності можуть обговорюватися і ставитися 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. Правила постаттєйного обговорення та постаттєйного голосування викладені у ст.ст. 6.6.4 - 6.6.8 Регламенту.

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 з 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 постаттєйного 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 розуміння 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.

Розпорядження Голови Верховної Ради України від 29 грудня 1997 року № 548, яким затверджено Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України. Це Положення багато в чому дублює норми Регламенту Верховної Ради України, але ним встановлено також послідовність проходження та порядок опрацювання законопроекту в структурних підрозділах Апарату Верховної Ради України та секретаріатах парламентських комітетів.

Проекти 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 пізніше як у п'ятнадцятиденний 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 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 з 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 на предмет 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.

Як уже зазначалося, 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 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 п'ятнадцятиденний 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 завідувачі 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 розсилань, 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 Ра-

ди 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 заступником 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 в 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. 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 пропонованій 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

Стаття 57 Конституції України:

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.

Частина третя ст. 27 Бюджетного кодексу України: закони України, які впливають на формування доходної та видаткової частини бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує планово-

му. 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 відповідно до ст.6.10.3 Регламенту Верховною Радою України (підписані Президентом закони та інші акти, прийняті Верховною Радою, публікуються 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 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, остаточні 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 окремії 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 зміни.

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.

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 в світі вже склалося традиційне уявлення про законодавчу техніку як один з елементів правотворчості.

Законодавча техніка - це система правил та прийомів підготовки найбільш досконалих по формі та структурі нормативно-правових актів, що забезпечують максимально повну й точну відповідність форми нормативних приписів їх змісту, а також доступність та розуміння нормативного регулювання, вичерпне охоплення предмету регулювання.¹⁵

Теоретичні засади законодавчої техніки досить повно викладені у цитованій в попередньому абзаці книзі 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.

Досить 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 розуміло зміст правової норми, що голосується.

Виходячи із цього, законодавча техніка має бути підпорядкована чи, точніше сказати, має враховувати і спосіб ухвалення НПА, і процедуру погодження проекту, і процедуру його прийняття.

Отже, йдеться про сукупність шести взаємопов'язаних елементів¹⁶:

- 1) пізнавально-юридичний;
- 2) нормативно-структурний;
- 3) логічний;
- 4) мовний;
- 5) документально-технічний;
- 6) процедурний.

¹⁵ Законодательная техника: научно-практическое пособие. - М.: Городец, 2000, с.6.

¹⁶ Там же, с.9

Правда, коли ми говоримо про різні ділянки законодавства, вага кожного із вказаних елементів може бути різна.

Тим не менш: для оволодіння законодавчою технікою особа, яку залучено для розробки проектів НПА, має відповідати певним кваліфікаційним вимогам, зокрема:

1) мати вищу юридичну освіту чи хоча б іншу базову вищу освіту та пройти певний юридичний вишкіл аби володіти основами правознавства та юридичною термінологією;

2) розуміти національну політичну систему (органи та посадові особи, статус та 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 (бути 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 ділянці просто неможливо.

Розділ 1

ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ДО ЗАКОНУ ТА ЛОГІКА ВИКЛАДЕННЯ ПРАВОВИХ НОРМ

1.1. Загальні вимоги до закону

При підготовці проекту закону слід виходити із базового принципу: закон по можливості має якомога вичерпніше регулювати коло питань, віднесених до предмету регулювання, не залишаючи поза ним суттєвих фрагментів, що можна віднести до цього кола.

Важливим елементом нормотворення є дотримання правила: при підготовці нормативного акта його слід формувати таким чином, щоб не виникло потреби вдаватися до винятків із загальних правил регулювання, визначених у законі.

Цікавим виглядає підхід до змісту закону одного з канадських авторів – Роберта К. Бержерона, викладених у роботі „Листи до українських законопроектувальників“, який спробував формалізувати вимоги до якісного закону.

З певними застереженнями ці вимоги виглядають досить змістовними:

1. Закон має бути упевнений та ясний

Норми закону мають бути впевнені. Громадянин чи посадовець, які застосовують закон, повинні знати якої лінії поведінки вимагає закон. Ясність означає, що застосування норми закону не викликає двозначності й не потребує спеціального тлумачення.

2. Закон має бути точний

Точний текст закону – це текст послідовний і логічний, що вказує не тільки на орієнтири, а встановлює чіткі правила та процедури для їхнього досягнення.

3. Закон має бути простий і придатний 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 застосування закону, якщо він апріорі надто складний для практичного застосування.

4. Закон має бути справедливий

Здається, це найбільш контроверсійна вимога, оскільки справедливість навряд чи можна виміряти об'єктивно 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 малоймовірно, що цей закон виконуватимуть цілковито і що він довго проіснує.

5. Закон має бути конституційний

Це означає, що норми закону повинні відповідати букві та духу Конституції держави. Без цього норми закону просто порожні й не підлягають виконанню.

6. Закон має бути доступний

Доступність закону означає, що він має бути належним чином опублікований, що його досить легко і недорого можна віднайти при потребі, 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 придатний для читання

Звісно, закон не роман, його не читають із захопленням, проте він має бути написаний таким чином, щоб його зміст був ясний, мова граматично грамотна, конструкції речень не громіздкі. Навіть складні норми слід намагатися виписати простими реченнями, простою мовою, коли є можливість не застосовувати вузько-спеціальних чи іншомовних слів.

1.2. Логіка викладення правових норм у законі

Закон має бути логічний. Це викликає ще одну важливу вимогу щодо правил викладення нормативного акта: текст акта слід подавати таким чином, аби по можливості уникати варіанту, 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. В будь-якому випадку 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: виклад нормативного акта має бути побудовано від загального до часткового, від права до процедури, від правила до винятку, від постійного до тимчасового¹⁷.

Отже, структура закону повинна забезпечувати послідовне логічне викладення нормативного матеріалу, його доступність для огляду і тим самим сприяти правильному його розумінню.¹⁸ Саме тому при складанні закону вельми важливим є послідовне та логічне викладення в ньому нормативних положень (див. докладніше пункт 2.4.1).

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.¹⁹

Згідно із ст.4.5 „Принципів міжнародних комерційних договорів“ Міжнародного інституту уніфікації приватного права (УНІДРУА) умови договорів повинні тлумачитися таким чином, 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 законів.²⁰ 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 повинна стати відправною точкою при складанні закону, оскільки вона впливає з того, що всі положення закону рівноцінні, й отже ще на етапі підготовки закону необхідно виявляти і видаляти будь-які взаємовиключні та суперечливі одне одному положення. Іншими словами, під час розробки закону законодавець не повинен використовувати слів без будь-якої цілі, всує. Термінології закону належить приділяти велику увагу.

¹⁷ Правила нормопроєктування. Робер К. Берджерон, 1999, с.24-25.

¹⁸ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки: методичні рекомендації Юридичного управління Секретаріату Верховної Ради України. - К., 1999. - 20 с.

¹⁹ Брауде И.Л. Очерки законодательной техники. - Москва, 1958. - С. 70.

²⁰ Принципы международных коммерческих договоров / Пер. с англ. А.С. Комарова - М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1996. - С. 109.

Виходячи 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 та 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.

Розділ 2 СТРУКТУРА ЗАКОНУ

2.1. Структура нормативного акта: загальна характеристика

Загальна структура будь-якого нормативного акта має виглядати просто й лаконічно:²¹

- 1) форма акта (Закон, Указ, Постанова...);
- 2) назва органу, що ухвалив акт (Верховна Рада, Кабінет міністрів...);
- 3) назва акта (заголовок): (Про підприємництво);
- 4) преамбула (за потреби);
- 5) основна частина, яка, в залежності 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.

Розведення елементів структури та реквізитів було запропоновано, зокрема, в українському законі „Про нормативно-правові акти“:

„**Стаття 18.** Структура та реквізити нормативного акта

1. Нормативний акт містить відповідно такі структурні складові:

- а) назву;
- б) преамбулу (якщо цього вимагає зміст нормативного акта);
- в) розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти, абзаци залежно від виду нормативного акта;
- г) прикінцеві положення (у разі необхідності);

²¹ Законодательная техника. Под редакцией Ю.Тихомирова. М.2000,с.106

- д) перехідні положення (у разі необхідності);
- е) додатки (якщо вони є).
- 2. Нормативний акт має містити такі реквізити:
 - а) повну назву суб'єкта нормотворення, вид документа, дату, а в разі необхідності – місце прийняття нормативного акта;
 - б) власний номер акта;
 - в) посаду та прізвище повноважної посадової особи, яка підписала нормативний акт;
 - г) посаду та прізвище повноважної посадової особи, яка скріпила підписом нормативний акт у випадках, передбачених законом;
 - д) код нормативного акта за Єдиним державним реєстром нормативних актів після включення нормативного акта до цього реєстру“.

В нашій роботі послугувуватимемося саме таким підходом до визначення структури, наведеної вище. Більш детально розглянемо вимоги до кожного з елементів структури саме закону.

2.2. Назва закону

В законі „Про нормативно-правові акти“ не знайшов відображення особливий статус назви закону, що, з одного боку, є необхідним власним атрибутом закону й тому відноситься до його реквізитів, а з другого, є його структурним елементом. Вимоги до назви нормативного акта встановлюються ст.19 цього закону. 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. Назву як структурний елемент закону характеризує й положення про те, що назва закону є складовою офіційного тексту закону, що міститься в Правилах Юридичного управління.²²

Виходячи з наведеного вище, можемо викласти вимоги, що стосуються назви закону:

1). Закон повинен мати лаконічну назву, що вказує на предмет правового регулювання. З назви користувач повинен для себе дізнатися/зрозуміти про що йдеться в законі. Назва має бути проста для запам'ятовування. В 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 піклування про відпо-

²² Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки: методичні рекомендації Юридичного управління Секретаріату Верховної Ради України. - К., 1999. - С. 4.

чинок на вільних ландшафтних територіях“; коротка назва - „Закон про захист природи“.²³

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. В разі встановлення того, 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. Тим не менш у базі даних „Законодавство України“ закон виглядає чинним, адже його досі ніхто не скасував.

Формулюючи назву, бажано викласти її максимально лаконічно, але так, щоб вона була зрозуміла і з якої 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 предмету 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 оподаткування прибутку підприємств“;

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“. Наприклад: Закон України „Про основи соціальної захищеності інвалідів“, „Основи законодавства про культуру“. Правда, така практика є найбільш поширеною для країн з федеральним устроєм, коли федерація ухвалює законодавство в сферах конкуруючої компетенції у вигляді „основ“, а суб'єкти федерації здійснюють додаткове власне регулювання і встановлюють у межах „основ“ особливе регулювання.

На практиці бувають як короткі, так і довгі назви.

Наприклад: Закон України „Про металобрухт“ (ВВР, 1999, № 25, стор.212), № 619-XIV, Закон України „Про звільнення підприємств судно-

²³ Робочі матеріали Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва з питань законотворчості.

будівної 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 виключних випадках, як у вище наведеному прикладі, коли закон має дуже вузьке регулювання як за предметом, так і за часом дії. За інший приклад візьмемо інший, напрочуд оригінальний, закон. Із назви закону проглядається один предмет правового регулювання, зі змісту - інший. Крім того, цим законом із чітко окресленою назвою вноситься цілий 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.

„ЗАКОН УКРАЇНИ

Про забезпечення реалізації інвестиційних проектів в Туркменистані

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, № 35, стор.259)

Цей Закон спрямований на реалізацію інвестиційних проектів в 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 оподатковуваного прибутку підприємств і питомої ваги валового доходу, одержаного у відповідному звітному (податковому) періоді від робіт з реалізації інвестиційних проектів в Туркменистані відповідно до Спільного Розпорядження Президента України Л.Кучми і Президента Туркменистану С. Ніязова „Про будівництво і фінансування інвестиційних об’єктів загальнодержавного значення в Туркменистані“ (7957-00), підписаного 4 жовтня 2000 року, у загальній сумі валових доходів підприємств, одержаних протягом такого звітного (податкового) періоду.²⁴

Переліки вітчизняних підприємств та інвестиційних об’єктів (з обов’язковим зазначенням їх найменування), які споруджуються цими підприємствами в Туркменистані, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 2. Прикінцеві положення

²⁴ *Перша частина статті складається з одного речення у якому 85 слів! В багатьох державах світу вводиться обмеження на кількість слів у реченні статті закону. Як правило, це не більш 21 слова. З цього речення можна було б зробити дві статті. Однією визначити підприємства, на які поширюється закон, другою - суть пільги. Хоча для реалізації норм цього закону можна було б просто внести зміни до податкового закону, як це передбачено Законом "Про систему оподаткування".*

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування і діє протягом періоду реалізації інвестиційних проектів, визначених контрактами (договорами) між підприємствами України і Туркменистану відповідно до Спільного Розпорядження Президента України Л.Кучми і Президента Туркменистану С.Ніязова „Про будівництво і фінансування інвестиційних об’єктів загальнодержавного значення в Туркменистані“ (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, 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 Туркменистані відповідно до Спільного Розпорядження Президента України Л. Кучми і Президента Туркменистану С. Ніязова „Про будівництво і фінансування інвестиційних об’єктів загальнодержавного значення в Туркменистані“ (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 Туркменистані.

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 Туркменистані, справляється з

урахуванням особливостей статті 1 Закону України „Про забезпечення реалізації інвестиційних проєктів в Туркменістані“.

У зв'язку з цим пункт 22.29 вважати пунктом 22.30²⁵.

Президент України Л.КУЧМА

м. Київ, 4 липня 2002 року № 43-IV“.

2.3. Преамбула закону

Обґрунтування правової регламентації будь-якої сфери правовідносин є надзвичайно важливим для розуміння не тільки предмету 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 (pre-ambulus - 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. В 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 викладу 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.

В преамбулі нормативного акта законодавець обґрунтовує необхідність ухвалення цього акта чи певних регуляторних норм, які є в ньому. Не маючи в тексті регулятивних норм, преамбули тим не менш 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.²⁶

В основі ухвалення будь-якого нормативного акта лежить мотив - потреба врегулювати ті чи ті правовідносини. Воля законодавця має бути оптимально вмотивована, така що матеріалізується в подальшому у зміст нормативного акта, в його дотримання чи застосування.

²⁵ Це погана практика. Для однозначного використання закону у часі не бажано змінювати нумерацію пунктів. Краще вводити нумерацію з індексом. В даному випадку можна було ввести пункт "22.28-1". (Примітка автора).

²⁶ Законодательная техника. Под редакцией Ю.Тихомирова. М.2000, с.107

Саме ця мотивація і є основним змістом преамбули, яка разом із назвою (заголовком) нормативного акта надзвичайно важлива як для правильного розуміння предмету регулювання, так і для відповідного сприйняття норм закону через призму духу закону, що впливає саме із преамбули.

Виходячи з того, що в преамбулі закладається дух, а не буква закону, преамбула не має нормативного значення. Саме значення преамбули, як виклад духу закону, враховується при тлумаченні, роз'ясненні й застосуванні нормативного акта. Вважається недоцільним вказувати в преамбулі закони, що відмінені виданням нового законодавчого акта. Такі нормативні положення треба формулювати в спеціальних статтях акта.²⁷

Наведемо декілька прикладів преамбул, які містять українські закони.

Протягом 1990-91 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 загальноновизнаних 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 техніки, 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.

²⁷ Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. - М., 1962. - С. 202-203.

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“.

В 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 бачимо в цьому прикладі, 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 наступні вимоги до преамбули нормативного акта:

1). Преамбула нормативного акта є обов’язковою вступною частиною, яка дає стислу 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.

2.4. Основна частина закону

2.4.1. Структурні складові закону

В залежності від предмету закону, обсягів та характеру нормативного матеріалу нормативні приписи групуються в тексті проекту по окремих структурних частинах: статтях, главах, розділах. 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 предмету закону, за винятком перехідних та прикінцевих положень, складають основну частину такого акта.

Норми, що складають 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 в разі потреби й перехідні, положення. Тобто, як уже зазначалося, 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 та цілей конкретних приписів та їхнього змісту. Як правило, 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. При складанні закону не можна допускати протиріч між загальними і конкретними положеннями акта.

Загальний порядок представлення правових норм в нормативних актах, зокрема в законах, українським законодавством не встановлено, проте, базуючись на європейському досвіді, правилах написання проектів нормативних актів, що діють в деяких країнах Європи, та й на українському досвіді, можна сформулювати такий порядок викладу норм права в законі:

- 1) норми матеріального права;
- 2) норми про органи та їхній спосіб утворення та діяльності;
- 3) санкції як виняток (аж до кримінальних) за порушення окремих норм закону.

Якщо ж закон носить т.зв. статусний характер і, наприклад, стосується системи органів чи органу (наприклад, закони про місцеве самоврядування, про судоустрій, про місцеві державні адміністрації), то тут виклад може бути такий: спочатку норми про органи, далі їхня компетенція, потім діяльність, затим, за 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.

В багатьох країнах Європи ця практика існує і застосовується в законодавстві у разі, коли правопорушення, що випливає 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 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 визначено 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 корупційних 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“.

Основою для послідовного логічного викладення змісту правової норми в статтях нормативного акта є вчення про структуру правової норми та способах її викладення.²⁸ 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.²⁹ Однак абсолютне дотримання цього правила не доцільне, оскільки це призвело б до значного дублювання нормативного матеріалу й ускладнення законодавства. Тому часто форма викладення статей закону може не співпадати з логічною структурою норми. Так, стаття закону може включати декілька норм права, і навпаки, одна норма може формулюватися в кількох статтях закону.

²⁸ Бюллетень предложений по совершенствованию советского законодательства. Выпуск № 19. - М., Юридическая комиссия при Совете Министров СССР, 1970. - с. 25.

²⁹ Там само с. 25.

Але, незалежно від прийому вираження правової норми в статтях закону, вона не повинна втрачати своєї логічної структури: лише в такому випадку вона збереже здатність бути загальнозобов'язуючим регулятором суспільних відносин.³⁰

Відсутність у чинному законодавстві однієї з частин структури правової норми або неясність взаємозв'язку цих частин можуть призвести до ускладнень або помилок у застосуванні норми.³¹

З урахуванням зазначених вище вимог до закону, зокрема, до логіки його викладення, можемо приступити до розгляду вимог до окремих структурних елементів основної частини закону.

2.4.2. Вимоги до статті закону

Часто виникає питання: який обсяг статті оптимальний? Оскільки нема нормативного забезпечення вимог щодо написання проектів нормативних актів і, зокрема, законів, то не можемо стверджувати, що саме наші рекомендації однозначно правильні. Але аналізувати це непросте питання треба хоча б уже з уваги на найрізноманітніші підходи до викладення статті закону, що їх знаходимо в українському законодавстві.

Таблиця 1.

Приклади викладення статті закону в деяких законах України

Про оподаткування прибутку підприємств	Про прибутковий податок з громадян	Назва закону
Стаття 7. Оподаткування операцій особливого виду	Стаття 5. Суми виплат, що не включаються до сукупного оподатковуваного доходу	Стаття
7.1. Оподаткування товарообмінних (бартерних) операцій	1. До сукупного оподатковуваного доходу, одержаного громадянами в період, за який здійснюється оподаткування, не включаються:	Частина
7.11. Оподаткування неприбуткових установ і організацій	і) вартість благодійної, у тому числі гуманітарної допомоги (далі – благодійна допомога), на користь осіб, а саме:	Пункт
7.11.1. Ця стаття застосовується до неприбуткових установ і організацій, які є:	Цільова або нецільова благодійна допомога, яка надходить особам, постраждалим внаслідок:	Підпункт
а) органами державної влади України, органами місцевого самоврядування ... б) благодійними фондами і благодійними організаціями,	екологічних, техногенних та інших катастроф у місцевостях, оголошених Президентом України зонами надзвичайної екологічної ситуації;	Підпункт підпункту

³⁰ Бюллетень предложений по совершенствованию советского законодательства. Выпуск № 19. – М., Юридическая комиссия при Совете Министров СССР, 1970. – с. 26.

³¹ Там само с. 26.

Як видно з наведеного в таблиці прикладу, надмірне насичення однієї статті регулятивними приписами призводить до складностей її застосування і взагалі ускладнює посилання на окремі її положення в інших нормативних актах. Особливо це стосується Декрету, де все перемішалось: частини, пункти, підпункти, абзаци, а саме цей нормативний акт передусім має бути простий, адже регулює оподаткування фізичних осіб, які не мають своїх бухгалтерів та досить часто не мають і відповідної освіти.

Досвід застосування законів, особливо тих, де статті є надзвичайно громіздкі, показує, що статті мають бути максимально короткі.

Наприклад, у Польщі Постановою Ради Міністрів від 5.11.1991 року були затверджені Основи законодавчої техніки, де прямо записано: „Стаття по можливості має бути викладена одним реченням”³².

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 в 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 заходи 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”.

Зі ст. 5 можна стверджувати, що вона не визначає повноважень Президента, Уряду, Верховної Ради за змістом. Крім цього, даний закон і не може цього зробити, оскільки повноваження цих органів встановлюються Конституцією України. Що

³² В параграфі 2.1. наведено закон "Про забезпечення реалізації інвестиційних проектів в Туркменістані", в якому, незважаючи на те, що частина 1 статті 1 викладена одним реченням вона від того не стала більш зрозумілою, оскільки речення є надзвичайно довге.

стосується ст. 8, то суди розглядають справи в порядку, встановленому процесуальним законом, приписи 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 випадку, 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 холостий, не має предмету правового регулювання.

Далі проаналізуємо основні протиріччя й проблеми, що є на сьогодні в структурному поділі статті.

Питання зв'язку структурного поділу тексту проекту та логічною структурою викладення правових норм в законі вже частково було розглянуто в пункті 2.4.1 цієї роботи. В тому ж пункті було зазначено, що зовнішня форма викладення статей в нормативному акті не завжди співпадає 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 (за 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? Про те, що відповіді на це питання поки ще не знайшов навіть сам законодавець, мовить аналіз ст.21 закону „Про нормативно-правові акти“.

Частини з третьої по п'яту ст. 21 закону „Про нормативно-правові акти“ передбачають поділ статті на частини, пункти, підпункти, абзаци. При цьому, згідно з частиною третьою цієї статті, частини статті розвивають, уточнюють і конкретизують у логічно завершеному вигляді викладені в ній приписи. Частина третя ст. 21 згаданого закону встановлює, що стаття, яка не має частин або має одну, може містити пункти, абзаци, які розвивають, уточнюють або ж конкретизують положення, викладені в статті нормативного акта або у його частині, а пункт, згідно з частиною п'ятою цієї ж статті, може містити підпункти, які за своїм змістом уточнюють, конкретизують і розвивають пункт. Але такий поділ недоцільний і складний в користуванні, а викладення частин третьої та четвертої ст. 21 потребують деяких уточнень.

По-перше, згідно з частиною четвертої ст.21 Закону України „Про нормативно-правові акти“, частини статті можуть поділятися на пункти й абзаци лише тоді, коли ця частина є єдиною частиною статті (не врегульовано випадок, коли таких частин кілька). По-друге, незрозуміло, в якому випадку стаття не має частини, а в якому вона має одну, і, відповідно, як тоді відрізнити абзаци статті, яка не має частин, від абзаців єдиної частини статті, а

також як відрізнити абзаци статті від частин статті взагалі. Все це ускладнює посилання на статті та призводить до непорозуміння при внесенні змін до законів. Викладене вище засвідчує, що питання складових елементів статті остаточно ще не врегульовано.

Пропонуємо свій варіант вирішення проблеми.

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.

Всі частини повинні бути пов'язані між собою єдиним внутрішнім змістом.³³ Включення різних частин в одну статтю допустимо лише при просуванні від загального до часткового, а також у випадках уточнення правил однієї частини в інших частинах статті. Неприйнятним є включення в одну статтю у вигляді різних частин паралельних або взаємовиключних норм.³⁴

За 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 абзаци частини викладаються лиш 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 другої 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 з вимушеності статтю подають у кілька речень. Це, як уже зазначалося, може статися з двох причин: положення викласти одним реченням неможливо з-за його громіздкості; 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

³³ А.С. Пиголкин. Подготовка проектов нормативных актов. - М., 1968. - С. 128-129, 131.

³⁴ Бюллетень предложений по совершенствованию советского законодательства. Выпуск № 19. - М., Юридическая комиссия при Совете Министров СССР, 1970. - С. 27.

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 випадку, коли їх дві, щонайменше недоцільно з практичної точки зору.

Під час користування 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 випадку ми зможемо відрізнити дві частини однієї статті від абзацив єдиної частини статті за відсутності нумерації. Інший спосіб, більш радикальний - нумерувати частину навіть у тому випадку, якщо вона єдина в статті.

З одного боку, такий варіант більш складний, 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.

В частині, яка містить перерахування, кожне таке перерахування починається з абзацу (нового рядка) і називається пунктом. Пункт позначається арабською цифрою з дужкою справа. За 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.

2.4.3. Групування статей закону по главах та розділах

В залежності від предмету й деталізації регулювання в конкретному законодавчому акті виникає питання про наявність чи відсутність в ньому розділів або глав.

Так, невеликі за обсягом закони, як-ось 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 лиш з однієї статті, яка навіть і не має назви. Закони, більші за обсягом, поділяються уже на більш структуровані частини.

В практиці українського законодавства більш широко застосовується поняття „розділ“, ніж „глава“, хоча за загальною логікою і за проектом Закону „Про нормативно-правові акти“, ст. 22 визначає такий порядок:

„1. Статті нормативного акта можуть об'єднуватись в глави - самостійні відокремлені частини предмету 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 проектів федеральних законів: більш високий ступінь поділу може використовуватися лише тоді, коли більш низький ступінь уже використано.³⁵

Якщо детально розглянути чинні українські закони з уваги дотримання в них викладеної тут логіки побудови їхньої структури, то побачимо мало-оптимістичну картину.

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? Досить часто норми, які так і просяться до цього розділу, знаходять своє місце в зовсім іншому, купоному розділі, як, наприклад, це сталося в Законі, структуру якого наводимо нижче. Доволі часто 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

³⁵ Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов. // Законодательная техника: Научно-практическое пособие. - М.: Городец, 2000. - С. 257.

<i>Розділ II</i>	
<i>СТВОРЕННЯ КООПЕРАТИВУ І ПОРЯДОК ЙОГО РЕЄСТРАЦІЇ</i>	
<i>Статті 5-7</i>	
<i>Розділ III</i>	
<i>ЧЛЕНСТВО В КООПЕРАТИВІ</i>	
<i>Статті 8-12</i>	
<i>Розділ IV</i>	
<i>ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ КООПЕРАТИВУ</i>	
<i>Статті 13-19</i>	
<i>Розділ V</i>	
<i>МАЙНО, ЗЕМЛЯ ТА ФІНАНСИ КООПЕРАТИВУ</i>	
<i>Статті 20-25</i>	
<i>Розділ VI</i>	
<i>КООПЕРАТИВНІ ОБ'ЄДНАННЯ ТА ПІДПРИЄМСТВА</i>	
<i>Статті 26-27</i>	
<i>Розділ VII</i>	
<i>ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ КООПЕРАТИВІВ (ОБ'ЄДНАНЬ)</i>	
<i>Статті 28-29</i>	
<i>Розділ VIII</i>	
<i>МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ І</i>	
<i>ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ</i>	
<i>Статті 30-31</i>	
<i>Розділ IX</i>	
<i>ДЕРЖАВА І КООПЕРАТИВИ</i>	
<i>Статті 32-34</i>	
<i>Розділ X</i>	
<i>ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ В КООПЕРАТИВАХ</i>	
<i>Статті 35-36</i>	
<i>Розділ XI</i>	
<i>РЕОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЛІКВІДАЦІЯ КООПЕРАТИВІВ (ОБ'ЄДНАНЬ)</i>	
<i>Статті 37-38</i>	
<i>Розділ XII</i>	
<i>ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ</i>	
<i>Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування. “</i>	

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 виглядає логічно.

Бачимо також: логіка - в 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“.

Отож, в Україні склалася практика, коли в більшості законів нема 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 таким правилом: 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 складності з комп’ютерною обробкою текстів. Тому здається доцільним і нумерацію розділів провадити арабськими цифрами, а назви розділів писати з прописних букв.

2.4.4. Особливості структури кодифікованих нормативних актів

Що стосується кодифікованих актів, то їхня структура може бути складніша, ніж структура „звичайного“ закону.

Кодифікований нормативний акт може складатися із загальної та особливої частин.

Загальна частина кодифікованого нормативного акта складається із статей, що містять у собі 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 міри 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.

2.5. Перехідні та прикінцеві положення, додатки до законів

2.5.1. Перехідні та прикінцеві положення, додатки до законів як структурні елементи закону

На початку 1990-х введення закону в дію провадилось ухваленням спеціальної Постанови Верховної Ради „Про порядок введення Закону „Х“ в дію“. Цією Постановою визначалася 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 ухваленого закону.

Практика показала, що 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 ускладнює роботу з таким законодавством. Крім того, визнання постановою не чинними законів також виглядало недосить юридично переконливим.

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 положення³⁶ - надзвичайно важлива складова нормативного акта, зокрема закону. Варто розрізняти принципovu 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.

Більш складними, і від того досить важливими, виглядають Перехідні положення нормативного акта. 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 почались на підставі попереднього нормативного акта; яким чином нові норми застосовуються до повноважень та обов'язків, які мали місце за попереднім

³⁶ За аналогією з Конституцією України Прикінцеві положення бажано викладати у вигляді окремих статей, а Перехідні положення - пунктів.

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. Але досить 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. В цьому випадку 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 безкінечно, як правило, встановлюють термін, протягом якого органи виконавчої влади мають здійснити відповідне правове регулювання.

Це правило надзвичайно важливе, оскільки досить часто 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 в цілому або в окремих частинах. Не може існувати одночасно різного правового регулювання однакових правовідносин.

За кордоном побутує практика: в 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.

В такому випадку законодавець повинен дотримуватися певних правил викладу норм у цьому законі (про введення в дію іншого закону). Структура такого закону має виглядати в такій послідовності:

- 1) правила про набрання чинності основного закону;
- 2) правила про скасування попереднього законодавства в хронологічному порядку;
- 3) тимчасові правила регулювання.

Така практика виправдана, коли йдеться про впровадження в дію таких фундаментальних документів, як-ось реформи адміністративно-територіального устрою та системи влади, судоустрій 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.

2.5.2. Передбачення дати набрання законом чинності в самому законі

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 31 січня 2001 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 4 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 цілий ряд 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 гривень. Проте слід віддати належне: більшість фондів не вимагали від юридичних осіб на-

рахувань 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 - а саме 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 ознайомлена 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. Але цей спрощений підхід в 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 світлі 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, повинен розумітися лише як відкладення набрання чинності законом, тобто цей виняток має на меті застосовування 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.³⁷

Якщо законодавець забажає спростити процедуру, прив'язуючи дату набрання законом чинності до дня опублікування закону, точнішим 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

³⁷ Використання практики встановлення в законі умови набрання законом чинності в день його опублікування може бути виправдана у випадку надзвичайного стану.

неприпустимим і не може виправдовуватися усталеною практикою. Ос-
кільки Конституція України розділяє ці два поняття, такого підходу ми по-
винні дотримуватися і при написанні загального закону.

Виходячи з наведеного вище, рекомендується з метою уникнення непо-
розумінь замість розміщення в прикінцевих положеннях фрази „цей закон
набирає чинності в день його опублікування“ використовувати таку: „цей
закон набирає чинності через десять днів після дня його опублікування“.

2.6. Позначення складових частин тексту нормативного акта

Окремої уваги вимагає питання позначення складових частин тексту
нормативного акта, яке тісно пов'язане зі структурою всього тексту закону
та його статті зокрема. Саме тому цього питання ми вже торкалися при виз-
наченні 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
статтей) 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 прописни-
ми літерами;
- 3) глави нормативного акта - наскрізну порядкову нумерацію, яка поз-
начається 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 арабськи-
ми цифрами з крапкою і починаються з абзацу; якщо стаття має одну час-
тину, її частина нумерується;
- 6) пункти статей позначаються арабськими цифрами з дужкою та по-
чинаються з абзацу;
- 7) підпункти пунктів починаються з абзацу і не нумеруються.

При внесенні змін нумерація складових елементів тексту закону, в тому
числі елементів статей, не змінюється. Для позначення нових елементів
використовуються позначення відповідного попереднього елементу з ін-
дексом. Правила збереження нумерації при внесенні змін усувають можли-
вість суперечностей та прогалин при внесенні змін до законів.

У законодавчих актах великого обсягу й таких, що потребуватимуть ба-
гатьох змін, може застосовуватися аналітична нумерація. Аналітична нуме-
рація, при якій номер статті включає номер відповідного розділу та частини,
широко застосовується в світі для нумерації кодифікованих актів, наприк-
лад, торгового кодексу США, при укладенні міжнародних комерційних до-

говорів³⁸. В українському законодавстві аналітична нумерація вже була застосована в Регламенті Верховної Ради України (ВВР, 1994, № 35, стор. 338).

РЕЗЮМЕ. Назва закону

Закон повинен мати лаконічну назву, що вказує на предмет правового регулювання.

Закон не може мати назву, тотожну назві іншого чинного закону.

Назва закону є офіційною частиною тексту закону.

Преамбула закону

Преамбула нормативного акта є необов'язковою вступною частиною, яка дає стислу 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 поділятися на абзаци, що розвивають, уточнюють або конкретизують положення, викладені в частині. Абзаци частини не нумеруються.

В частині, яка містить перерахування, кожне таке перерахування починається з абзацу (нового рядка) й зветься пунктом. Пункт позначається арабською цифрою з дужкою праворуч. За 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 випадку, якщо така частина єдина в 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 в разі, якщо до статті, що

³⁸ *Принципы международных коммерческих договоров. / Пер. с англ. А.С. Комарова. - М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1996. - С. 328.*

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 в глави - самостійні відокремлені частини предмету 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 випливають з ухваленого 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:³⁹

- 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.

При внесенні змін нумерація складових елементів тексту закону, в тому числі елементів статей, не змінюється. Для позначення нових елементів використовуються позначення відповідного попереднього елемента з індексом.

Правила збереження нумерації при внесенні змін усуває можливість суперечностей та прогалин при внесенні змін до законів.

³⁹ За умови, коли не застосовується аналітична нумерація.

Розділ 3

ВИМОГИ ДО МОВИ ТА СТИЛЮ ЗАКОНУ

У попередніх розділах йшлося про складові частини тексту закону, підкреслювалася важливість дотримання логіки викладу, точності формулювань, ясності та зрозумілості акта. Але всі ці складові можуть бути витримані за умови дотримання певних вимог до мови закону.

Тут, ясна річ, ідеться не про мову як таку (українську, російську чи якусь іншу), а про спосіб викладу юридичних норм за певними мовними правилами.

Є дві думки щодо мови закону. Одна: закон пишеться для юристів-професіоналів, тому правові норми мають бути виписані професійною юридичною мовою, яка не обов'язково має бути зрозуміла всім. Друга думка діаметральна 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 припуститися висновку: 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 в структурах уряду чи парламенту відповідних мовних фахівців, які б надавали юридичному текстові мовної довершеності.

В розділі 1 вже йшлося про необхідність вираженого використання слів у законі та про вимоги не використовувати слова без будь-якої цілі. Покаже з цієї точки зору положення частини другої ст.3 Закону України „Про систему ~~Суспільного~~ 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?

Чіткість, ясність і зрозумілість мови закону - основна передумова його ефективного застосування, адже повноцінне регулювання законом суспільних відносин можливе лиш за умов розуміння його положень суб'єктами правовідносин. Виходячи зі специфіки юридичної мови, спробуємо викласти деякі вимоги, що їм має відповідати мова закону.

3.1. Загальні вимоги до мови закону

Мова законодавчого акта повинна бути проста і ясна. Однозначність і максимальна точність інформації в 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.⁴⁰ Стислість, сконцентрованість, однозначність, простота розуміння є важливими вимогами; з іншого боку, слід строго дотримуватися „мовних заборон“ – уникати метафор та образних виразів, слів у непрямому значенні, іноземних слів і термінів, спрощених словосполучень.⁴¹ При цьому останні вимоги в контексті Закону України „Про нормативно-правові акти“ формують стиль закону, вимоги до якого нерозривно поєднані з мовними правилами.

Щодо мови закону, то ст.29 Закону України „Про нормативно-правові акти“ встановлює:

„1. Текст нормативного акта повинен відповідати нормативам державної мови.

2. Положення нормативного акта мають бути викладені однозначно і не допускати різного тлумачення“.

Беззастережним виглядає в цій статті положення частини другої, що ж до першого – напрошуються зауваження. Якщо положення частини першої передбачає відповідність тексту нормативного акта нормативам державної мови, то, за логікою, слід було б зазначити і ким саме встановлюються такі нормативи.

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 фразами“, а також рекомендує уникати фрази 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, точності,⁴² а по-друге, не вказують на співвідношення цих техніко-юридичних критеріїв з мовними властивостями якості закону. Проте ці критерії не є абсолютними

⁴⁰ Губаева Т.В., А.С. Пиголкин. Лингвистические правила законодательной техники. // Проблемы Юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000 – С. 275.

⁴¹ 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.

⁴² Див.: Власенко Н.А. Язык права. – Иркутск, 1997; Язык закона. /Под ред. А.А. Пиголкина. – М., 1990; Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. – Екатеринбург, 1993.

й часто на практиці законотворцю доводиться поступатися одним із критеріїв заради іншого, виходячи із суб'єктивних обставин. Для виявлення співвідношення цих критеріїв необхідно спочатку розкрити самі поняття простоти, стислості, ясності, точності, для чого скористаємося роботою Є.В. Сирих.⁴³

Критеріями простоти є:

- 1) відсутність у тексті нормативного акта громіздких конструкцій;
- 2) відсутність зловживань дієприкметниковими зворотами;
- 3) прямий порядок слів.

Необхідно зазначити: що простіший текст для розуміння, то правильніше й точніше буде його виконання.

Критерії стислості:

- 1) максимально стисле викладення тексту нормативного акта;
- 2) 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:

- 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“.⁴⁴

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“, „при необхідності“ без подальшого пояснення.

⁴³ Сырых Е.В. Техничко-юридические критерии качества закона. // Проблемы юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. - Нижний Новгород, 2000. - С. 162.

⁴⁴ Пиголкин А.С. Язык закона: черты, особенности. // Язык закона. - М., 1990. - С.22.

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 у залежності від конкретного закону.

Співвідношення точності і ясності (за наведеними критеріями) законів повинно вирішуватися по-різному, в залежності 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. При виданні ж законів, що розраховані на спеціалістів, які регулюють спеціальні вузькі сфери суспільного життя, перевага повинна надаватися точності. Точність закону - це, насамперед, його ясність для фахівця.

Проблема співвідношення ясності й точності тексту закону, таким чином, повинна вирішуватися за формулою „перший серед рівних“, де все ж перше місце повинно віддаватися точності з урахуванням виду закону, його адресатів та призначення.⁴⁵ Іншими словами, закон передовсім має бути точний - 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. В методичних рекомендаціях містяться вимоги щодо стислого викладення і точної термінології. Але розглядаючи точність тексту закону як точність повноти його регулювання, треба також зазначити, що не треба прагнути стислості на шкоду точності закону. При складанні закону критерій точності та повноти є пріоритетним по відношенню до критерію стислості. Іншими словами, положення закону можуть містити надлишкову інформацію, якщо це усуває двозначність його розуміння.

3.2. Вимоги до тексту закону

Вимога точності до тексту будь-якого нормативно-правового акта вища, ніж до інших видів текстів. У юриспруденції неточна передача змісту, граматична помилка, описка, неуважність можуть призвести до помилок у правозастосуванні, що позначається на долі людей, на діяльності установ, зрештою - на авторитеті державних органів, які займаються підготовкою нормативно-правових актів.⁴⁶

⁴⁵ Мирошников Е.Г. Ясность и точность как требования к языку закона. // Проблемы юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. - Нижний Новгород, 2000. - С. 217.

⁴⁶ Чулінда Л. Шлях вдосконалення законодавства через юридико-лінгвістичні особливості побудови законодавчих текстів. // Українське право. - 1999. - № 2. - С. 101.

Будь-який текст, у тому числі текст нормативного акта, має мовну, логічну, граматичну й графічну основи.⁴⁷

Мовну основу нормативного акта складають речення, стійкі словосполучення, що набули широкого застосування в юридичній техніці слова.

Логічну основу нормативного акта складають правила та закони формальної логіки.

Граматична основа - правила орфографії та пунктуації.

Графічна основа - структурування тексту з використанням елементів графічного представлення, розбивки по параграфах, пунктах, використанню буквенної та цифрової нумерацій тощо.

Речення в нормативному акті виступає основною формою вираження норм права.

Щоб норми права були зрозумілі, слід пам'ятати про певні вимоги до побудови речень, які використовуються в нормативному акті.

Відповідність граматичної форми речення регулятивній природі нормативного акта.

Оскільки нормативний акт містить норми, які або вимагають здійснення дій, або встановлюють заборони, або встановлюють повноваження чи визначають порядок здійснення тих чи тих кроків у реалізації норми, то й вимоги до граматичної форми мають відповідати цим особливостям тексту акта. В нормативних актах, як правило:

- широко використовується неозначена форма дієслова та інфінітивні конструкції, оскільки за допомогою інфінітива зручно виражати пряму та непряму імперативність нормативних приписів⁴⁸;
- внаслідок безособового характеру викладу закону дієслова та дієприкметники, як правило, використовуються в безособовому значенні (наприклад: гарантується, визначається, визнано, прийнято)⁴⁹;
- переважають пасивні конструкції над активними (наприклад: пасивний стан: „Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами“ (ст. 124 Конституції України)⁵⁰;
- використовуються узагальнені звороти, зокрема дієприкметникові та дієслівні, а також використовуються умовні речення не для вираження часу та умови, а для співставлення частин речення (наприклад: „Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту

⁴⁷ Законодательная техника. Под ред. Тихомирова Ю.А., М., 2000, с. 148-162

⁴⁸ Чулінда Л. Шлях вдосконалення законодавства через юридико-лінгвістичні особливості побудови законодавчих текстів. // Українське право. — 1999. — № 2. — С. 101.

⁴⁹ Там само, С. 101.

⁵⁰ Там само, С. 102.

затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою“ (ст. 29 Конституції України)⁵¹.

За загальним правилом у тексті норми права ретельно з'ясовуються відмінки, 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 при з'ясуванні загального смислу норми ⁵².

Прикладом невідповідності мови проекту закону його нормативній природі є ст.3 проекту Закону „Про засади соціально-економічної політики в Україні“ від 29.09.98 р.:

„Стаття 3. Стратегічні цілі соціально-економічної політики.

Соціально-економічна політика покликана забезпечити:

- 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 привієняними до них особами“.

Необхідність правильного аналізу синтаксичної структури, виявлення місця і значення розділових знаків, сполучників, прийменників, їхньої смислової ролі в реченні ⁵³.

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.

Необхідність утримання від застосування в простих реченнях великої кількості однорідних членів через кому. В разі необхідності такого перерахування слід використовувати засоби цифрової графіки, наприклад, подавати цей перелік через нумеровані цифрами підпункти, або - якщо перелік

⁵¹ Чулінда Л. Шлях вдосконалення законодавства через юридико-лінгвістичні особливості побудови законодавчих текстів. // Українське право. — 1999. — № 2. — С. 102.

⁵² Там само, с. 102.

⁵³ Там само, с. 102.

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“.

Недопущення чи мінімізація застосування в тексті невластивих для нормативного акта словосполучників типу „щоби“, „а також“, „хоча б“ чи подібних та чітке вживання пунктуації.

Зайві елементи в тексті нормативного акта часто можуть бути шкідливими при його застосуванні, оскільки існує ризик його хибної інтерпретації.

Пунктуація тексту має бути досить обмежена і проста. Законодавчий текст не має емоційного забарвлення, тому не бажане 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 невинуватий, оскільки від друкарської помилки не застрахований ніхто.

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 відноситься до членів сім'ї фізичної особи. Але зроблено це досить складно як з точки зору пунктуації та використання словосполучників, так і з уваги на неоднозначність визначення. Адже можна проживати в одному приміщенні, але мати різне власне домашнє господарство та різні особові рахунки по сплаті 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“.*

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

Як бути у випадку, коли після смерті батьків старший брат працює і утримує молодшого неповнолітнього?

Продумайте варіанти і дайте свою версію визначення члена сім'ї для такого випадку.

3.3. Особливості мови закону як нормативно-правового акту, що приймається колегіальним органом

Вищезазначені вимоги стосуються тексту закону з точки зору мови пра- ва 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 відзначити, 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 той фактор, 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“ тої чи тої статті під час другого (постаттєвого) читання. Важливим моментом під час голосування є також викладення юридичних формулювань мовою, однозначною для сприйняття: для забезпечення цього не рекомендується застосовувати підходи від негативного (зворотного).

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)⁵⁴ Верховна Рада України звернулася до Конституційного Суду України з проханням надати висновок щодо відповідності вимогам ст.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 не залежних 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

⁵⁴ Висновок Конституційного Суду України № 2-в/ 99 від 2 червня 1999 року.

соціальний захист жінок, старших (вище) 55 років і чоловіків, старших (вище) 60 років, що суперечить вимогам статті 157 Конституції України.

Положення, яке враховує вищезазначену специфіку прийняття закону голосуванням, вже викладене в діючому Регламенті Верховної Ради України, в частині першій ст. 2.4 якого 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 такий 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“.

3.4. Стиль закону: деякі зауваження

В літературі не існує чіткої межі між вимогами до мови та вимогами до стилю закону.

В законі „Про нормативно-правові акти“ законодавець приділяє 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) при наявності рівнозначних слів і термінів (понять) в українській мові; нечіткі словосполучення, загальні міркування, гасла, заклики; слова літерними позначеннями (аббревіатури).

Зробимо деякі зауваження щодо такої норми.

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 досить часто в нормативних актах вживаються однакові фразеологічні звороти, т.зв. 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“ тощо.

Основна вимога до використання фразеологізмів випливає з природи як самого фразеологізму, так і нормативного акта - точне й не багатозначне їх-

не застосування в тексті правової норми. Як правило, фразеологізм не допускає заміни порядку слів, звуженого чи широкого тлумачень.

Синонімія та омонімія в тексті нормативного акта

При написанні 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 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 в справі про набуття чинності Конституцією України встановив, що словосполучення „набуває чинності“ 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 лиш 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 терміну „дозвіл“ уточнюється терміном синонімічним терміном „ліцензія“, що подається у дужках.

Використовуючи синонімію в нормативних актах, слід дотримуватися встановлених практикою правил:

- не використовувати т.зв. „квазісиноніми“, під якими розуміють поняття близькі за змістом, але не тотожні з юридичної точки зору: „погодження“ - „візування“, „набуте“ - „придбане“ тощо;

- не допускати пересичення синонімами тексту нормативного акта.

При написанні 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 т.зв. „прив’язку до контексту“.

Використання слів іншомовного походження

За останні роки законодавці дедалі більше використовують іншомовні слова. В умовах становлення в Україні ринкових відносин така тенденція цілком об’єктивна.

Вважається, що використання іншомовних слів може бути виправдане лиш у випадку, коли таке слово іншомовного походження вже цілковито інтегрувалося в українську мову і йому нема українського замінника. Проте однозначної вимоги щодо заборони чи дозволу використання в законі іншомовних слів існувати не може.

Так, буквальне розуміння жорсткої заборони використання в текстах 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 при складанні юридичного документа важко обійтися без іноземного терміна. Ряд термінів уже настільки міцно увійшов у повсякденну та юридичну мови, що без них взагалі неможливе складання правових документів. Тому більш коректними видаються спроби викласти правила використання іноземної термінології.⁵⁵

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 загальноновживаній 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.⁵⁶

Необхідно враховувати, що слова іншомовного походження (запозичення) в мові закону представлені в трьох різновидах.

⁵⁵ Шугрина Е.С. *Техника юридического письма: Учеб.-практ. пособие.* — М.2000. — С. 57.

⁵⁶ *Законодательная техника: Научно-практическое пособие.* — М.: Городец, 2000. — С. 155.

По-перше, це іноземні слова, що походять із термінології римського права, а також обумовлені необхідністю привести українське законодавство у відповідність з міжнародними та правовими стандартами: референдум, дискримінація, конвенція.

До другої групи відносяться іношомовні терміни різних галузей знань, особливо економічної: овердрафт, тратта.

Третю групу запозичень у мові закону складають цілковито іноземні слова, що увійшли у наше повсякденне життя: документ, кредит, пенсія.⁵⁷

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 маскуванню недосить 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.⁵⁸

В кожному окремому випадку вибір того чи того способу створення нормативних понять повинен бути продуманий з особливою ретельністю. Головні правила, яких має дотримуватися законодавець при заміні іношомовних термінів українськими:

- необхідно, щоб такий термін точно відповідав змісту слова, що замінюється;⁵⁹
- нема потреби у штучній заміні слів іноземного походження, які вже міцно увійшли в наше користування, або вони загальновідомі й зрозумілі в конкретній сфері, а тому можуть бути використані законодавцем без обмежень.

Зауваги

З 1998 року у Великій Британії в рамках реформи процесуального права⁶⁰ ведеться робота з очищення правил судівництва від не зрозумілої рядовим громадянам термінології. В Україні ж процес зворотний - триває заміна українських термінів у законодавстві на іноземні або штучно сконструйовані.

Як приклад - законопроект „Про сільський екотуризм“, ст. 1 - Визначення термінів: „сільський екотуризм - тимчасовий відпочинок у сільській

⁵⁷ Губаева Т.В., А.С. Пиголкин. *Лингвистические правила законодательной техники. // Проблемы юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. — Нижний Новгород, 2000. — С. 277.*

⁵⁸ Там само, с. 277.

⁵⁹ *Бюллетень предложений по совершенствованию советского законодательства. Выпуск № 19. — М., Юридическая комиссия при Совете Министров СССР, 1970. — С. 42.*

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 мова йдеться про відпочинок, а серед послуг уже живається - рекреація. Це напевне щоб краще зрозуміли селяни де-небудь на полонині. Новий тлумачний словник української мови пояснює слово „рекреація“ як відпочинок, канікули.⁶¹

3.4.1. 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.

Але як і у випадку з іншомовними словами, в 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, „пасажиропотік“), що є фактично професійним жаргоном. А так само у випадках комунікативної правової доцільності (коли законодавець для досягнення максимально швидкого правового ефекту може використовувати жаргон або іншу нестандартну лексику (наприклад, „відмивання коштів“)⁶², а також якщо жаргонний відтінок уже мало примітний 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 необгрунтовано 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 ...*

⁶⁰ Справочник по нормотворческой технике. Москва, Издательство БЕК, 2002, с.29.

⁶¹ Новий тлумачний словник української мови. В. Яременко, О. Сліпушко, "Аконіт", 1996, с. 112.

⁶² Власенко Н.А. Жаргоны в праве: пределы и техника использования. // Проблемы Юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. — Нижний Новгород, 2000. — С. 270.

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 в ст.5 цього ж Закону застосування терміну „муніципалізовано“ виглядає недоречним, оскільки сам термін, по-перше, іншомовний, по-друге, незрозумілий для більшості не тільки громадян, а й спеціалістів, оскільки в Україні досі не визначено цього поняття. Щодо самого терміну, то тут його важко означити і як жаргонним, і як професійним, оскільки він не набув для України значного поширення.

3.4.2. 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 можливо 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 дозаварійний 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 дозаварійний 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 та-

кож після досягнення пенсійного віку, в тому числі на пільгових умовах, група інвалідності встановлюється безстроково“.

У зазначених статтях законодавцем вжито досить 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 напряду пов'язані з рівнем забруднення, таке загромодження 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.

3.4.3. Скорочення/аббревіатури

Як правило, в законодавчій техніці не допускається використання скорочень. Це особливо актуально для законів, менш суворо для нормативних актів виконавчої влади. Але в обох випадках із правил є винятки і йдеться передусім про скорочення у вигляді „аббревіатури“ – скорочення, утвореного з перших літер слів, що утворюють певне словосполучення.⁶³

Вирізняють власне правові аббревіатури (ЦПК України, КЗПП України, ...) та мігруючі, тобто такі, що притаманні галузевій лексиці, але які стали загальноновживані й зрозумілі. Саме останні можуть більше вживатися саме 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 в сфері торгівлі, громадського харчування і послуг Уряду Криму, виконавчим комітетом обласних Рад народних депутатів, Київської і Севастопольської міських Рад народних депутатів Головні державні податкові 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 контрольно-касових апаратів у підприємствах сфери торгівлі, громадського харчування та послуг“.

Постає запитання: чи відповідає вимогам законодавчої техніки використання цих аббревіатур?

⁶³ «Законодательная техника». Научно-практическое пособие под ред. Тихомирова Ю.А., М., 2000., с.157-159.

Абревіатури можна класифікувати у такий спосіб ⁶⁴:

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 в 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.

Розділ 4 ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗАКОНУ ТА НОРМАТИВНІ ДЕФІНІЦІЇ

4.1. Значення термінології закону в регулюванні суспільних відносин

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 той чи той правовий припис, суб'єкт правових відносин повинен знати, чого від нього вимагають, тобто що має на увазі законодавець під конкретними поняттями, інакше залишиться 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. Аналогічна ситуація має місце і коли держава надає суб'єкту правовідносин певні права.

На практиці ж закони часто регулюють суспільні відносини, між тим не даючи визначення базовим поняттям. Це, в 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 із рішень Конституційного Суду України, а саме Рішення Конституційного Суду України № 5-рп від 3 червня 1999 року в справі за конституційним поданням Служби безпеки України, Державного комітету нафтопереробної промисло-

⁶⁴ «Законодательная техника». Научно-практическое пособие под ред. Тихомирова Ю.А., М., 2000., с.157-158.

вості 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-ХІІ (2011-12) (з наступними змінами), Законом України „Про міліцію“ від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ (565-12) (з наступними змінами), Законом України „Про пожежну безпеку“ від 17 грудня 1993 року № 3745-ХІІ (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 залишалося не визначеним.

Більше того, в пункті 2 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України установив, 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 24 законах України, якими встановлюються пільги на оплату житлово-комунальних послуг, і ще близько 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). В результаті 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 при викладенні нормативно-правових приписів законотворець повинен особливу увагу надавати термінології 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 підходить до застосування критичного підходу до використання термінів, тобто не запитує себе, чи зрозуміло буде державному органу або громадянам, який саме обсяг надав законодавець тому чи тому поняттю, 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. Пояснюється таке становище перш за все стабільністю правового механізму в цілому. Коли радянський законодавець надавав визначення базовим поняттям, юридична наука формувала понятійний апарат законодавства в правосвідомості суспільства. Судова практика надавала уточнення визначень понять, що були необхідні для правозастосування, в керівних роз'ясненнях Верховного Суду⁶⁵.

Але за останні десять років ситуація кардинально змінилася. Законодавство перехідного періоду складають нормативно-правові акти зі швидко змінюваними правовими положеннями, що значно ускладнює їхнє право-

⁶⁵ *Законодательная техника: Научно-практическое пособие.* — М.: Городец, 2000. — С. 89.

застосування. Виникає багато суперечностей і спорів з точки зору використання та застосування конкретних правових понять, тому чітке визначення юридичних термінів стає першорядною умовою забезпечення принципу законності та становлення правової держави.

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?
- в 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 розрізнити слова „поняття“ і „визначення“.

Поняття - це коротка назва явища.

Визначення - сукупність ознак та властивостей, що складають таке явище. Синонімом слова „поняття“ виступає слово „термін“, а синонімом „визначення“ - „дефініція“⁶⁶. 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.

Юридичний (правовий) термін - це слово (або словосполучення), що уніфіковано використовується в сфері правових відносин, яке визначає правове поняття і відрізняється заданою моносемичністю (тобто строгою змістовною визначеністю, однозначністю), функціональною стійкістю.⁶⁷

Як бачимо, вже саме визначення юридичного терміна передбачає деякі вимоги до нього, а саме відповідність змісту юридичного терміна правовому поняттю, яке він визначає, однозначність юридичного терміна, функціональна стійкість.

В наступному розділі детальніше розглянемо вимоги, яким має відповідати юридичний термін.

4.2. Основні правила застосування термінів

На основі наукової концепції проекту нормативно-правового акта необхідно визначити зміст та об'єм нормативних понять, їхню супідрядність,

⁶⁶ Шугрина Е.С. *Техника юридического письма: Учеб.-практ. пособие.* — М., 2000. — С. 63.

⁶⁷ *Законодательная техника: Научно-практическое пособие.* — М.: Городец, 2000. — С. 81.

співвідношення з конституційними поняттями, в деяких випадках – із ключовою термінологією міжнародних правових актів та інших нормативних понять, уже визначених законодавством; після цього скласти логіко-понятійну схему, в якій наочно буде відображено всі ці елементи та зв'язки між ними. Й уже на базі розробленої схеми підбирати лінгвістичні засоби для визначення нормативних понять, віддаючи перевагу існуючим у мові словам зі сталим, чітким змістом ⁶⁸.

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.

4.2.1. Формулювання термінів

Юридичний термін повинен бути стислий, тобто включати не більш трьох-п'яти слів (в ідеалі – не більш двох). Серед цих слів не повинно бути дієслів, займенників або прислівників. ⁶⁹

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 – в певній складності.

Терміни-словосполучення зручніші однослівних, оскільки дозволяють уточнювати об'єкт думки за різними ознаками.

Разом із тим застосування громіздких, важких для сприйняття ланцюгів відмінкових форм ускладнює сприйняття закону.

Всі правила, зазначені вище, узагальнюються одним: прийнятним вважається термін, що найповніше відображає нормативне поняття, і поганим – той, що спотворює його істинний зміст. ⁷⁰

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

⁶⁸ Губаева Т.В., А.С. Пиголкин. *Лингвистические правила законодательной техники. // Проблемы юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 275.*

⁶⁹ Шугрина Е.С. *Техника юридического письма: Учеб.-практ. пособие. – М., 2000. – С. 63.*

⁷⁰ Губаева Т.В., А.С. Пиголкин. *Лингвистические правила законодательной техники. // Проблемы юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 275.*

№ 5323-1 від 18.05.2000) термін „необґрунтоване збагачення“. Автори законопроекту не визначили в ньому нового терміна і не зазначили, чи співвідносяться він якимось чином з уживаним в Цивільному Кодексі України поняттям „безпідставно придбане майно“.

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 в 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.

Але ж вимога щодо застосування в законодавстві загальнозрозумілих і доступних слів не може вважатися абсолютною і потребує деяких уточнень.

4.2.2. Види термінів

Юридичні терміни зазвичай поділяються на загальновживані (такі, що мають в праві таке ж значення, що і в побуті, й такі, що застосовуються в праві в специфічному значенні), суто юридичні та спеціальні. Під загальновживаними термінами ми, як правило, розуміємо слова, що використовуються в побуті (саме до них висувається вимога бути „загальнозрозумілими та доступними“). Під суто юридичними - які є винаходом юристів і застосовуються лише в правовому полі. Під спеціальними термінами розуміють терміни, що використовуються в інших, ніж право, галузях знань. Інколи окремо виділяють іншомовні терміни, оскільки доцільність їхнього застосування в законодавстві потребує окремих зауважень.

Загальновживані терміни

Щодо застосування загальновживаних термінів слід зробити ряд зауважень.

Терміни, які мають загальне застосування, в законодавстві можна застосовувати лише там, де їхнє значення очевидне й однозначне і не допускає неясності та сумнівів.⁷¹ Неюридичні терміни, які мають загальне застосування, як правило, повинні застосовуватися в їхньому власному і прямому значеннях і тому не потребують визначень; проте у випадках, коли в них вкладається інший зміст, вони повинні бути обов'язково пояснені.

⁷¹ Губаева Т.В., А.С. Пиголкин. Лингвистические правила законодательной техники. // Проблемы юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 275.

Особливу увагу необхідно приділити саме прямому значенню терміна, оскільки багато слів чи словосполучень у переносному значенні щільно ввійшли в повсякденну мову і є „загальнозрозумілі й доступні“ (як, зокрема, вказувалося в частині 1 ст. 30 Закону України „Про нормативно-правові акти“), проте їхнє використання в законі неприпустиме.

Якщо загальновживані терміни, що використовуються в законопроекті, мають кілька змістів або зміст, що відрізняється від загального, в тексті закону слід вказати, який зміст надається терміну, з тим щоб забезпечити правильне тлумачення закону.⁷²

Наприклад, не потребують пояснень загальновживані терміни, що застосовуються в праві в тому ж значенні, що й у побуті (вибори, вагітність, вбивство). Натомість обов’язкового визначення потребують поняття, взяті з побуту, і які набули в праві спеціального значення (захист, потерпілий, скарга).

Спеціальні терміни

В законодавчих актах можливе застосування спеціальних термінів, тобто запозичених законодавцем із не юридичних ділянок знань, що мають визначене специфічне значення. Але при цьому спеціальні терміни слід застосовувати лише в межах необхідності і у випадку, якщо акт має відносно вузьку сферу застосування. Коли ж акт стосується всього суспільства або значної його частки, то кожен спеціальний термін повинен бути роз’яснений в самому законі.⁷³

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.⁷⁴ Цілком виправданим, наприклад, є використання спеціальної термінології в законодавчих актах, які регулюють фінансові та кредитно-грошові відносини.

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.

Особливості використання *іншомовних термінів* вже було розглянуто при викладенні питання стилю закону.

⁷² Законодательная техника: Научно-практическое пособие. — М.: Городец, 2000. — С. 268.

⁷³ Бюллетень предложений по совершенствованию советского законодательства. Выпуск № 19. — М., Юридическая комиссия при Совете Министров СССР, 1970. — С. 42.

⁷⁴ Там само, с. 42.

4.2.3. 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.

Важливим у зв'язку з цим є те, щоб для визначення одних і тих же понять застосовувалися одній 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.

Уже було розглянуто 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 досить тривале співжиття в українському правовому полі термінів „вогнестрільна зброя“ та „вогнепальна зброя“. І якщо у Кодексі про адміністративні правопорушення в ст.174 адміністративна відповідальність накладається за стрільбу з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку, то кримінальна відповідальність, передбачена ст.223 Кримінального Кодексу, настає за розкрадання вогнестрільної зброї, бойових припасів або вибухових речовин.

Такі розбіжності перш за все пов'язано з перекладом російської термінології. Саме через переклад російського терміна „огнестрельное оружие“ в Кримінальному Кодексі виник термін „вогнестрільна зброя“, який, до речі, не застосовувався більш у жодному із законодавчих актів.

Лише нещодавно, в новому Кримінальному Кодексі, законодавець виправив цю помилку, використавши в 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 ж таки, 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.

Але що ж саме стало причиною неоднозначного розуміння такого простого, на перший погляд, терміна „законодавство“? Цікава з цієї точки зору мотивувальна частина Рішення. В 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.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 „зако-

нодавство“ 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 висуваються до юридичних термінів.

4.2.4. 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, в ідеалі треба намагатися дотримуватися єдності термінології в усьому законодавстві, однак на практиці часто в цілях окремого закону необхідним буває звужити, або, навпаки, розширити обсяг того чи того 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.

В 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.

Неприпустимим є розбіжності в термінології у тексті одного нормативного акта (така вимога щодо законів, зокрема, зазначена в Методичних ре-

комендаціях Юридичного управління Секретаріату Верховної Ради України⁷⁵), 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 праввідносин, 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 розбігається з 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 праввідносин, а також у законах, що пов'язані бланкетними нормами. В підзаконних нормативних актах терміни застосовуються в межах термінології законів, що регулюють відповідну сферу.

4.3. Нормативні дефініції в законодавстві

4.3.1. Необхідність нормативних дефініцій

Точність застосування термінології забезпечується також наданням у текстах нормативних актів визначень деяких термінів. Нормативні дефініції є органічним доповненням вимоги єдності термінології, що сприяють однозначності тлумачення законів.

При розгляді кожного з рішень Конституційного Суду України ми неодноразово підкреслювали, що неоднозначному застосуванню терміна можна було б запобігти, якщо б законодавець дав визначення терміна в законі.

Безумовно, що більшої кількості понять надаватимуться законодавчі дефініції, то менше буде помилок і непорозумінь на практиці. Однак визначення, які даються в законі, мають також і негативну сторону. Вони ускладнюють і переполюють законодавство. Тому не слід перенасичувати законодавчий акт правовими дефініціями, пояснюючи те, що не потребує пояснення.⁷⁶

⁷⁵ *Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки: методичні рекомендації Юридичного управління Секретаріату Верховної Ради України.* — К., 1999. — С. 20.

⁷⁶ *Губаева Т.В., А.С. Пиголкин. Лингвистические правила законодательной техники. // Проблемы юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова.* — Нижний Новгород, 2000. — С. 279.

При створенні законів важливо чітко розуміти, які саме поняття повинні обов'язково визначатися в законах.

Необхідність нормативних дефініцій виникає в разі, коли:

- 1) поняття створено шляхом переосмислення загальноновживаного слова або з використанням нетрадиційної лексики (рідкісних, спеціальних та іншомовних слів, в тому числі юридичних термінів);
- 2) поняття оформлено за допомогою слів, які досить 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;⁷⁷
- 5) з точки зору законодавця термін дуже важливий для розуміння закону і по відношенню до його змісту не повинно бути сумнівів та непорозумінь;⁷⁸
- 6) 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 встановлення того, що відсутність чіткого визначення терміна може призвести до неясності щодо правильного розуміння закону й точного тлумачення терміна.

Загальноприйнятою помилкою є твердження, що необхідність пояснень позначень і термінів існує лише тоді, коли такі терміни вживаються в законодавстві вперше (таке положення, зокрема, мало місце в частині третій ст. 30 Закону „Про нормативно-правові акти“). Така вимога є лише похідною від загальних правил застосування правових дефініцій, і, отже, висвітлює лиш 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 цього слід пояснювати не всі терміни, а лиш ті, відсутність чіткого визначення яких може призвести до неясності щодо правильного розуміння закону і точного тлумачення терміна.

4.3.2. Місце нормативних визначень у законодавстві

В законодавчих актах обов'язково мають визначатися спеціальні юридичні терміни („право на життя“, „громадянин“, „злочин“ тощо), а також

⁷⁷ Губаева Т.В., А.С. Пиголкин. Лингвистические правила законодательной техники. // Проблемы юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. — Нижний Новгород, 2000. — С. 279.

⁷⁸ Бюллетень предложений по совершенствованию советского законодательства. Выпуск № 19. — М., Юридическая комиссия при Совете Министров СССР, 1970. — С. 39.

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 – в підзаконних актах (в порядку допустимої конкретизації).⁷⁹

Доцільно якнайповніше визначити терміни в законах загального характеру, зокрема, в Кодексах, а в спеціальних законах визначати 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 прогалин, що містяться в базових законах. Більше того, заповнення таких прогалин 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 в процесі законотворчої діяльності можна спостерігати безсистемне поточне упорядкування понятійного складу законодавства. Нерідко поняття, визначення яких нема в загальному законодавстві, пояснюються в спеціальному законодавстві, що не відповідає вимогам законодавчої техніки.

У зв'язку з цим виникає складне питання: чи можемо ми тлумачити поняття, що містяться в законодавчому акті, шляхом визначення з інших актів, якщо останній має застереження „для цілей цього закону“? На практиці питання вирішується по-різному, в залежності від конкретного випадку. Але з точки зору законодавчої техніки таке застосування неприпустиме. Якщо законодавець у цьому випадку застосовує термін в 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 повтор визначення термінів посиленням 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 у такому випадку може бути, яке саме визначення треба застосовувати для ці-

⁷⁹ Законодательная техника: Научно-практическое пособие. – М.: Городец, 2000. – С. 82-83.

лей 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 суб'єкти виконавчої влади не можуть визначати їх 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.

Але лиш 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, як бачимо, 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 багатослівного, терміна „професійна спілка, що діє на підприємстві, в установі, організації“, що застосовується в абзаці шостому частини першої ст.43-1 Кодексу законів про пра-

цію 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, закроще формулювати на початку акта або в тих статтях, де вони застосовуються вперше. За 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 це применшує роль такого визначення в єдиному тексті закону.

4.3.3. Способи визначення термінів

Кажучи про визначення нормативних термінів, найчастіше маємо на увазі визначення за допомогою узагальнюючої (класичної) формули, яка вказує на родову та видову ознаки.

Але існує також інший спосіб визначення терміна - казуальний перелік, який створює відносно повну й точну характеристику об'єкта, що визначається.

В строго логічному змісті казуальні переліки визначеннями не є - вони просто застосовуються замість визначень, оскільки в тій чи тій мірі розкривають зміст нормативного поняття. Казуальні переліки, особливо громіздкі, не завжди зручні, їхній недолік - приблизність, причому на це часто вказує сама словесна формула з елементами „тощо“, „та інші“. Перевага класичних дефініцій в тому, що вони компактні та створюють більш чітке уявлення про нормативне поняття. Однак у деяких випадках класичне визначення неможливо застосувати, оскільки недоцільно або неможливо точно вказати родову належність й відмінні видові ознаки дуже широкого або, навпаки, дуже простого поняття. Проте неабияк важливо при поясненні юридичного терміна переліком або заміною будь-якого такого терміна таким переліком, спробувати якнайповніше врахувати всі можливі випадки. Інколи прогалини в таких перекладах пов'язано не так із складністю самого поняття і можливих випадків, як із неухважністю законодавця:

Приклад

У пункті 11 ст. 32 Кримінально-процесуального кодексу поняття „близькі родичі“ включає батьків, дружину, дітей, рідних братів і сестер, діда, бабу, внуків. Як бачимо, до цього переліку, тільки з неухважності, не включено чоловіка. В Законі України „Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів“ № 3781-ХІІ від 23 грудня 1993 року в ст. 2 (Основні поняття) вже міститься більш повний перелік. У цьому законі поняття „близькі родичі, які, відповідно до цього Закону, підлягають захисту“ - це батьки, дружина (чоловік), діти, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, посягання на життя, здоров'я, житло і майно яких перешкоджає

виконанню працівниками суду і правоохоронних органів покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав.

Інколи юридичні терміни пояснюються в дужках як синонім. Такий спосіб застосовується дуже часто для уточнення змісту терміна.

Приклад

У проєкті Закону „Про торгівлю нерухомим майном“ автор використовує синонімію у вигляді поняття для пояснення: „**Стаття 5.** Агент з нерухомого майна (ріелтор)“. У даному випадку законодавець показує синонімічне значення термінів „агент з нерухомого майна“ та „ріелтор“, чим вводить у контекст закону й іншомовний термін. Таке пояснення тут можна вважати виправданим, оскільки цей іншомовний термін „ріелтор“ у нас має широке використання.

Частиною першою ст. 6 Закону України „Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні“ № 3721-ХІІ 16 грудня 1993 року „ветеранами праці визнаються громадяни, які сумлінно працювали в народному господарстві, державних установах, організаціях та об'єднаннях громадян, мають трудовий стаж (35 років - жінки і 40 років - чоловіки) і вийшли на пенсію“. У цьому випадку в дужках надається не синонімічний термін, а додаткова інформація щодо трудового стажу.

Під час створення конкретної дефініції треба вибирати ту форму, яка здається найбільш зручною і яка забезпечить стабільність закону і єдину спрямованість правозастосовчої практики.⁸⁰

Оскільки найчастіше поняття пояснюється шляхом надання йому класичного визначення, зосередимося на вимогах, яким повинні відповідати й такі визначення, як нормативні дефініції.

4.3.4. Формулювання нормативної дефініції

Для встановлення вимог, яким має відповідати нормативна дефініція, звернемося до такого явища логіки, як помилки у визначенні понять. Під помилками у визначенні понять в логіці розуміють порушення правил визначення понять.⁸¹ Лише визначивши такі помилки, ми зможемо виписати вимоги, що повинні висуватися до нормативних дефініцій.

Помилка перша. Надається надто широке або занадто вузьке визначення поняття.⁸²

⁸⁰ Губаева Т.В., А.С. Пиголкин. *Лингвистические правила законодательной техники. // Проблемы юридической техники: Сборник статей/ Под ред. В.М. Баранова. — Нижний Новгород, 2000. — С. 280.*

⁸¹ Н.И. Логический словарь-справочник. — «Наука». Москва. 1975. — С. 427.

⁸² Там само, с. 427.

Щоб запобігти цій логічній помилці у визначенні, слід зазначати необхідні й достатні ознаки явища, що не дозволяють сплутати його з жодним іншим. Ці ознаки виявляються шляхом методу аналізу та синтезу.

Необхідно зазначити, що в праві, у цілях конкретного закону може бути свідомо застосоване звужене або розширене значення поняття. Тому більш загальним та базовим правилом, якому має слідувати законодавець при формулюванні визначення, є принцип адекватності, тобто поняття, що визначається, повинно точно співпадати з тим, яким визначається, і бути взаємозамінним.

Зазначимо, що ця вимога не абсолютна з точки зору адекватності нормативного визначення та загального розуміння терміна (ми вже говорили про те, що в праві загальноновживані терміни можуть набувати іншого значення). Вона, насамперед, передбачає адекватність терміна й визначення, тобто взаємозамінність понять, для вимог конкретного нормативно-правового акта. Проте навіть для цілей конкретного акта грубе порушення цього принципу неприйнятне.

Приклад

Цікавим, з точки зору дослідження, казусом деяких нормативних визначень (зокрема, з порушенням вимоги адекватності правових визначень) є визначення нафти, що дається в ст. 312 (Поняття нафти) Кодексу торговельного мореплавства України:

„Стаття 312. Поняття нафти.

Під нафтою у статтях 309 і 310 цього Кодексу мається на увазі будь-яка нафта, у тому числі сира нафта, мазут, важке дизельне паливо і мастила, а також китовий і риб'ячий жир.“

Сумнівно, що китовий або риб'ячий жир можна вважати нафтою навіть для цілей окремого закону. Скоріш за все законодавець при викладенні цієї статті мав на увазі, що дія ст. 309 та 310 Кодексу поширюється на будь-яку нафту, в тому числі сирину нафту, мазут, важке дизельне паливо і мастила, а також китовий і риб'ячий жир.

Помилка друга. Тавтологія у визначенні – таке помилкове визначення, коли поняття, яким визначається, становить собою просто повторення того, що міститься в понятті, яке визначається.⁸³

Наприклад: „військовослужбовці – особи, які проходять військову службу“ (Закон України „Про загальний військовий обов'язок і військову службу“ від 25.03.92).

Отже, визначення не повинно містити тавтології. Суть тавтології у визначенні зводиться до того, що предмет визначається через самого себе, а міняється лише (і часто досить несуттєво) словесна форма вираження.

⁸³ Н.И. Логический словарь-справочник. – «Наука». Москва. 1975. – С. 427.

Досить наочно тавтологію, але трохи в іншому вияві, можна спостерігати на прикладі визначень, що надаються поняттям „благодійна організація“ та „благодійна діяльність“ у Законі України „Про благодійництво та благодійні організації“ № 531/97-ВР 16 вересня 1997 року. В ст.1 (Визначення термінів та понять) благодійну діяльність визначено як безкорисливу діяльність благодійних організацій, що не передбачає одержання прибутків від цієї діяльності, а благодійна організація - недержавна організація, головною метою діяльності якої є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб згідно з цим Законом. Як бачимо, поняття „благодійна діяльність“ у цьому випадку визначається як діяльність благодійної організації, а поняття „благодійної організації“ подається як організація, що займається благодійною діяльністю.

Виходячи з цього, визначення термінів не повинно створювати т.зв. „кола“, коли перший термін пояснюється через другий, а другий - через перший. Ця вимога, зокрема, пов'язана з третьою логічною помилкою.

Помилка третя. Визначення невідомого через невідоме (лат. *idem per idem* - те саме через те саме) - таке помилкове визначення, коли поняття визначається через таке поняття, яке невизначено, й саме повинно спочатку бути визначено.⁸⁴

Приклад

Визначення терміна „політичні партії“ надане в ст. 2 Закону України „Про об'єднання громадян“ від 16.06.92 № 2460-XII як об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають за головну мету участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництва в їхньому складі, некоректне з точки зору законодавчої техніки. У даному законі поняття „політичні партії“ трактується через поняття „державної політики“, при цьому ані в цьому законі, ані в інших законодавчих актах визначення „державної політики“ нема, не визначено чітко в праві і базове поняття „політика“. При визначенні „політичної партії“ через категорію „державної політики“ можна також назвати тавтологією у визначенні.

До цієї категорії помилок можна віднести і визначення із Закону „Про видавничу справу“ (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, № 32, стор.206): „суспільно необхідні видання - пріоритетні види видань для забезпечення загальнодержавних потреб“. Ще цікавішим тут є те, що в жодній статті закону цей термін більш не знаходимо.

Таким чином, при тлумаченні поняття неприпустимим є використання терміна, який вимагає додаткових пояснень.

⁸⁴ Н.И. Логический словарь-справочник. — «Наука». Москва. 1975. — С. 427.

Проте не бажано включати „визначення у визначення“ й тим самим створювати занадто довгі й важкі для сприйняття формули. Складним юридичним поняттям краще надавати головні визначення, доповнюючи поруч деталізуючими, створюючи т.зв. системні законодавчі визначення, що зазвичай розміщуються в окремій статті, в якій одночасно розкривається значення цілої групи понять, і кожне таке визначення повинно розглядатися не ізольовано, а у зв'язку з іншими визначеннями даної статті.

Приклад

У Законі України „Про бібліотеки і бібліотечну справу“ № 32/95-ВР від 27 січня 1995 року ст.1 визначає бібліотечну систему України як розгалужену мережу бібліотек різних видів, пов'язаних взаємодією і взаємовикористанням бібліотечних ресурсів (при цьому в цій же статті надається визначення поняття „бібліотека“ та „бібліотечний ресурс“).

Помилка четверта. Неясність та розмитість ознак, які входять у визначення.⁸⁵

Ця помилка вказує на те, що ознаки, якими визначається той чи той юридичний термін, нечіткі й не можуть забезпечити правильне й однозначне розуміння терміна.

Важливою з точки зору правозастосування є вимога щодо однакового формулювання визначень понять, що мають однаковий зміст та обсяг. Пояснення одного й того ж терміна іншими словами ускладнює розуміння і застосування, оскільки дуже важко у цьому випадку відрізнити те, чи йдеться про однакові поняття, чи про застосування терміна з новим відтінком.

Приклад – проект Закону „Основи законодавства про об'єднання громадян“ №2662.

„Стаття 1. Поняття об'єднання громадян

Об'єднання громадян в контексті цих Основ є самоврядним, добровільним некомерційним і неприбутковим формуванням, утвореним за ініціативою громадян, об'єднаних на основі спільних інтересів для колективного захисту своїх прав і свобод та реалізації статутних цілей об'єднання“.

Під час застосування закону досить часто має місце уточнення визначення, що надається терміну, тобто процес конкретизації, усвідомлення терміна. Якщо необхідність такої конкретизації усвідомлено законодавцем при складанні нового закону, то доцільно паралельно з прийняттям такого закону розглянути питання про внесення змін до менш конкретних норматив-

⁸⁵ Н.И. Логический словарь-справочник. — «Наука». Москва. 1975. — С. 427.

них дефініцій, що вже існують у законодавстві. Більш складною виявляється ситуація, коли більш глибоке усвідомлення поняття, що стоїть за терміном, має місце при виданні підзаконних актів. З одного боку, деякі уточнення у визначенні терміна можуть бути доцільні з точки зору застосування закону й можуть відповідати намірам законодавця. З іншого боку, будь-яке уточнення змісту, що стоїть за терміном, який вже визначено законодавцем, неможливе з точки зору розподілу влад. На практиці питання доцільності та обґрунтованості таких уточнень визначень юридичних термінів в підзаконних актах мають вирішуватися в кожному окремому випадку.

РЕЗЮМЕ

Які загальні вимоги висуваються до термінології закону?

1). Неюридичні терміни, що мають загальне застосування, повинні вживатися в їхньому власному й прямому значеннях і тому не потребують визначень, але у випадках, коли в них вкладається інший зміст, вони повинні бути обов'язково пояснені. Потрібно уникати застосування в нормативному акті застарілих і багатозначних слів та виразів, образних порівнянь, епітетів, метафор.

2). Спеціальні терміни, необхідні для урегулювання конкретного виду (сфери) суспільних відносин, використовуються в 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.

3). При застосуванні іншомовних термінів у законах таким термінам слід надавати таке значення, яке вони отримали в українській мові. При конкуренції з іноземним словом (поняттям) перевагу треба віддавати слову українського походження за винятком випадків, коли український варіант став архаїзмом і в загальнонавживаній мові не використовується. При конкуренції зі словами іноземного походження перевага надається більш відомому слову. Запозичені слова повинні застосовуватися в суворо визначеному їхньому значенні й оптимально вписуватися в зміст тексту національного закону.⁸⁶

4). Для визначення одних і тих же понять мають застосовуватися одні й ті ж терміни. Небажаним є застосування одного й того ж слова для визначення різних понять, якщо це може призвести до неправильного застосування правових норм.

5). 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'яз-

⁸⁶ Законодательная техника: Научно-практическое пособие. — М.: Городец, 2000. — С. 155.

ковою є єдність термінології в законах, які регулюють єдину сферу правовідносин, а також у законах, пов'язаних бланкетними нормами. В підзаконних нормативних актах терміни застосовуються в межах термінології законів, що регулюють відповідну сферу.

Коли потрібно надавати нормативне визначення юридичного терміна?

Необхідність нормативних дефініцій виникає у разі, коли:

- 1) поняття створено шляхом переосмислення загальновживаного слова або з використанням нетрадиційної лексики (рідкісних, спеціальних та іншомовних слів, у тому числі юридичних термінів);
- 2) поняття оформлено за допомогою слів, які досить часто застосовуються у 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 по відношенню до його змісту не повинно бути сумнівів та непорозумінь;
- 6) в інших випадках, коли відсутність чіткого визначення терміна може призвести до неясності щодо правильного розуміння закону й точного тлумачення терміна.

В яких законодавчих актах слід розташовувати нормативні визначення?

- 1). Фундаментальні, базові, ключові правові поняття загальної значимості повинні бути визначені в Конституції, інші важливі поняття - у відповідних законах, решта - в підзаконних актах (в порядку допустимої конкретизації).
- 2). Доцільно якнайповніше визначити терміни в законах загального характеру, а в спеціальних законах визначати лише ті поняття, що стосуються вузької сфери суспільних відносин, що регулюються даним законом.
- 3). Будь-який юридичний термін не може тлумачитися шляхом визначення з інших актів, якщо останній має застереження „для цілей цього закону“.
- 4). Якщо законодавець під час складання нового закону хоче показати взаємозв'язок термінології такого закону з іншим, 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 в новому законі знову надавати визначення термінів (але в тому ж формулюванні).
- 5). 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.

б). В загальних законах застережень „для цілей цього закону“ та „у цьому законі“ бажано уникати.

Де в законі слід розміщувати нормативні визначення?

За наявності в акті загальної частини більш важливі терміни доцільно визначати в ній, розміщуючи їх в окремих статтях. Загальна частина має містити визначення лише термінів, базових для конкретного акта, інші ж терміни слід пояснювати на початку конкретного розділу, де вони застосовуються, або в самій статті, якщо такий термін застосовується в окремій статті. Пояснення термінів в дужках використовується для уточнення його змісту або обсягу.

Яким вимогам має відповідати нормативне визначення?

1). В 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 загальноновизначені 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 т.зв. „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 співпадати, а самі поняття - бути взаємозамінні.

6). Формулювання визначень, що мають однаковий зміст та обсяг, мають точно співпадати. Якщо термін застосовується з новим відтінком, бажано наочно показати такий відтінок.

Законопроекти про внесення змін до чинних законів

Коли переглянути назви законів, ухвалених різними скликаннями українського парламенту, можна побачити, що абсолютна більшість повноцінних законів (з „нуля“) була ухвалена Верховною Радою України першого скликання 1990-1994 років. В подальшому тривало вдосконалення правових норм ухваленого закону, виходячи з практики його застосування та суспільних потреб.

Приклад - Закон „Про підприємництво“ (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1991, № 14, стор.168) було ухвалено 7 лютого 1991 року. Втратив чинність після набуття чинності Цивільним кодексом 01.01.04. За час існування цього закону

до нього внесено зміни 55 законами (!). Додатково зміни вносились, як перехідні положення ще двома законами.

З такої статистики можна висновити: на сьогодні найпоширенішою формою законопроекту є проект про внесення змін до іншого закону.

Розглянемо варіанти таких законів на прикладі того ж Закону „Про підприємництво“.

Приклад 1

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення доповнень до Закону України „Про підприємництво“

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, № 30, стор.322)

(Вводиться в дію Постановою ВР № 3319-ХІІ (3319-12) від 24.06.93, ВВР, 1993, № 30, стор.323)

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

Частину другу статті 4 Закону України „Про підприємництво“ (698-12) (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., №14, стор.168; Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 48, стор.654; № 51, стор.680) доповнити абзацом такого змісту:

„надання транспортно-експедиційних послуг при перевезеннях зовнішньоторговельних і транзитних вантажів“.

Президент України Л.КРАВЧУК

м. Київ, 24 червня 1993 року

№ 3318-ХІІ

Приклад 2

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін і доповнень до статті 4 Закону України „Про підприємництво“

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 1994, № 3, стор.13)

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

Внести до статті 4 Закону України „Про підприємництво“ (698-12) (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., №14, стор.168; Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 48, стор.654; № 51, стор.680; 1993 р., № 30, стор.324) такі зміни і доповнення:

1. Частину першу викласти в такій редакції:

„Діяльність, пов’язана з виготовленням і реалізацією наркотичних засобів, військової зброї та боєприпасів до неї, вибухових речовин, охороною об’єктів державної власності, може здійснюватися тільки державними підприємствами і організаціями, а проведення ломбардних операцій - також і повними товариствами“.

2. Абзац сімнадцятий частини другої викласти в такій редакції:
„надання послуг, пов’язаних з охороною колективної та приватної власності, а також охороною громадян“.

Президент України Л.КРАВЧУК

м. Київ, 16 грудня 1993 року

№ 3712-ХІІ

Приклад 3

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до статті 4 Закону України „Про підприємництво“

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 1995, № 45, стор.335)

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

1. Абзац дванадцятий частини другої статті 4 Закону України „Про підприємництво“ (698-12) (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., № 14, стор.168; Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 51, стор.680; 1993 р., № 30, стор.322, стор.324; № 51, стор .481, стор. 482; 1994 р., № 3, стор.13; № 28, стор. 234; №33, стор.301; № 40, стор.366; № 49, стор .434; 1995 р., № 7, стор .47; № 10, стор. 64; № 30, стор.232) викласти в такій редакції:

„торговельна діяльність у сфері оптової, роздрібної торгівлі та громадського харчування щодо реалізації продовольчих і непродовольчих товарів, алкогольних напоїв, тютюнових виробів“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України Л.КУЧМА

м. Київ, 14 грудня 1995 року

№ 474/95-ВР

Кожен із трьох прикладів стосується однієї статті 4 Закону, але у першому прикладі в назві закону наголос робиться на словах „внесення доповнень“, у другому – “змін та доповнень“, у третьому – „змін“.

Якщо проаналізувати юридичний зміст цих ключових слів, можна стверджувати, що в усіх трьох випадках йдеться про одне: зміну правової норми статті 4. Яким чином ця зміна відбувається - виключенням якогось пункту, зміною його редакції чи введенням нового, - значення для назви закону не має жодного.

Виходячи з практики, можна сформулювати певні правила щодо внесення змін до закону.

Зміни до закону можуть вноситися у вигляді:

1) нової редакції закону (наприклад, нові редакції законів „Про систему оподаткування“, „Про статус депутатів місцевих рад“ тощо);

2) нової редакції структурних підрозділів закону: розділів, глав, статей, частин статей, пунктів, підпунктів, абзаців, речень (наприклад, Закон „Про внесення змін і доповнень до Закону України „Про патентування де-

яких видів підприємницької діяльності“, Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 44, стор. 214), яким змінено частини в статтях 1, 2 та повністю замінено статтю 3);

3) виключення із закону окремих його структурних підрозділів: розділів, глав, статей, частин статей, пунктів, підпунктів, абзаців, речень (до 01.01.04 в Україні діяв Цивільний кодекс 1963 року, з якого було вилучено цілі розділи, глави, десятки статей);

4) доповнення закону розділами, главами, статтями, частинами статей, пунктами, підпунктами тощо (тут безліч прикладів, особливо показовий - застарілий Цивільний процесуальний кодекс, в якому за часи його чинності було внесено цілі глави та багато статей);

5) заміни або виключення окремих слів (найбільш типовими прикладами тут є ухвалення закону, яким змінюються в усіх законах типові слова „Українська РСР“ на слово „Україна“).

Правило 1

Якщо законопроект стосується внесення будь-яких змін до закону, його назва має виглядати так:

„Закон України „Про внесення змін до Закону України „(назва закону)“. Наприклад:

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до статті 7 Закону України „Про оподаткування прибутку підприємств“

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, № 2, стор. 7)

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

1. Внести до статті 7 Закону України „Про оподаткування прибутку підприємств“ (334/94-ВР) (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 27, стор. 181) такі зміни...

2. ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до Закону України „Про оподаткування прибутку підприємств“ (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, № 27, стор.181).

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

Внести зміни до Закону України „Про оподаткування прибутку підприємств“ (334/94-ВР) (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 4, стор.28; № 38, стор.286; 1996 р., № 25, стор.101; № 41, стор.192; № 52, стор.302), виклавши його у такій редакції: ...

Як бачимо, в другому випадку йдеться про таку форму змін, як нова редакція. В принципі законодавець міг ухвалити новий закон, а попередню редакцію визнати такою, що втратила чинність. З одного боку, це б спрос-

тило посилання на закон, але з іншого - перервало б часову складову існування такого закону.

Саме це сталося із законом „Про оподаткування доходів підприємств та організацій“ (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, № 23, стор. 333), який досі чинний (не скасований), але який не застосовується, оскільки застосовується до Закону „Про оподаткування прибутку підприємств“.

Правило 2.

Не варто одним новим законом вносити зміни до інших законів.

На жаль, в Україні досить поширена практика: якщо із закону, який приймається, випливають зміни до інших чинних законів, то у перехідних положеннях цього закону містяться багато змін до цих інших законів, причому дуже далеких від цього закону за предметом регулювання.

Якщо поглянути на зміни до Закону „Про оподаткування прибутку підприємств“, яких було внесено десятки, можна переконатися: значна їхня частка була внесена перехідними положеннями законів про профспілки, про охорону історичної спадщини, про державний бюджет тощо. Це не є добра практика, вона часто призводить до утруднення пошуку цих змін, розмивання закону, оскільки, наприклад, головним комітетом закону про профспілки не є бюджетний комітет, який відповідає за закон про оподаткування прибутку. Це псує також загальний стиль і мову закону.

У випадку необхідності внесення змін до інших законів у зв'язку з ухваленням нового закону бажано поряд з ним одночасно готувати проекти змін інших законів.

Правило 3.

Не забудьте дати доручення виконавчій владі. Без цього вона не зможе здійснити свої повноваження.

У випадку, коли новий закон тягне за собою видання нових, зміни чинних підзаконних нормативних актів чи їх скасування, у перехідних положеннях цього закону має міститись доручення органам, які прийняли ці акти, щодо ухвалення нових актів, внесення до них зміни чи їхнього скасування.

Правило 4.

Проаналізуйте чи потрібна нова редакція закону перед початком роботи над нею.

Дилема: коли потрібна нова редакція... коли достатньо простого внесення змін до тексту закону.

Загальне правило має бути таке: якщо змінюється більшість правового матеріалу закону (більшість статей) - готується нова редакція закону; якщо змінюється основний текст (більшість тексту) статті - дається її нова редакція.

Дрібнички на незабудь:

Для зручності у законопроекті, який вносить зміни, змінений текст слід виділяти жирним шрифтом.

Якщо з прийняттям законопроекту є значна кількість актів або їхніх структурних одиниць, які підлягають визнанню такими, що втратили чинність, зміні та доповненню, їхні переліки оформляються самостійним законопроектом. Проекти законопроектів з переліками таких актів готуються розробниками проекту основного законопроекту і подаються разом з ним.

Епілог

Якщо у вас вистачило терпіння і ви прочитали нашу “Законодавчу техніку...”, маємо надію, що знайшли тут чимало цікавого й корисного. Для тих, хто хоче підкріпити теорію практикою, далі подаємо кілька ситуаційних вправ і тестових завдань - поміркуйте і над цим матеріалом.

Як уже не раз ішлося, в Україні поки що нема нормативних актів, які б давали відповіді, яким чином розв’язати проблему неякісного законодавства. Саме тому наші рекомендації - не догма, базована на законі. Ми спробували узагальнити той досвід, який уже є в Україні, спроектувати його на досвід інших держав, передусім Німеччини, Польщі, частково США та Росії.

Іноземний досвід засвідчує: законодавством будуть невдоволені завжди, і це закономірно, оскільки людина не вельми прагне обмежень. І завдання законодавця спробувати мінімальним правовим регулюванням максимально захистити особу як від держави в особі її органів та посадових осіб, так і від неї самої - її глупства, неосвіченості чи просто поганого характеру.

ПРАКТИЧНІ ВПРАВИ

Вправа 1.

Проаналізуйте дві статті проекту змін до Конституції України, які наведено в таблиці, й поміркуйте над такими запитаннями:

Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади (крім посад членів Кабінету Міністрів України), займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.	Стаття 120. Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті, а також викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Члени Кабінету Міністрів України можуть суміщати свою посаду з мандатом народного депутата України.
---	---

1) чи має право народний депутат України/міністр фінансів бути членом правління ЗАТ „Труба“?

2) чи може народний депутат України/міністр економіки бути зареєстрований як приватний підприємець, що надає консультаційні послуги?

3) законодавець ужив щодо народних депутатів термін „діяльність“, а щодо членів уряду - термін „робота“: в чому принципова різниця і які це може мати наслідки в подальшому при застосуванні цих норм?

4) запропонуйте власну редакцію цих статей з метою уніфікації термінології.

Вправа 2.

ТОВ „XXX“ є платником єдиного податку 10% від виручки згідно з Указом Президента України "Про спрощену систему оподаткування та звітності суб'єктів малого підприємництва" (в редакції указу №746/99 від 28.06.99)

У випадку ТОВ це зобов'язання за 2003 рік складає 100 гривень від виручки 1000 грн., тобто 10%.

Станом на 20 січня 2004 року, тобто у строки визначені Указом, було сплачено загалом 8901 гривню. Всі суми податку поквартально були сплачені у строки та в обсягах передбачені згаданим Указом.

При заповненні Декларації за 4 квартал 2003 року, яка була здана в податкову 20 січня 2004 року було допущено "механічну помилку" при заповненні рядків 8 і 9 форми (додається) і яка не привела до заниження чи завищення суми податку, що підлягає сплаті до бюджету.

Форма розрахунку сплати єдиного податку суб'єктом малого підприємництва - юридичною особою:

Відмітка про одержання (штамп ДП)

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Державної податкової
адміністрації України
28.02.2003 N 88

1	РОЗРАХУНОК СПЛАТИ ЄДИНОГО ПОДАТКУ СУБ'ЄКТОМ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА - ЮРИДИЧНОЮ ОСОБОЮ	Звітний
		Новий (виправлений)

2 Звітний період	☐ I квартал	☐ I півріччя	☐ 9 місяців	☒ X За 200 рік
-------------------------	------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	--

3 Повна назва платника податку:	ТОВ "XXX"
--	-----------

4 Ідентифікаційний код за ЄДРПОУ		Код виду економічної діяльності (КВЕД)	
---	----------------------	--	----------------------

5 М с/с/з/нах/с/д/ж/ч/н/я платника податку		Поштовий індекс	
Електронна адреса E-mail		Факс	

6 Д/о державної податкової інспекції (адміністрації) в	
---	----------------------

Одиниця виміру: гривня

ПОКАЗНИКИ	Код рядка	Наростаючим підсумком
1	2	3
Середньооблікова чисельність працюючих (чол.)	1	2
Виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) без урахування акцизного збору	2	1000
Виручка від реалізації основних фондів	3	-
Усього виручка від реалізації (рядок 2 + рядок 3)	4	1000
Сума єдиного податку за ставкою 1,0 %	5	-
Внесок нарахований на суму дивідендів	6	-
Сума самостійно виявлених помилок за результатами минулих податкових періодів	7	-
Сума податкових зобов'язань нарахована у попередніх звітних періодах з початку року	8	100
Податкові зобов'язання до сплати (рядок 5 + рядок 6 + рядок 7-рядок 8)	9	120
Сума штрафу самостійно нарахована платником у зв'язку з виявленням помилки	10	-

* Ставка єдиного податку вписується платником самостійно (5 або 10 в десяткові)

Дата подання Розрахунку: " " 200 року

Наведені інформація є правильною:

Керівник підприємства _____

М. П.

Головний бухгалтер _____

Ця частина Розрахунку заповнюється службовими особами ДПА (ДПА):

Відомості про внесення записів до електронної бази податкової звітності: Дата " " 200 року

Службова особа ДПА (ДПА) (підпис, прізвище):

За результатами перевірки Розрахунку:

☐ помилки (помилки) не виявлено	☐ складено акти	" " 200 року	На
(по-різні зазначити)			
" " 200 року		Службова особа ДПА (ДПА) (підпис, прізвище):	

У графі 9 було помилково записано більшу суму до сплати, ніж розрахункову від виручки. Але при цьому, помилки не призвели до зменшення перерахованих сум податку з ТОВ до бюджету.

Проте працівники податкової інспекції взяли помилкову (завищену) суму, як розрахункову і за 10 днів від дати подання декларації до її заміни на виправлену, нараховували штраф та пеню за нібито несплачені податки.

Аргументи бухгалтера, що фактично сплачений податок відповідає закону залишилися поза увагою, оскільки, на думку податкового інспектора Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" однозначно говорить про необхідність нарахування штрафних санкцій.

Поміркуйте:

1. Чи правий податковий інспектор?
2. Що мав законодавець на увазі під терміном "податкове зобов'язання"?
3. Щодо якого реального порушення може нараховуватися пеня за законом?
4. Запропонуйте свої визначення терміну "податкове зобов'язання"?

Довідково:

Витяги із Закону України „Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами“:

„1.2) податкове зобов'язання - зобов'язання платника податків сплатити до бюджетів або державних цільових фондів відповідну суму коштів у порядку та у строки, визначені цим Законом або іншими законами України“;

1.3) податковий борг (недоїмка) - податкове зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), самостійно узгоджене платником податків або узгоджене в адміністративному чи судовому порядку, але не сплачене у встановлений строк, а також пеня, нарахована на суму такого податкового зобов'язання.

1.5) штрафна санкція (штраф) - плата у фіксованій сумі або у вигляді відсотків від суми податкового зобов'язання (без урахування пені та штрафних санкцій), яка справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним правил оподаткування, визначених відповідними законами.

Стаття 4. Порядок подання податкової декларації та визначення суми податкових зобов'язань

4.1. Податкова декларація

4.1.1. Платник податків самостійно обчислює суму податкового зобов'язання, яку зазначає у податковій декларації, крім випадків, передбачених підпунктом „г“ підпункту 4.2.2 пункту 4.2, а також пунктом 4.3 цієї статті...

4.1.4. Податкові декларації подаються за базовий податковий (звітний) період, що дорівнює:

а) календарному місяцю (у тому числі при сплаті місячних авансових внесків), - протягом 20 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) місяця;

б) календарному кварталу або календарному півріччю (у тому числі при сплаті квартальних або піврічних авансових внесків), - протягом 40 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) кварталу (півріччя);

в) календарному року, крім випадків, передбачених підпунктом „г“ підпункту

4.1.4 цього пункту, - протягом 60 календарних днів за останнім календарним днем звітного (податкового) року;

г) календарному року для платників податку на доходи фізичних осіб (прибуткового податку з громадян), - до 1 квітня року, наступного за звітним.

Якщо податкова декларація за квартал, півріччя, три квартали або рік розраховується наростаючим підсумком на підставі показників базових податкових періодів, з яких складаються такі квартал, півріччя, три квартали або рік (без урахування авансових внесків) згідно з відповідним законом з питань оподаткування, така декларація подається у строки, визначені цим пунктом для такого базового податкового періоду.

Для цілей підпункту 4.1.4 цього пункту під терміном „базовий податковий період“ слід розуміти перший податковий період звітного року, визначений відповідним законом з питань оподаткування, зокрема календарний квартал для цілей оподаткування прибутку підприємств. (Абзац підпункту 4.1.4 пункту 4.1 статті 4 із змінами, внесеними згідно із Законом № 550-IV (550-15) від 20.02.2003).

4.2. Визначення податкового зобов'язання контролюючим органом

4.2.1. Якщо згідно з нормами цього пункту сума податкового зобов'язання розраховується контролюючим органом, платник податків не несе відповідальності за своєчасність, достовірність та повноту нарахування такої суми, проте несе відповідальність за своєчасне і повне погашення нарахованого податкового зобов'язання та має право на оскарження цієї суми у порядку, встановленому цим Законом.

4.2.2. Контролюючий орган зобов'язаний самостійно визначити суму податкового зобов'язання платника податків у разі якщо:

а) платник податків не подає у встановлені строки податкову декларацію;

б) дані документальних перевірок результатів діяльності платника податків свідчать про заниження або завищення суми його податкових зобов'язань, заявлених у податкових деклараціях;

в) контролюючий орган внаслідок проведення камеральної перевірки виявляє арифметичні або методологічні помилки у поданій платником податків податковій декларації, які призвели до заниження або завищення

суми податкового зобов'язання. (Абзац перший підпункту „в“ підпункту 4.2.2 пункту 4.2 статті 4 із змінами, внесеними згідно із Законом № 550-IV (550-15) від 20.02.2003).

Камеральною вважається перевірка, яка проводиться контролюючим органом виключно на підставі даних, зазначених у податкових деклараціях, без проведення будь-яких інших видів перевірок платника податків. (Підпункт „в“ підпункту 4.2.2 пункту 4.2 статті 4 доповнено абзацом другим згідно із Законом № 550-IV(550-15) від 20.02.2003).

г) згідно з законами з питань оподаткування особою, відповідальною за нарахування окремого податку або збору (обов'язкового платежу), є контролюючий орган.

4.2.3. Обов'язок доведення того, що будь-яке нарахування, здійснене контролюючим органом у випадках, визначених підпунктом 4.2.2 цього пункту, є помилковим, покладається на платника податків, за винятком випадків, визначених пунктом 4.3 цієї статті...

4.4. Конфлікт інтересів та податкові роз'яснення

4.4.1. Конфлікт інтересів.

У разі коли норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або коли норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків. (Підпункт 4.4.1 пункту 4.4 статті 4 із змінами, внесеними згідно із Законом № 550-IV (550-15) від 20.02.2003 - набуває чинності з 01.04.2003 року).

Стаття 16. Пеня

16.1. Початок строків нарахування пені

16.1.1. Після закінчення встановлених строків погашення узгодженого податкового зобов'язання на суму податкового боргу нараховується пеня.

16.1.2. Нарухування пені розпочинається:

а) при самостійному нарахуванні суми податкового зобов'язання платником податків - від першого робочого дня, наступного за останнім днем граничного строку сплати податкового зобов'язання, визначеного цим Законом;

б) при нарахуванні суми податкового зобов'язання контролюючими органами - від першого робочого дня, наступного за останнім днем граничного строку сплати податкового зобов'язання, визначеного у податковому повідомленні згідно з нормами цього Закону.

16.1.3. У разі коли платник податків до початку його перевірки контролюючим органом самостійно виявляє факт заниження податкового зобов'язання та погашає його, пеня не нараховується.

Це правило не застосовується, якщо:

- а) платник податків не подає податкову декларацію за період, протягом якого відбулося таке заниження;
- б) судом доведено скоєння злочину посадовими особами платника податків або фізичною особою - платником податків щодо умисного ухилення від сплати зазначеного податкового зобов'язання.

Стаття 17. Штрафні санкції (штрафи)

17.1. Штрафні санкції за порушення податкового законодавства накладаються на платника податків у розмірах, визначених цією статтею, крім штрафних санкцій за порушення валютного законодавства, що встановлюються окремим законодавством.

Штрафні санкції накладаються контролюючими органами, а у випадку, передбаченому пунктом 17.2 цієї статті, самостійно нараховуються та сплачуються платником податків.

17.1.1. Платник податків, що не подає податкову декларацію у строки, визначені законодавством, сплачує штраф у розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожне таке неподання або її затримку.

Для фізичних осіб, які займають посади, що підпадають під визначення суб'єктів корупційних діянь відповідно до закону, за неподання або несвоєчасне подання декларації про доходи таких фізичних осіб, отриманих протягом зайняття такої посади, штраф застосовується у розмірі тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожне таке неподання або її затримку.

17.1.2. У разі коли контролюючий орган самостійно визначає суму податкового зобов'язання платника податків за підставами, викладеними у підпункті „а“ підпункту 4.2.2 пункту 4.2 статті 4 цього Закону, додатково до штрафу, встановленого підпунктом 17.1.1 цього пункту, платник податків сплачує штраф у розмірі десяти відсотків суми податкового зобов'язання за кожний повний або неповний місяць затримки податкової декларації, але не більше п'ятдесяти відсотків від суми нарахованого податкового зобов'язання та не менше десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

17.1.3. У разі коли контролюючий орган самостійно донараховує суму податкового зобов'язання платника податків за підставами, викладеними у підпункті „б“ підпункту 4.2.2 пункту 4.2 статті 4 цього Закону, такий платник податків зобов'язаний сплатити штраф у розмірі десяти відсотків від суми недоплати (заниження суми податкового зобов'язання) за кожний з податкових періодів, установлених для такого податку, збору (обов'язкового платежу), починаючи з податкового періоду, на який припадає така недоплата, та закінчуючи податковим періодом, на який припадає отримання таким платником податків податкового повідомлення від контролюючого

органу, але не більше п'ятдесяти відсотків такої суми та не менше десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян сукупно за весь строк недоплати, незалежно від кількості податкових періодів, що минули. (Підпункт 17.1.3 пункту 17.1 статті 17 із змінами, внесеними згідно із Законом № 550-IV (550-15) від 20.02.2003).

17.1.4. У разі коли контролюючий орган самостійно донараховує суму податкового зобов'язання платника податків за підставами, визначеними у підпункті „в“ підпункту 4.2.2 пункту 4.2 статті 4 цього Закону, такий платник податків зобов'язаний (крім випадків, коли податкова декларація не приймається всупереч нормам цього Закону) сплатити штраф у розмірі п'яти відсотків суми донарахованого податкового зобов'язання, але не менше одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян сукупно за весь строк недоплати, незалежно від кількості податкових періодів, що минули. (Підпункт 17.1.4 пункту 17.1 статті 17 із змінами, внесеними згідно із Законом № 550-IV (550-15) від 20.02.2003).

17.1.5. У разі коли контролюючий орган самостійно визначає суму податкового зобов'язання платника податків за підставами, визначеними у підпункті „г“ підпункту 4.2.2 пункту 4.2 статті 4 цього Закону, штрафні санкції не застосовуються, за винятком випадків, які підпадають під дію підпункту 17.1.7 цього пункту.

Вправа 3.

Уважно прочитайте проект нової редакції окремих статей Конституції України (проект №4105) і спробуйте проаналізувати таку ситуацію:

На чергових виборах до парламенту пройшло дві партії. Причому партія „Н“ отримала 51% мандатів, а партія „М“ решту - 49%. Президентом держави є висуванець партії „М“. Через місяць від початку першої сесії Президент видав указ про розпуск парламенту, оскільки у Верховній Раді не створено коаліції депутатських фракцій.

1). Чи матиме конституційне право на розпуск парламенту у цій ситуації Президент? поясніть чому „так“ або чому „ні“?

2). Яким чином можна змінити текст статті 83, аби уникнути такої гіпотетичної можливості?

3). Поміркуйте щодо логічності вживання такого словосполучення, як „депутатська фракція“?

4). Зробіть мовний та змістовний аналіз двох понять - „депутатська група“ та „депутатська фракція“.

Довідково:

„**Стаття 83.** ...У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження та поєднання політичних позицій формується коаліція де-

путатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до Конституції України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до Конституції України вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України та є відповідальною за його діяльність.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією“;

„Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції“;

Вправа 4.

1. Перегляньте абзац 2 ч.1.8 статті 1 Закону „Про податок з доходів фізичних осіб“ та спробуйте знайти методологічну та фактичну помилки.

2. Порівняйте свої висновки із податковим роз'ясненням.

3. Наскільки податкове роз'яснення відрізняється/не відрізняється від правової норми?

4. Наскільки таке роз'яснення законне?

Довідково:

„1.8. Наймана особа - фізична особа, яка безпосередньо власною працею виконує трудову функцію виключно за дорученням або наказом працедавця згідно з умовами укладеного з ним трудового договору (контракту) відповідно до закону. При цьому усі вигоди від виконання такої трудової функції (крім заробітної плати такої найманої особи, інших виплат чи винагород на її користь, передбачених законодавством), а також усі ризики, пов'язані з таким виконанням або невиконанням, отримуються

(несуться) працедавцем.

Фізична особа, яка зареєструвалася як суб'єкт підприємницької діяльності та надає послуги іншій особі (виконує роботи на її користь) в межах цивільно-правового договору, прирівнюється до найманої особи з відповідним оподаткуванням отриманих нею доходів як заробітної плати, якщо умови такого цивільно-правового договору передбачають надання таких послуг (робіт) на постійній та регулярній основі протягом більш ніж одного місячного податкового періоду та/або отримання усіх видів вигод, винагород та понесення всіх ризиків, пов'язаних з таким наданням або ненаданням, такою іншою особою – замовником послуг (робіт).“

Про затвердження Податкового роз'яснення щодо застосування положень пункту 1.8 статті 1, пункту 9.12 статті 9 Закону України „Про податок з доходів фізичних осіб“

Правові норми щодо здійснення фізичними особами підприємницької діяльності встановлені Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 року № 435-IV, який набирає чинності з 1 січня 2004 року. Відповідно до ст. 50 Цивільного кодексу України право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю. Фізична особа здійснює своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом.

Що стосується правових норм підпункту 9.12.1 пункту 9.12 ст. 9 Закону, то ним встановлено, що оподаткування доходів, отриманих фізичною особою від продажу нею товарів (надання послуг, виконання робіт) у межах її підприємницької діяльності без створення юридичної особи, а також фізичною особою, яка сплачує ринковий збір, здійснюється за правилами, встановленими спеціальним законодавством з цих питань, з урахуванням норм цього пункту. До спеціального законодавства належить спеціальна (спрощена) система оподаткування (згідно з Указом Президента України від 3 липня 1998 року № 727/98 „Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва“ в редакції Указу Президента України від 28 червня 1999 року № 746 (далі - Указ) та звичайна/загальна система оподаткування (згідно з розділом IV Декрету, окрім фіксованого податку).

Статтею 14 Декрету встановлено, що доходи громадянина, одержані від здійснення підприємницької діяльності, що оподатковуються фіксованим податком, не включаються до складу його сукупного оподатковуваного доходу. Якщо платник фіксованого податку протягом календарного року має інші будь-які доходи (крім тих, що обкладаються фіксованим податком), вони оподатковуються в загальному порядку.

Поряд з розділом IV Декрету з 1 січня 2004 року діятиме також і Указ. Отже, терміни та поняття (в частині об'єкта оподаткування, оподатковува-

ного доходу суб'єктів підприємницької діяльності, виду податку), що належать до Декрету та Указу, продовжать діяти і застосовуватимуться з урахуванням положень пункту 9.12 ст. 9 Закону.

Згідно з Указом фізичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, при додержанні ними умов, визначених статтею 1 цього Указу, мають право самостійно обрати спосіб оподаткування доходів від здійснення такої підприємницької діяльності за єдиним податком шляхом отримання Свідоцтва про сплату єдиного податку (далі - свідоцтво), у розмірі, встановленому місцевою радою, залежно від виду підприємницької діяльності за місцем державної реєстрації такої особи.

Таким чином, на підставі положень пункту 1.6 ст. 1 Закону (а також підпункту 4.3.25 пункту 4.3 ст. 4, підпунктів 9.12.1 та 9.12.2 пункту 9.12 ст. 9, ст. 17 Закону; ст. 2 та 6 Указу; ст. 14 Декрету особа, яка є джерелом виплати доходу (виручки) на користь суб'єкта підприємницької діяльності, не має правових підстав визначати об'єкт оподаткування - оподатковуваний дохід під час здійснення виплати такого доходу (виручки), оскільки це призведе до подвійного оподаткування такого доходу та порушення сфер правового регулювання між Указом, Декретом та Законом.

Враховуючи, що з доходу, отриманого суб'єктом підприємницької діяльності у межах здійснення власної підприємницької діяльності (на власний ризик), який сплатив єдиний чи фіксований податок, відсутні законодавчі та методологічні підстави для утримання податку (прибуткового податку з громадян та податку з доходів фізичних осіб) у джерела виплати, положення ст. 8 (в частині утримання податку у джерела виплати) та інші норми Закону, зокрема абзацу другого пункту 1.8 ст. 1 Закону, не можуть бути застосовані по відношенню до таких доходів (виручки). Зазначене засбереження не поширюватиметься на „інші доходи“ (в розумінні підпункту 9.12.2 Закону) суб'єктів підприємницької діяльності.

Що стосується правових норм підпункту 9.12.2 пункту 9.12 ст.9 Закону, то він встановлює вимоги щодо оподаткування саме „інших доходів“ суб'єкта підприємницької діяльності (в розумінні Закону - це інші доходи, ніж визначені у підпункті 9.12.1 цього пункту), тобто доходів, отриманих суб'єктом підприємницької діяльності не в межах здійснення власної підприємницької діяльності. Підпункт 9.12.3 пункту 9.12 ст. 9 Закону обумовлює за суб'єктом підприємницької діяльності статус податкового агента стосовно оподатковуваних доходів фізичних осіб (найманих і таких, з якими перебуває у цивільно-правових відносинах).

На підставі викладеного вище аналізу законодавчих актів та з метою однакового застосування законодавчих актів слід розуміти, що норма абзацу другого пункту 1.8 ст.1 Закону не охоплює доходи суб'єктів підприємницької діяльності, які є платниками єдиного податку відповідно до Указу, плат-

никами фіксованого податку чи авансового платежу податку відповідно до ст. 14 Декрету, за наявності у них свідоцтва, патенту, податкового повідомлення відповідно. Зазначена норма поширюється лише на „інші доходи“ суб'єктів підприємницької діяльності, специфіка отримання яких (в тому числі згідно з умовами договору) не покладає на останніх ризики, пов'язані із наданням послуг (виконанням робіт) на користь інших осіб замовників послуг (робіт).

Що стосується ставки оподаткування, то з метою оподаткування доходів суб'єктів підприємницької діяльності, які не обрали спрощену систему оподаткування (єдиного - відповідно до Указу або фіксованого податку - відповідно до Декрету), на підставі пункту 22.3 Закону з 1 січня 2004 року діятиме ставка податку на рівні 13 відсотків від об'єкта оподаткування.

Вправа 5.

У місті Б. щодо депутата міської ради Н, який був головою бюджетної комісії ради, було порушено кримінальну справу, пов'язану з економічним злочином. Йому було призначено покарання у вигляді позбавлення волі терміном на 5 років. Проте, враховуючи погашення винним усіх збитків, завданих державі, суд знайшов можливість відстрочити покарання терміном на 3 роки, зобов'язавши Н. не залишати міста без дозволу відповідних органів та заборонивши йому займати посади, пов'язані з розпорядженням коштами та займатись підприємницькою діяльністю.

Коли до міського голови надійшла копія рішення апеляційного суду, він своїм розпорядженням припинив повноваження депутата Н. та вніс на розгляд сесії питання про призначення виборів замість депутата, повноваження якого припинено.

Поміркуйте:

1. Чим закінчилася ця справа?
2. Яким юридичним актом на підставі Закону „Про статус депутатів місцевих рад“ має бути зафіксовано факт припинення повноважень депутата міської ради?
3. Наскільки коректно та повно викладені норми статті 5 Закону „Про статус депутатів місцевих рад“?
4. Запропонуйте свою редакцію цієї статті.

Довідково:

Витяг із Закону „Про статус депутатів місцевих рад“

Стаття 5. Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради

1. Повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі:

- 1) його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;

2) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

3) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;

4) обрання його депутатом іншої місцевої ради;

5) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі;

7) його смерті.

2. Повноваження депутата місцевої ради можуть припинятися достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку:

1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;

2) з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

3. Спори щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вирішуються судом.

4. У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори депутата замість депутата, який вибув, проводяться відповідно до Закону України „Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів“ (14/98-ВР).”

Вправа 6.

У понеділок 15 березня ... року ⁸⁷ бухгалтер СП „ВЕКТРА“ принесла в Московську районну податкову адміністрацію річний звіт. Інспектор податкової відмовилася приймати звіт без оформлення адміністративного стягнення, посилаючись на абзац 2 частини 6 ст. 7 Закону „Про оподаткування доходів підприємств і організацій“. Аргументи бухгалтера щодо того, що 15 число ще не закінчилось, а 13-14 числа були вихідні дні, були відкинуті інспектором та начальником ДПА як необґрунтовані, оскільки у цій же статті є інша формула: „не пізніше 15“, яка нібито дає підстави 15 число вважати кінцевою датою, а формулювання „до 15“, означає, що у цьому випадку звіт слід було здати ще 12-го числа.

Поміркуйте:

1. Хто з них правий?

2. Коли закінчується перебіг терміну в цьому випадку?

3. Яка типова помилка допущена законодавцем?

⁸⁷ Справа давня, але показова. Зараз діє інший закон - "Про оподаткування прибутку підприємств".

4. Як і б зміни правових норм цієї статті ви могли запропонувати аби не допускати подібної ситуації у майбутньому?

Довідково:

Закон „Про оподаткування доходів підприємств і організацій“

„Стаття 7. Порядок обчислення і строки сплати податку

1. Сума податку визначається платниками самостійно виходячи із величини оподатковуваного доходу, наданих пільг і ставок податку.

2. Платники податку на доходи, крім іноземних юридичних осіб, протягом кварталу самостійно провадять авансові внески податку до бюджету у розмірах, передбачених прогнозними розрахунками фінансових результатів господарської діяльності на рік, але не менше розміру фактично нарахованого податку за попередній квартал. До платників податку, які допустили заниження авансових платежів, податковими органами застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі суми заниженого платежу по кожному терміну сплати.

Авансові внески податку до бюджету провадяться не пізніше 15 і 28 числа кожного місяця в розмірі 1/6 частини квартальної розрахункової суми.

За клопотанням платника, що сплачує незначну суму податку, податковий орган за місцезнаходженням платника може встановити строк сплати до бюджету 20 числа кожного місяця в розмірі 1/3 квартальної розрахункової суми податку.

3. Підприємства з іноземними інвестиціями протягом року провадять квартальні авансові внески податку на доходи до бюджету в розмірі 1/4 річної суми платежів не пізніше 15 числа останнього місяця кожного кварталу. Авансова сума податку на доходи на поточний рік визначається підприємством з урахуванням річного фінансового плану. Обчислення податку на доход, фактично одержаний за минулий календарний рік, провадиться не пізніше 15 березня року, що настає за звітним, на основі бухгалтерського звіту (балансу).

4. Сплата податку провадиться за квартальними розрахунками у 5-денний строк з дати, встановленої для подання бухгалтерських звітів (балансів), а за річними розрахунками - у 10-денний строк з дати, встановленої для подання бухгалтерського звіту (балансу) за рік.

Платіжні доручення на перерахування до бюджету податку на доходи здаються платниками до установ банку до настання строку платежу.

Підприємства з іноземними інвестиціями сплачують податок на доходи у безготівковому порядку в грошовій одиниці, що діє в Україні, або в іноземній валюті, яка купується банками України у встановленому порядку і перераховується в національну грошову одиницю за курсом Національного банку України.

5. Суми податку, над міру внесені до бюджету, зараховуються в рахунок наступних платежів або повертаються платнику у п'ятиденний строк з дня одержання його письмової заяви.

6. Платники податку подають податковим органам за місцем свого перебування бухгалтерські звіти та баланси в порядку і строки, встановлені законодавством, і розрахунки суми податку на доходи за формами, затвердженими Головною державною податковою інспекцією України.

Підприємства з іноземними інвестиціями подають річні бухгалтерські звіти і баланси до 15 березня року, що настає за звітним“.

Вправа 7.

Громадянка Н. уклала договір найму з громадянином Ч. щодо наймання (оренди) ним її квартири 1 травня. Оскільки 1 травня припало в цей рік на середу, урядовою постановою було перенесено вихідний день з суботи 18 травня на п'ятницю 3 травня, що призвело до тривалого вихідного 1-5 травня. 6 травня громадянка Н. пішла в районну податкову адміністрацію подати декларацію про свої доходи за найм квартири. Проте в податковій адміністрації її пояснили про порушення нею статті 14 Декрету „Про прибутковий податок з громадян“⁸⁸ і наклали стягнення у вигляді штрафу в 118 гривень.

Поміркуйте:

1. Наскільки правомірним виглядає таке рішення податкового органу?

2. Яким чином потрібно/непотрібно (обґрунтуйте) внести зміни до цього Декрету чи іншого нормативного акту, аби подібних проблем не виникало у майбутньому?

Довідково:

Декрет Кабінету міністрів України „Про прибутковий податок з громадян“, **стаття 14.**

„4. Громадяни, які займаються підприємницькою діяльністю, щоквартально, у 15-денний строк після закінчення кварталу, подають податковому органу декларації, а після закінчення року - до 1 лютого наступного року. В декларації зазначаються загальні суми одержаного доходу, витрат і сплаченого податку за звітний рік або інший період, за який здійснюється оподаткування (оподатковуваний період).

Громадяни, які одержують інші доходи, подають декларації у 5-денний строк після закінчення місяця з дня виникнення джерела доходу. В ній вказується розмір фактичного доходу за перший місяць та розмір очікуваного (оціночного) доходу до кінця поточного року.

⁸⁸ 3 01 січня 2004 року набув чинності новий закон "Про оподаткування доходів фізичних осіб".

В разі припинення існування джерела доходу протягом року декларація про одержані доходи подається у 5-денний строк з дня припинення його існування, в якій вказується розмір фактичного доходу за період існування джерела доходу в межах календарного року...

Стаття 21. Міри відповідальності громадян, підприємств, установ, організацій і фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності

1. Громадяни, винні у несвоєчасному поданні декларації про доходи чи у включенні до декларації перекручених даних, у відсутності обліку або неналежному веденні обліку доходів і витрат, для яких встановлена обов'язкова форма обліку, притягаються податковими органами до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі мінімальної місячної заробітної плати, а за ті ж дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, - у розмірі двох мінімальних місячних заробітних плат."

Вправа 8.

В листопаді 2001 року було утворено за статутом міжнародну громадську організацію освітян „Нова освіта“, яка має поширювати свою діяльність на територію України та Білорусі. З метою реєстрації ця організація подала до Мініюсту визначені законом документи, а на підтвердження міжнародного статусу було пред'явлено гарантійний лист від однієї білоруської освітянської організації про її згоду представляти інтереси новоутвореної організації та території Білорусі. Мініюст відмовив у реєстрації нової організації, мотивуючи відмову тим, що підтвердження поширення діяльності організації на територію іншої держави не достатнє.

Поміркуйте:

1. Наскільки обґрунтованим є рішення Мініюсту?
2. Проаналізуйте визначення статусу міжнародної організації в Законі „Про об'єднання громадян“ і дайте свої висновки щодо цього визначення.
3. Які зміни ви могли б запропонувати до нормативних актів України з метою більш чіткого визначення статусу міжнародної організації?
4. Наскільки логічно визначено перелік документів, що підтверджують поширення діяльності ГО на території іншої держави в Положенні, проаналізуйте перелік та дайте рекомендації щодо переліку.

Довідково:

Стаття 9 Закону „Про об'єднання громадян“ встановлює норми щодо визначення статусу об'єднання громадян, у тому числі й міжнародного: „Громадська організація є міжнародною, якщо її діяльність поширюється на територію України і хоча б однієї іншої держави“.

Положення про порядок легалізації об'єднань громадян, затверджене Постановою КМУ № 140 від 26.02.1993, визначає які документи має пода-

вати на реєстрацію міжнародна громадська організація (абзац 2 пункту 6 частини 3 Положення): „Міжнародна громадська організація додатково подає документи, які підтверджують поширення її діяльності на території хоча б однієї іншої держави (довіреності, зобов'язання, протоколи, документи про легалізацію тощо“.

Завдання, підготовлені на основі практики застосування Закону „Про об'єднання громадян“

Вправа 9.

В Україні склалася парадоксальна ситуація. Абсолютну більшість громадських організацій зареєстровано органами юстиції України як такі, що „створені з метою задоволення та захисту інтересів своїх членів“. Це різко контрастує з іноземною практикою, де є організації екологічного, правозахисного, етнографічного і т.п. спрямування.

Аналіз показує, що абсолютна схожість мети більшості українських ГО, що реєструються, є наслідком вимоги органу реєстрації.

Поміркуйте і дайте відповіді на такі запитання:

1. Чи законна вимога органу юстиції щодо однотипного визначення мети діяльності ГО у статуті? на чому вона базується?

2. Проаналізуйте визначення понять „об'єднання громадян“ та „громадська організація“: наскільки вичерпно і несутеречливо вони викладені?

Довідково:

Закон „Про об'єднання громадян“

„**Стаття 1.** Об'єднання громадян

Об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод...

Стаття 3. Громадська організація

Громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.“

Вправа 10.

Кілька об'єднань підприємців (зареєстрованих як громадські організації із статусом юридичної особи) вирішили створити Координаційну раду об'єднань як громадську організацію без статусу юридичної особи та легалізувати її шляхом повідомлення.

Виявилось, що зробити це дуже непросто. Рада отримала уже дві відмови від легалізації.

Перегляньте закон „Про об’єднання громадян“ і дайте відповіді на такі запитання:

1. Який орган має проводити легалізацію такого об’єднання, якщо йдеться про місто Київ? чому?

2. Хто має підписувати заяву про легалізацію і яким чином вона має посвідчуватися?

3. На якій підставі може бути відмовлено у легалізації?

Довідково:

Щоб дати відповідь на поставлені питання, перегляньте Закон „Про об’єднання громадян“ і Постанову Кабінету міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 140 „Про затвердження Положення про порядок легалізації об’єднань громадян“.

„Закон „Про об’єднання громадян“:

Стаття 10. Спілки об’єднань громадян

Об’єднання громадян мають право на добровільних засадах засновувати або вступати між собою в спілки (союзи, асоціації тощо), утворювати блоки та коаліції, укладати між собою угоди про співробітництво і взаємодопомогу.

Створення і легалізація спілок об’єднань громадян, порядок їх діяльності та ліквідації здійснюються відповідно до цього Закону...

Стаття 14. Легалізація об’єднань громадян

Легалізація (офіційне визнання) об’єднань громадян є обов’язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. Діяльність об’єднань громадян, які нелегалізовані або примусово розпущені за рішенням суду, є протизаконною.

У разі реєстрації об’єднання громадян набуває статус юридичної особи.

Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов’язковій реєстрації Міністерством юстиції України.

Легалізація громадської організації здійснюється відповідно Міністерством юстиції України, місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських Рад народних депутатів.

У разі, коли діяльність місцевої громадської організації поширюється на територію двох і більше адміністративно-територіальних одиниць, її легалізація здійснюється відповідним вищестоящим органом.

Місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчим комітетом сільської, селищної, міської Ради народних депутатів реєструються в обов’язковому порядку місцеві осередки зареєстрованих всеукраїнських та міжнародних об’єднань громадян, якщо така реєстрація передбачена статутними документами цих об’єднань.

Про легалізацію (офіційне визнання) об’єднання громадян легалізуючий орган повідомляє у засобах масової інформації.“

Постанова Кабінету міністрів України № 140 „Про затвердження Положення про порядок легалізації об’єднань громадян“:

„2. Легалізація всеукраїнських об’єднань громадян і міжнародних громадських організацій здійснюється Міністром, їх місцевих осередків та місцевих об’єднань громадян – Головним управлінням юстиції Мініюсту в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським та Севастопольським міськими, районними, районними в містах Києві та Севастополі управліннями юстиції, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських Рад народних депутатів.

... 9. Для легалізації громадської організації шляхом повідомлення про її заснування до легалізуючого органу подається заява, підписана не менш як трьома засновниками громадської організації або її уповноваженими представниками. В заяві вказується прізвище, ім’я, по-батькові засновників громадської організації або їх уповноважених представників, рік народження, місце постійного проживання, назва організації і місцезнаходження центральних статутних органів, основна мета діяльності громадської організації. Підписи в заяві повинні бути завірені в установленому законом порядку.

Громадська організація, легалізована шляхом повідомлення про її заснування, вноситься до книги обліку громадських організацій, що ведеться легалізуючим органом.

У книзі обліку громадських організацій зазначається: дата надходження документів, назва організації і місцезнаходження центральних статутних органів, основна мета діяльності, дата легалізації.“

ТЕСТИ

Тест 1.

Уважно прочитайте наведені нижче норми ст.7 Закону „Про благодійність та благодійні організації“:

„До всеукраїнських благодійних організацій належать благодійні організації, діяльність яких поширюється на територію всієї України та які мають свої відділення (філії, представництва) в більшості областей України.

До місцевих належать благодійні організації, діяльність яких поширюється на територію відповідного регіону або адміністративно-територіальної одиниці.

До міжнародних належать благодійні організації, діяльність яких поширюється на територію України і хоча б однієї іншої держави.“

Поміркуйте і дайте відповідь:

1. Для міжнародної БО потрібно мати свої підрозділи в більшості областей України чи ні? чому?

2. Як визначити статус фонду збереження гірської зозулі, яка живе лише в Карпатах та Криму?

Тест 2.

Хто має виконувати обов'язки Президента України, якщо його повноваження припинено при непризначеному Прем'єрові?

Стаття 12 Конституції України:

„У разі дострокового припинення повноважень Президента України..., виконання обов'язків Президента України... покладається на Прем'єр-міністра України.“

Тест 3.

Знайдіть неповні та надлишкові норми у цих частинах ст. 12 Закону „Про соціальні послуги“.

Запропонуйте власний зміст правової норми, яка має бути викладена у статті з назвою „**Стаття 12.** Структура сфери надання соціальних послуг та управління нею“:

„До державного сектору входять суб'єкти, що надають соціальні послуги і знаходяться в державній власності, управління якими здійснюється центральними органами виконавчої влади.

Комунальний сектор включає установи та заклади комунальної власності, які надають соціальні послуги і знаходяться в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування.

Управління державним та комунальним секторами здійснюється відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.“

Тест 4.

Прочитайте наведену статтю проекту закону „Про сільський екотуризм“ та проаналізуйте відповідність назви статті її змісту. Як посвідчується страхування туриста за цією статтею? Що таке „місцеві органи самоврядування“?

Запропонуйте свою редакцію статті, яка регулює отримання дозволу на ведення сільського туризму, якщо такий дозвіл потрібен.

„Стаття 9. Перелік основних вимог, відповідність яким дає право займатись організацією та наданням послуг сільського екотуризму

До вищезазначених вимог належать:

- наявність лікарняної довідки, що підтверджує нормальний стан здоров'я сільського господаря та тих членів його сім'ї, праця яких використовується для надання туристичних послуг;
- наявність довідки від лікаря-ветеринара, якщо в підсобному господарстві використовується худоба;
- проживання сільського господаря в особистому приватному будинку в сільській місцевості (селі), що підтверджується пропискою;
- наявність необхідного місця для проживання туристів (вільних кімнат й ліжко-місць) в будинку сільського господаря відповідно до санітарно-технічних норм, які встановлюються Кабінетом Міністрів України;
- страхування туриста.

Сільські господарі, які вирішили здійснювати надання послуг із сільського екотуризму з використанням не більше 8 ліжко-місць для забезпечення проживання туристів, подають до місцевих органів самоврядування заяву за довільною формою про намір займатися наданням послуг із сільського екотуризму. В заяві обов'язково вказується відповідність вимогам, зазначеним в частині 1 цієї статті. Разом із заявою подаються копії документів, необхідних для провадження діяльності з надання послуг сільського екотуризму. Заява подається на безоплатній основі.“

АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ. ПРАВИЛА ОФОРМЛЕННЯ ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ ТА ОСНОВНІ ВИМОГИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ (Методичні рекомендації)⁸⁹

Вступ

Законодавча діяльність Верховної Ради України у контексті еволюції законодавства України засвідчила наявність проблеми якості законів. Поряд з іншими чинниками, що так чи інакше впливають на якість законів, ця проблема, зокрема, зумовлена також і недотриманням вимог законодавчої техніки у процесі законотворення.

Натомість саме законодавча техніка (рівень її розвитку) як невід’ємна складова законотворення значною мірою здатна забезпечити належну якість та ефективність всього законодавчого масиву, що, безумовно, має сприяти адекватному впливу законодавства на політичні, економічні та соціальні відносини у державі. Адже відповідний рівень законодавчої техніки, що є надійним гарантом вдосконалення законодавства, правильного застосування та повної відповідності волі законодавця, сприяє утвердженню в державі принципу верховенства закону.

У той же час недооцінка правил законодавчої техніки або їхнє ігнорування чи спрощення можуть призвести до численних законодавчих та правозастосовчих помилок.

Загальні положення

Законодавча техніка - це система усталених теоретико-прикладних правил, вироблених на підставі багаторічної практики законотворчості, якими окреслено засоби і методи розробки та написання проектів законів, що забезпечують точну та повну відповідність положень, які викладаються, врегульованій сфері законодавчого акту, ясність та доступність правового матеріалу тощо.

⁸⁹ Методичні рекомендації підготовлено Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України. Відповідальний за підготовку рекомендацій - Керівник Головного юридичного управління Теплюк М.О. Видання друге, доповнене.

Основними взаємопов'язаними складовими елементами законодавчої техніки є:

- методологія складання законопроекту;
- визначення структури закону, адекватної його змісту;
- правила і засоби викладення нормативних положень законопроекту;
- мова і термінологія законопроекту;
- правила внесення змін та доповнень до закону.

Ці методичні рекомендації розроблені з метою уніфікації написання проектів законів та дотримання вимог законодавчої техніки при підготовці проектів законів про внесення змін до чинних законодавчих актів.

Закон - це державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин.

Основним Законом України є Конституція України. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй.

Перш ніж приступити до написання проекту закону, слід визначитися: питання, що їх передбачається вирішити в ньому, належать до сфери регулювання законом. Питання, що регулюються виключно законами, визначено ст. 92 Конституції України.

При викладенні нормативних положень законопроекту слід вивчити міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і які стосуються теми законопроекту. При цьому слід враховувати вимоги ст. 9 Конституції України, згідно з якою чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства України.

Під час розробки законопроектів слід також враховувати положення Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (УПС), зважаючи на її значення для реалізації проголошеного Україною курсу на європейську інтеграцію. У разі, коли будь-які з положень проекту закону суперечать вимогам УПС, їх необхідно привести у відповідність з Угодою, за винятком тих випадків, що передбачені самою УПС.

З метою взаємного узгодження проекту і чинних законів та уникнення суперечностей в законодавстві при підготовці проекту слід враховувати все чинне законодавство, особливо вимоги, що містяться в податкових, бюджетних законах, законі про підприємництво тощо.

Неправомірно включати в галузевий закон норми, які не є предметом цього закону, або ті, що кодифіковані й уміщені в кодексах. У даному разі застосовуються відсильна (бланкетна) норма до того чи того закону (кодексу). Такі проблеми виникають досить часто, коли треба встановити адміністративну чи кримінальну відповідальність.

До того ж слід звернути увагу, що, відповідно до ст.92 Конституції України, питання встановлення юридичної відповідальності визначаються виключно законами.

Приклади

а) „**Стаття 15.** Відповідальність за вчинення насильства в сім’ї

Члени сім’ї, які вчинили насильство в сім’ї, несуть кримінальну, адміністративну чи цивільно-правову відповідальність відповідно до закону“;

б) „**Стаття 28.** Відповідальність за порушення законодавства про поштовий зв’язок

Порушення правил надання послуг поштового зв’язку, виготовлення з метою збуту чи збут свідомо підроблених поштових марок та кліше державних знаків маркувальних машин, псування засобів поштового зв’язку, крадіжка чи пошкодження поштових відправлень тягне за собою відповідальність відповідно до закону“.

Відсильні норми можуть міститися всередині закону чи статті. Номери статей, частин статей, пунктів, абзаців тощо, до яких дається відсилання, викладаються текстом або в дужках.

Якщо при відсиланні до статті дається її назва (таке буває в кодексах), номер такої статті пишеться в дужках.

Приклади

а) у ст. 223 Кодексу України про адміністративні правопорушення:

„Органи державного пожежного нагляду розглядають справи про адміністративні правопорушення, зв’язані з порушенням правил пожежної безпеки (ст.ст. 120, 175)“;

б) у ст. 67 Кримінального кодексу України:

„2) вчинення злочину групою осіб за попередньою змовою (частина друга або третя ст. 28)“.

Проте досить часто відсильні норми пишуться текстом, наприклад: „згідно із статтею 5 цього Закону“ або „відповідно до частини першої цієї статті“.

Приклади

а) у ст. 43 Закону України „Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом“:

„Задоволення вимог кредиторів здійснюється в порядку черговості згідно із статтею 31 цього Закону“;

б) у ст. 7 Закону України „Про розподіл продукції“:

„10. Переможець конкурсу визначається Кабінетом Міністрів України протягом строку, передбаченого пунктом 6 цієї статті з урахуванням пропозицій Міжвідомчої комісії“.

Оформлення проектів законодавчих актів і супровідних документів має здійснюватися відповідно до глави 6.2. Регламенту Верховної Ради України, Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України.

Складання тексту проекту

Структура законопроекту

Структура законопроекту повинна забезпечувати послідовне логічне викладення нормативного матеріалу, його доступність для огляду і тим самим сприяти правильному його розумінню, а відтак і застосуванню.

Кожен законопроект має назву, що є складовою офіційного тексту закону. У назві закону в декількох словах викладається зміст закону. Для цього використовуються інформативні поняття, які дозволяють розпізнати предмет, що регулюється цим законом.

Наприклад, закони України „Про систему оподаткування“, „Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів“.

У необхідних випадках, а таке буває досить часто при прийнятті закону, у вступній частині (преамбулі) роз'яснюється мета і мотиви видання закону. Правові норми до преамбули не повинні включатися.

Наприклад: „Цей Закон визначає принципи побудови системи оподаткування, податки і збори (обов'язкові платежі)“; „Цей Закон визначає порядок створення, ліквідації та особливості механізму функціонування спеціальної економічної зони „Славутич“.

На початку законопроекту розташовуються норми загального характеру, що встановлюють принципи правового регулювання і містять правила, які повинні враховуватися при застосуванні наступних нормативних вказівок.

Далі в проекті розташовуються норми, згруповані з окремих питань, що стосуються того або того аспекту правового регулювання.

Потім викладаються додаткові положення, які стосуються всіх або кількох питань, що належать до сфери регулювання цього закону. Мається на увазі, наприклад, відповідальність за порушення цього закону, розгляд спорів тощо.

Завершують законопроект прикінцеві положення. До речі, прикінцеві положення з'явилися в структурі закону після прийняття нової Конституції України. Це пов'язано з тим, що відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України. Постанови Верховної Ради України до числа цих актів Конституцією не включаються. Необхідність введення Закону в дію самим законом впливає також із ст. 94 Конституції України.

Прикінцеві положення повинні містити: термін набрання чинності законом, доручення Кабінету міністрів України, пов'язані з прийняттям даного закону та приведенням нормативних актів у відповідність із прийнятим законом. Норми тимчасового та локального характеру, якщо вони є в законі, також включаються до прикінцевих положень.

Наприклад, у Законі України „Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)“:

„Розділ V

ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. При вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли до набрання чинності цим Законом, застосовуються норми законодавства, які діяли на момент виникнення такого спору (конфлікту).

3. Встановити, що до приведення законодавства у відповідність із Законом України „Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)“ закони та інші нормативно-правові акти застосовуються у частині, що не суперечить цьому Закону.

4. Кабінету Міністрів України:

у тримісячний строк подати до Верховної Ради України пропозиції про приведення законодавчих актів України у відповідність з цим Законом;

протягом 1996 року утворити національну службу посередництва і примирення“.

З метою усунення колізії в законодавстві після прийняття нового закону в прикінцевих положеннях слід давати перелік законодавчих актів, що втрачають чинність або до яких вносяться зміни. Наприклад, у Законі України „Про внесення змін до Закону України „Про банкрутство““ вміщено перелік законодавчих актів, до яких вносяться зміни у зв'язку із прийняттям нової редакції даного закону.

Це може бути і окремий акт. Приміром, при підготовці Закону України „Про спеціальну економічну зону „Славутич““ одночасно підготовлено і прийнято Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань оподаткування у зв'язку із створенням спеціальної економічної зони „Славутич““.

Закон може містити й перехідні положення. Такий розділ у законі слід передбачати у разі, якщо є необхідність мати положення, що у повному обсязі врегульовують відносини на період дії закону. Проте це, як правило, має бути у виняткових випадках.

Наприклад, Конституція України має розділ XV „Перехідні положення“, в яких містяться норми, що регулюють правовідносини інакше, ніж це передбачено Конституцією України до прийняття, зокрема, законів

„Про Конституційний Суд України“, „Про прокуратуру“, з питань досудового слідства тощо.

Перехідні положення містяться у новому Кримінальному кодексі України.

Внутрішня структура проекту залежить від його обсягу і змісту. Великі законопроекти поділяються на розділи (глави). При цьому нормативні положення загального характеру зазвичай об'єднуються в розділ, який іменується „Загальні положення“. В окремі розділи об'єднуються нормативні положення, які стосуються одного правового інституту або питання.

Нумерація розділів, глав, статей є наскрізною у відповідності з порядковим номером, що не змінюється при внесенні змін до закону.

Розділи, як правило, нумеруються римськими цифрами.

Законопроект поділяється на статті, які можуть поділитися на частини і пункти. Частини статей і пунктів, у свою чергу, можуть поділитися на абзаци і підпункти. Нумерація статей здійснюється арабськими цифрами. Коли стаття велика і містить кілька частин, вони для зручності застосування також нумеруються. Але від цього частина статті пунктом не стає (така помилка зустрічається досить часто). Частини статті – це завжди правова норма, а пункт – окреме питання. Пункти також нумеруються цифрами або літерами.

Як негативний приклад можна навести закони України „Про оподаткування прибутку підприємств“ та „Про податок на додану вартість“. Структура зазначених законів побудована за правилами написання інструкцій, що видаються міністерствами. Це значно ускладнює, зокрема, подальше внесення змін до них.

Іншим недоліком зазначених законів є наявність громіздких статей, перенасичених регулятивними приписами, що призводить не тільки до ускладнення при внесенні наступних змін, а й у процесі застосування таких норм.

Як приклад можна також навести Декрет Кабінету міністрів України „Про прибутковий податок з громадян“, де підпункт містить 31 абзац (підпункт „і“ пункту 1 статті 5). Така об'ємна норма з'явилася в Декреті при внесенні до нього змін Законом від 7 грудня 2000 року.

Примітки до статей допускаються у виняткових випадках, коли відповідне положення не можна викласти в тексті статті без ушкодження його змісту.

Мова і термінологія законопроекту

Текст проекту викладається стисло, простою літературною мовою, за змогою, короткими фразами. Не варто застосовувати фрази з багатьма підрядними реченнями. Особливу увагу необхідно звертати на точність термінології. Визначення термінів повинно відповідати тому змісту, який міститься в літературній мові, спеціальних науках та чинному законодавстві, і має бути однаковим у всьому тексті закону. Якщо термінологія обмежується лише цим законом, то дається відповідне застереження. Наприклад:

„Для цілей цього Закону вживаються такі терміни і поняття“ або „У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні“.

Якщо в тексті закону є посилання на статті, частини статей, пункти, абзаци тощо, слід пам'ятати, що номери статей, пунктів пишуться цифрами, а частин статей, абзаців – словами.

Назви органів державної влади і організацій даються відповідно до їх офіційної назви на час прийняття закону.

У той же час треба враховувати, що відповідно до ст.106 Конституції України право утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати центральні органи виконавчої влади належить Президенту України. Оскільки цей процес є динамічним, навряд чи доцільно давати в законі власну назву відповідного органу виконавчої влади. Застосування терміну „уповноважений центральний орган виконавчої влади“ більш прийнятне.

При посиланні на інший закон вказується його назва.

Викладення нормативних положень

Нормативні положення не повинні містити зайвої деталізації. Потрібно завжди пам'ятати, що закон регулює суспільні відносини, а не вирішує конкретне питання.

Для полегшення застосування норм і виключення різнотлумачень кожного нормативного положення має бути чітко викладено і сформульовано таким чином, щоб не виникало сумніву стосовно строку дії в часі. Якщо закон або його окремі норми не обмежені в дії часом, то в них не дається жодних застережень щодо цього. Якщо закон або його окремі норми приймаються з обмеженням строком дії, то про це треба обов'язково зазначити у законі, нормі.

Приклад

Закон України „Про запровадження в порядку експерименту єдиного (фіксованого) податку для сільськогосподарських товаровиробників“ (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 25, стор.147)

„Стаття 9. Прикінцеві положення

Цей Закон набирає чинності з дня опублікування і діє до 31 грудня 2000 року“.

Як негативний приклад можна навести Закон України „Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва та продовольче забезпечення країни у 1997-1998 роках“. Незважаючи на таку назву, в самому Законі не дано застережень щодо його дії в часі.

При написанні норми щодо набрання чинності законом слід виходити із ст.94 Конституції України: „Будь-який Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено

самим законом, але не раніше дня його опублікування“. Запис „Закон набирає чинності з дня його опублікування“ найбільш оптимальний для законів, які не потребують здійснення, зокрема, підготовчих заходів.

Внесення змін до законів

Велику кількість законів, що приймаються Верховною Радою України, складають закони про внесення змін до чинних законів. Основна мета їхнього прийняття - усунення колізій у законодавстві у зв'язку із прийняттям нового закону, а також необхідність змін окремих норм закону без зміни його в цілому.

При підготовці законопроектів про внесення змін до законів існують певні особливості правил законодавчої техніки, які зумовлені нашою системою законодавства й полягають у зручності роботи при подальшому внесенні змін до чинних законів.

1. У законі, до якого вносяться зміни, обов'язково вказується джерело опублікування - Відомості Верховної Ради України, а також джерело опублікування наступних змін, які вносилися до закону. Якщо закон ще не опублікований у Відомостях, то слід навести його номер і дату прийняття.

У виняткових випадках джерелом опублікування може бути визначено Офіційний вісник України.

Наприклад, Митний тариф України, який дуже великий за обсягом, опубліковано лише в Офіційному віснику України, у Відомостях Верховної Ради України вміщено Закон про його затвердження.

Тому при внесенні змін до тексту Митного тарифу слід посилатися на джерело опублікування - Відомості Верховної Ради України, де опубліковано Закон про затвердження, та Офіційний вісник України, де опубліковано додаток до Закону - текст Митного тарифу України.

Приклад: „Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

І. Внести до Митного тарифу України, затвердженого Законом України „Про Митний тариф України“ (Відомості Верховної Ради України, 2001 р, № 24, стор.125; Офіційний вісник України, 2001 р., № 18, стор.781; Відомості Верховної Ради України, 2001 р, № 45, стор.239 та зміни, внесені Законом України від 15 листопада 2001 року № 2779-III) такі зміни...”

„При викладенні закону в новій редакції або в разі доповнення його новим розділом, главою або статтею наводиться джерело опублікування всіх змін, що вносилися до закону. В інших випадках слід наводити джерело опублікування тільки тих змін, що стосуються статей, пунктів тощо, до яких у даний час вносяться зміни.

У разі внесення до закону (статті закону) змін, що за обсягом займають більшу частину тексту або істотно впливають на його зміст, доцільно викласти закон (статтю закону) в новій редакції.

У випадках, коли при внесенні змін до закону останній викладено в новій редакції, зміни вносяться до його оновленої редакції з посиланням на джерело її опублікування. Посилання на всі попередні редакції оновленого закону не робляться.

При виникненні розбіжностей між оригіналом закону та опублікованим текстом слід користуватися редакцією, що міститься в офіційному джерелі публікації, на яке робиться посилання. Це, перш за все, - Відомості Верховної Ради України.

2. Якщо в законопроекті зазначається термін введення закону в дію, то законопроект має складатися із двох розділів. Перший - внесення змін до закону, другий - термін набрання чинності законом, що приймається, та доручення, що зумовлені прийняттям цього закону. Це правило не застосовується, якщо закон викладається у новій редакції. Його структура має бути така, як і в оригіналі закону.

Приклади

а) Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про ставки акцизного збору і ввізного мита на спирт етиловий та алкогольні напої“:

„Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

І. Внести до Закону України „Про ставки акцизного збору і ввізного мита на спирт етиловий та алкогольні напої“ (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 28, стор. 131; 1997 р., № 15, стор. 116) такі зміни...”

„ІІ. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування“;

б) Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим“

„Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

І. Внести до Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим“ (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 6-7, стор.24) такі зміни...”

„ІІ. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Рішення, що прийняті на виконання Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим“ до набрання чинності цим Законом, вважаються чинними“.

3. Зміни вносяться до оригінального закону, а не до закону про внесення змін до цього закону.

Трапляються випадки, коли є доцільність внесення змін до закону про внесення змін. Проте в даному разі зміни можуть вноситися тільки до другого його розділу, який стосується набрання чинності або порядку введення в дію закону, якщо є необхідність змінити термін введення закону в дію або інше положення, що стосується порядку введення його в дію.

Приклади

а) Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про пенсійне забезпечення“

„Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

Доповнити розділ II „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про пенсійне забезпечення“ (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 45, стор. 263) після пункту 2 новим пунктом такого змісту:

„3. До внесення відповідних змін до Закону України „Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ“ застосовується порядок визначення середньомісячного заробітку (грошового забезпечення) для обчислення пенсій військовослужбовцям строкової служби та членам їх сімей, що діяв до набрання чинності цим Законом“.

У зв'язку із цим пункти 3 і 4 вважати відповідно пунктами 4 і 5“;

б) Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про систему оподаткування“

„Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

Доповнити пункт 2 розділу II Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про систему оподаткування“ (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 16, стор. 119) абзацом другим такого змісту:

„Дія цього Закону не поширюється на надходження коштів зі сплати платежів за послуги та інших неподаткових платежів до Державного бюджету України (в тому числі до Фонду соціального захисту інвалідів), які визначаються Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік“.

4. Зміни, які можуть вноситися до закону: нова редакція закону, його статей, частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень; заміна слів та їхнє виключення, доповнення статтями, частинами статей, пунктами, підпунктами тощо.

Приклади

а) у Законі України „Про внесення змін до Закону України „Про загальний військовий обов'язок і військову службу“:

„Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

Внести зміни до Закону України „Про загальний військовий обов'язок та військову службу“ (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 27, стор. 385; № 36,

стор. 527; 1993 р., № 44, стор. 418, стор. 419; № 49, стор. 457; 1994 р., № 45, стор. 404; 1995 р., № 1, стор. 4, № 36, стор. 284; 1996 р., № 26, стор. 108; 1997 р., № 29, стор. 193), виклавши його у такій редакції...

б) „Статтю 4 Закону України „Про музеї і музейну справу“ (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 25, стор. 191) викласти в такій редакції:

„Стаття 4. Законодавство України про музеї і музейну справу

Законодавство України про музеї і музейну справу базується на Конституції України і складається з Основ законодавства України про культуру, цього Закону та інших нормативно-правових актів.

Якщо міжнародним договором, згода на обов’язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України про музеї та музейну справу, то застосовуються правила міжнародного договору“;

в) „Частину першу статті 12 Закону України „Про плату за землю“ (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 45, стор. 238; 1997 р., № 47, стор. 294) доповнити пунктом 9 такого змісту:

„9. На період функціонування спеціальної економічної зони „Славутич“ суб’єкти цієї зони (власники землі, землекористувачі на території спеціальної економічної зони „Славутич“), які реалізують на території спеціальної економічної зони „Славутич“ інвестиційні проекти, затверджені виконавчим комітетом Славутиської міської ради. У перші три роки реалізації таких інвестиційних проектів зазначені суб’єкти зони звільняються від сплати земельного податку повністю, а в наступні три роки сплачують земельний податок за ставкою в розмірі 50 відсотків діючої ставки“;

г) у Законі України „Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему“ (Відомості Верховної Ради України, 1999, № 4, стор. 33):

„у преамбулі та в тексті Закону слова „і населення міста Славутич“ виключити; абзаци третій та п’ятий статті 3 виключити“;

д) у Законі України „Про внесення змін до Закону України „Про ставки акцизного збору і ввізного мита на спирт етиловий та алкогольні напої“ (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 37, стор. 333):

„1. У статті 3 слова і цифри „до 1 січня 2000 року“ замінити словами і цифрами „до 1 січня 2001 року“.

2. У статті 4 слова „лікарських засобів (у тому числі компонентів і препаратів крові), ветеринарних лікарських засобів і препаратів“ виключити“;

е) перше речення частини п'ятої статті 46 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 13, стор. 178; № 37, стор. 543) викласти в такій редакції: „Щорічна допомога на оздоровлення виплачується громадянам за місцем їх проживання органами соціального захисту населення“;

ж) у Законі України „Про вибори народних депутатів України“ (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 51-52, стор. 265):

„У статті 52 частину п'яту після першого речення доповнити новим реченням такого змісту: „Партія може виготовляти друкований матеріал своєї передвиборної агітації (передвиборної агітації блоку, до якого вона входить) із застосуванням майна, що їй належить. У такий же спосіб може виготовляти матеріали своєї передвиборної агітації кандидат у депутати, зареєстрований в одномандатному окрузі“;

з) у статті 255 Кодексу України про адміністративні порушення (Відомості Верховної Ради УРСР, 1984 р., додаток до № 51, стор. 1122) пункт 11 частини другої замінити двома пунктами такого змісту:

„11) посадові особи органів внутрішніх справ (частина перша статті 59 (про правопорушення, вчинені в межах санітарних зон джерел водопостачання), частина перша статті 61 (щодо пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв), статті 77-1, 155-1);

12) посадові особи органів Державного комітету України у справах захисту прав споживачів та органів державного контролю за цінами (стаття 155-1)“.

При внесенні змін до статті, яка налічує декілька частин, пунктів, абзаців, слід обов'язково вказувати місце розташування цих змін.

Приклади

а) статтю 7 Закону України „Про музеї і музейну справу“ (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 25, стор. 191) доповнити частиною шостою такого змісту:

„Порядок створення історико-культурних заповідників визначається Кабінетом Міністрів України“;

б) Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про господарські товариства“

„Статтю 46 після частини першої доповнити новою частиною такого змісту:

„У роботі ради акціонерного товариства (спостережній раді) з правом дорадчого голосу беруть участь представники профспілкового органу або іншого уповноваженого трудовим колективом органу, який підписав колективний договір від імені трудового колективу“.

У зв'язку із цим частини другу-п'яту вважати відповідно частинами третьою-шостою“.

Доповнення норми чи речення словами здійснюється за такими ж правилами. Наприклад, у Законі України про внесення змін до Закону України „Про вибори народних депутатів України“: останнє речення частини одинадцятої після слів „мають право підписати“ доповнити словами „уповноважені особи партій (блоків)“.

Якщо зміни і доповнення вносяться до кількох законів, вони розташовуються в хронологічному порядку, причому, якщо в переліку актів, до яких вносяться зміни, є кодекси, вони ставляться на початку проекту.

У разі доповнення закону новим розділом, главою, статтею нормативний матеріал розташовується так само на початку. Нумерація в даному випадку не змінюється.

Приклади

а) Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про цінні папери і фондову біржу“

„Доповнити Закон новою главою 3-І такого змісту:

„Глава 3-1

Облігації зовнішніх державних позик України

Стаття 14-1. Основні характеристики облігацій зовнішніх державних позик України“;

б) Закон України „Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства про державну таємницю“

„Доповнити Кодекс статтею 2122 такого змісту...“

Щодо зміни термінології або назви органів у всьому тексті закону, то такі зміни слід об'єднати, вони розташовуються в кінці законопроекту. Наприклад: „У тексті Закону слова „Міністерство України у справах молоді і спорту“ в усіх відмінках замінити словами „центральный орган виконавчої влади з фізичної культури і спорту“ у відповідних відмінках“.

Крім того, слід пам'ятати, що тексти законів пишуться за правилами граматики і тому при внесенні змін слід враховувати розділові знаки як ті, що є в тексті статті, так і ті, що мають бути в них поставлені за правилами граматики у зв'язку із зміною тексту.

Наприклад, у Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні“ пункт 51 частини першої статті 26 було доповнено словами „а також щодо придбання об'єктів державної власності“. У даному випадку перед літерою

„а“ слід було б поставити кому або зміну внести таким чином, щоб зберегти розділовий знак, що є в тексті (підібрати більше слів для зміни, дати нову редакцію підпункту тощо).

Інший приклад: При внесенні змін до частини другої статті 21 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ друге речення після слів „померлого громадянина“ доповнено словами „смерть якого пов’язана з Чорнобильською катастрофою“. При цьому не враховано, що перед словом „смерть“ та після слова „катастрофою“ стоять коми.

Ігнорування правил пунктуації може призвести до перекичування змісту тексту закону під час внесення до нього змін, а відтак і до помилок в процесі застосування закону.

Підготовка переліку законодавчих актів про визнання їх такими, що втратили чинність

Перелік законодавчих актів, які підлягають визнанню такими, що втратили чинність, повинні бути юридично обґрунтовані й вичерпно повні.

Підготовка проекту проводиться після вивчення й аналізу всього законодавства, яке стосується теми проекту. При цьому слід працювати із законами, які підтримуються в контрольному стані, та перевіряти всі відмітки, зроблені на актах.

До переліку як самостійні позиції включаються всі законодавчі акти, що суперечать новому прийнятому закону, акти з теми проекту, які фактично втратили значення.

Не слід скасовувати акти в загальній формі (тобто без їх перелічення), оскільки це ускладнить застосування такого закону на практиці.

Як негативний приклад можна навести Закон України від 16 листопада 1995 року „Про деякі питання оподаткування підакцизних товарів“, яким передбачено скасування пільг щодо сплати ввізного мита, митних та акцизних зборів при ввезенні на територію України підакцизних товарів. Проте переліку законодавчих актів, які втрачають чинність у зв’язку із цією нормою Закону, не визначено.

Такий перелік було затверджено пізніше Законом України від 22 грудня 1995 року „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів з питань оподаткування підакцизних товарів“.

До переліку включаються всі акти або їхні окремі норми, якими вносилися зміни до законів, що скасовуються. Якщо такі акти були опубліковані у Відомостях Верховної Ради України, то зазначається рік опублікування, номер Відомостей та стаття в них.

Закони тимчасової дії, строк дії яких минув, до переліку не включаються. Якщо віднесення акта до тимчасових викликає сумнів, то такий

акт включається до числа тих, що підлягають визнанню такими, що втратили чинність.

Якщо закон (його стаття), що підлягає скасуванню, містить вказівку на додаток, то додаток окремо в переліку не згадується, оскільки він скасовується разом із нормою, що його затверджує.

Якщо потрібно скасувати або змінити додаток до закону чи до його окремої частини, то до переліку включається додаток. Наприклад: „Визнати таким, що втратив чинність, пункт 1 додатку № 2, затвердженого Законом України...” (дається назва Закону та джерело його опублікування).

У переліку всі законодавчі акти розташовуються в хронологічному порядку за датою їхнього видання, а також з урахуванням дати їх опублікування у Відомостях Верховної Ради України.

Переліки законів, що підлягають визнанню такими, що втратили чинність, готуються як у вигляді цілісного закону, так і у вигляді додатку до нього (якщо перелік налічує багато актів). В останньому випадку в додатку обов’язково зазначається, яким законом він затверджується.

Якщо є доцільність встановлення терміну набрання чинності законом, він також, як і аналогічний закон про внесення змін, має складатись із двох розділів: затвердження переліку актів, що підлягають визнанню такими, що втратили чинність, і термін набрання чинності.

Приклади

а) Закон України „Про визнання таким, що втратив чинність, пункту „і“ статті 19 Закону України „Про Єдиний митний тариф“

„Верховна Рада України постановляє:

1. Визнати таким, що втратив чинність, пункт „і“ статті 19 Закону України „Про Єдиний митний тариф“ (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 19, стор. 259; 1993 р., № 24, стор. 270; 1996 р., № 41, стор. 192).

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування“;

б) Закон України „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України з питань примусового лікування і трудового перевиховання хворих на наркоманію“

„У зв’язку із прийняттям Закону України „Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними“ (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 10, стор. 62) Верховна Рада України

п о с т а н о в л я є :

Визнати такими, що втратили чинність:

Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 14 квітня 1969 року „Про примусове лікування і трудове перевиховання хворих на наркоманію“ (Відомості Верховної Ради УРСР, 1969 р., № 17, стор. 133);

Закон Української РСР від 20 червня 1969 року „Про затвердження Указу Президії Верховної Ради Української РСР „Про примусове лікування і трудове перевиховання хворих на наркоманію“ (Відомості Верховної Ради УРСР, 1969 р., № 26, стор. 207);

статтю 4 Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 17 червня 1974 року „Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів Української РСР“ (Відомості Верховної Ради УРСР, 1974 р., № 27, стор. 222);

Закон Української РСР від 28 червня 1974 року „Про затвердження указів Президії Верховної Ради Української РСР, які вносять зміни і доповнення до деяких законодавчих актів Української РСР“ (Відомості Верховної Ради УРСР, 1974 р., № 28, стор. 239) в частині примусового лікування і трудового перевиховання хворих на наркоманію“;

в) Закон України „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів з питань оподаткування підакцизних товарів“

„У зв’язку з прийняттям Закону України „Про деякі питання оподаткування підакцизних товарів“ Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

Визнати такими, що втратили чинність з 1 січня 1996 року, законодавчі акти України в частині звільнення від сплати ввізного мита, митних та акцизних зборів і податку на добавлену вартість згідно з переліком, що додається“.

„Додаток до Закону України „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів з питань оподаткування підакцизних товарів“ від 22 грудня 1995 року

ПЕРЕЛІК законодавчих актів України, що втратили чинність

1. Пункт 5 статті 18 Закону України „Про зайнятість населення“ (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 14, стор. 170) в частині звільнення від сплати ввізного мита, митних та акцизних зборів і податку на добавлену вартість з підакцизних товарів, що імпортуються.

2. Частина перша статті 7 Закону України „Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи“ (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 16, стор. 198; 1992 р., № 13, стор. 177) в частині звільнення від сплати ввізного мита, митних та акцизних зборів і податку на добавлену вартість з підакцизних товарів, що імпортуються.

3. Пункт 18 частини першої статті 20, частина друга статті 23, частини перша і друга статті 61 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 13, стор. 178, № 37, стор. 543) в частині звільнення від сплати ввізного мита, митних та акцизних зборів і податку на добавлену вартість з підакцизних товарів, що імпортуються.

4. Стаття 21 Закону України „Про банки і банківську діяльність“ (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 25, стор. 261; 1993 р., № 28, стор. 277) в частині

звільнення від сплати ввізного мита, митних та акцизних зборів і податку на добавлену вартість з підакцизних товарів, що імпортуються“.

Супровідні матеріали, що подаються із законопроектами

Законопроекти подаються разом із супровідною запискою, в якій визначаються:

- мета, завдання та основні положення майбутнього закону;
- обґрунтування доцільності його прийняття;
- місце закону в системі чинного законодавства;
- прогностичні соціально-економічні та інші наслідки його застосування.

На титульному й наступних аркушах законопроекту, а також у супровідних документах мають бути вказані:

- назва органу, до якого вноситься проект;
- назва документу;
- дата внесення і підпис ініціаторів;
- прізвище та посада особи, яка представлятиме законопроект у першому читанні;
- перелік законодавчих актів, на які є посилання у тексті проекту;
- список авторського колективу розробників проекту.

Законопроект про внесення змін до чинного закону подається разом із порівняльною таблицею. До таблиці вносяться текст чинного закону, до якого пропонується внести зміни, текст пропонованих змін, проект закону про внесення змін.

Якщо законопроектом викладається закон в новій редакції, то подається цілісний документ.

Законопроекти з економічних питань, а також такі, реалізація яких потребує додаткових видатків з Державного бюджету України, вносяться суб'єктом права законодавчої ініціативи з фінансово-економічним обґрунтуванням та пропозиціями щодо покриття цих витрат.

Законопроекти, які подаються Кабінетом міністрів України, вносяться за поданням прем'єр-міністра України з візами керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, сфери діяльності яких стосується відповідний законопроект.

При внесенні проектів законів до Верховної Ради України слід також враховувати вимоги Інструкції з діловодства у Верховній Раді України, затвердженою розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 березня 2002 року № 153.

ЗМІСТ

ПРОЛОГ	3
ВСТУП	6
ПРАВО ТА ЗАКОНОДАВСТВО	11
ЗАКОНОДАВСТВО: ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ	13
ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	18
ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ ТРЕТЬОГО СЕКТОРУ	21
ЗАСАДИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	34
ЕТАПИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ	37
ПОРЯДОК ПІДГОТОВКИ ТА РОЗГЛЯДУ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНИХ АКТІВ	42
НОРМАТИВНА БАЗА ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС	
I. Нормативна база законотворчої діяльності	46
II. Законодавчий процес	50
ЗАКОНОДАВЧА ТЕХНІКА	71
Розділ 1	
ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ДО ЗАКОНУ ТА ЛОГІКА ВИКЛАДЕННЯ ПРАВОВИХ НОРМ	72
Розділ 2	
СТРУКТУРА ЗАКОНУ	75
РЕЗЮМЕ. Назва закону	99

Розділ 3	
ВИМОГИ ДО МОВИ ТА СТИЛЮ ЗАКОНУ	101
Розділ 4	
ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗАКОНУ ТА НОРМАТИВНІ ДЕФІНІЦІЇ	117
РЕЗЮМЕ	137
ПРАКТИЧНІ ВПРАВИ	145
ТЕСТИ	163
Додаток	
АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.	
ПРАВИЛА ОФОРМЛЕННЯ ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ	
ТА ОСНОВНІ ВИМОГИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ	
(Методичні рекомендації)	165

Інститут громадянського суспільства
01103, Київ, б. Дружби народів, 22, к.21
e-mail: csi@csi.org.ua
www.csi.org.ua

Віддруковано ТОВ „ІКЦ Легальний статус“

Підписано до друку з оригінал-макету 09.08.2004.
Формат 60x84/16. Гарнітура Newton. Папір офсетний.
Умовн.-друк. арк. 10,7. Обл.-вид. арк. 10,04. Наклад 1000.