



*Курс лекцій  
з питань  
законотворчості*

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК



Інститут законодавства Верховної Ради України

***КУРС ЛЕКЦІЙ З ПИТАНЬ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ***  
***Навчальний посібник***

*За редакцією О.Л. Копиленка, О.В. Богачової*

*Київ – 2011*

**Курс лекцій з питань законотворчості**  
**Навчальний посібник**  
**За редакцією: О.Л. Копиленка, О.В. Богачової**

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України  
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів  
(лист № 1/11-673 від 27 січня 2011 р.)*

**Автори посібника:**

Копиленко О.Л., Богачова О.В., Зайчук О.В., Терлецька І.С.,  
Оніщенко Н.М., Несюха М.П., Муравйов В.І., Алексєєв В.М.,  
Артикуца Н.В., Богачов С.В., Гладкова Т.Л., Дзейко Ж.О.,  
Київсець О.В., Лаврінчук І.П., Лагус І.І.,  
Лубська М.В., Маруженко О.П., Мельник О.В., Мовчан Ю.В.,  
Чалчинський В.І., Петрученко К.І., Санченко А.Є., Снігур І.Й.,  
Соловйов В.М., Федорін М.П., Федорова А.Л.,  
Чалчинський І.А., Шакуро Н.Є.

**К19** Курс лекцій з питань законотворчості: Навчальний посібник. – К.:  
“МП Леся”, 2011. – 456 с.

**ISBN 978-966-8126-82-6**

Навчальний посібник містить систематизовані матеріали, представлені у вигляді курсу лекцій з різноманітних аспектів законотворчості. Тези лекцій надають достатньо повне розуміння сутності, теоретико-правових засад, властивостей та суттєвих характеристик законотворчого процесу, розкривають фактори, що впливають на нього. Значну увагу приділяється також питанням нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, які відіграють все помітнішу роль у процесі здійснення народовладдя в нашій країні.

Посібник буде корисним для народних депутатів України, депутатів місцевих рад, фахівців законотворчої та нормотворчої діяльності, а також для широкого кола читачів, які цікавляться проблемами правотворчості.

ББК 67.400.73

ISBN 978-966-8126-82-6

© Копиленко О.Л., Богачова О.В.  
© Колектив авторів, 2011

|                       |          |
|-----------------------|----------|
| <b>ПЕРЕДМОВА.....</b> | <b>6</b> |
|-----------------------|----------|

## **ГЛАВА 1. ВСТУП ДО ПРАВА (ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ)**

|                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Держава і право як передумови законотворчості.....                                  | 8  |
| § 2. Правові системи сучасності .....                                                    | 37 |
| § 3. Принципи права, закону, законодавства, законотворчості та законодавчої техніки..... | 43 |
| § 4. Спеціальні правові способи забезпечення законності .....                            | 52 |
| § 5. Зміст і сутність правової політики України.....                                     | 63 |
| § 6. Правова культура і законотворчість.....                                             | 71 |
| § 7. Правова ідеологія у законотворчому процесі.....                                     | 78 |

## **ГЛАВА 2. ПРІОРИТЕТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЇЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ**

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1. Права і свободи людини як основа формування законодавства. Міжнародно-правові механізми захисту прав людини ..... | 85  |
| § 2. Соціальний захист.....                                                                                            | 112 |

## **ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ**

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1. Основні характеристики конституційного права .....                                                            | 120 |
| § 2. Джерела конституційного права. Конституція України як Основний Закон держави та її юридичні властивості ..... | 124 |
| § 3. Конституційна юрисдикція в Україні .....                                                                      | 128 |
| § 4. Конституційний статус вищих органів державної влади в Україні.....                                            | 131 |

## **ГЛАВА 4. ЗАКОНОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС**

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1. Загальна характеристика законотворчого процесу .....                                     | 136 |
| § 2. Моніторинг у законотворчості.....                                                        | 143 |
| § 3. Поняття та види суб'єктів законотворчого процесу. Форми їх участі у законотворчості..... | 149 |
| § 4. Питання участі громадян у законотворчій діяльності .....                                 | 161 |

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 5. Інформаційне забезпечення законотворчого процесу.....                      | 171 |
| § 6. Зарубіжний досвід законотворчості.....                                     | 187 |
| § 7. Правотворчий процес в Раді Європи .....                                    | 228 |
| § 8. Інформаційна підтримка процесу прийняття рішень в Європейському Союзі..... | 239 |

## **ГЛАВА 5. ЗАКОН**

|                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| § 1. Закон в системі нормативно-правових актів..... | 246 |
| § 2. Види законів. Дія закону.....                  | 261 |
| § 3. Модельні закони .....                          | 274 |

## **ГЛАВА 6. ЗАКОНОДАВЧА ТЕХНІКА**

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1. Поняття, функції, структура та значення законодавчої техніки. Правила та засоби законодавчої техніки..... | 278 |
| § 2. Норми права. Конструювання взаємозв'язків між нормами права при створенні та систематизації законів.....  | 293 |
| § 3. Юридичні конструкції як засоби законодавчої техніки.....                                                  | 300 |
| § 4. Структура закону.....                                                                                     | 305 |
| § 5. Техніко-юридичні критерії якості законів .....                                                            | 311 |
| § 6. Правила і засоби внесення змін до законів .....                                                           | 317 |
| § 7. Загальні вимоги до мови і стилю закону .....                                                              | 323 |
| § 8. Термінологія законодавства і проблеми її стандартизації.....                                              | 333 |
| § 9. Правила створення законодавчих дефініцій .....                                                            | 341 |
| § 10. Прогалини у праві та колізії у національному законодавстві: способи їх подолання .....                   | 348 |

## **ГЛАВА 7. ЗАКОНОДАВСТВО**

|                                                  |     |
|--------------------------------------------------|-----|
| § 1. Загальна характеристика законодавства ..... | 354 |
| § 2. Систематизація законодавства .....          | 363 |
| § 3. Ефективність законодавства.....             | 371 |

## **ГЛАВА 8. ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1. Роль порівняльного правознавства у законотворчому процесі .                                                          | 376 |
| § 2. Вступ до міжнародного права .....                                                                                    | 380 |
| § 3. Імплементация норм міжнародного права в національне законодавство України .....                                      | 390 |
| § 4. Вступ до права Європейського Союзу .....                                                                             | 400 |
| § 5. Основні засади зародження, становлення і розвитку мусульманського права, його релігійно-правові школи (мазхаби)..... | 411 |

## **ГЛАВА 9. НОРМОТВОРЧІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1. Конституційні засади нормотворчості .....                                              | 418 |
| § 2. Нормативно-правові акти органів<br>місцевого самоврядування .....                      | 421 |
| § 3. Питання реалізації нормативно-правових<br>актів органів місцевого самоврядування ..... | 433 |
| § 4. Нормотворчий процес<br>в органах місцевого самоврядування .....                        | 439 |

Динамічні зміни в усіх сферах суспільного життя України надають особливої актуальності вивченню процесу створення закону як основного регулятора суспільних відносин. Законотворчість є складним, багатограним процесом, який містить низку важливих елементів.

Досягти достатньо повного уявлення про його теоретико-правові засади, сутність, принципи, основні характеристики та фактори впливу стало можливим завдяки узагальненню існуючих на сьогодні теоретичних та прикладних підходів до викладення відповідного навчального курсу в Українській школі законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України.

Основа курсу закладається через вивчення основних категорій права, проблем співвідношення права і держави, правових основ державотворення, адже вони є підґрунтям існування правової держави, панування правового закону. Логічно акцентується увага на необхідності збагачення правової культури, розвитку правосвідомості, правового мислення.

Конституція України забезпечила теорію і практику законотворчої діяльності належною політико-правовою базою, концептуально визначила основи розвитку національної правової системи, закріпила основні засади законотворчості, окреслила правотворчі повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування, встановила суб'єктів цих процесів. Основний Закон є фундаментом, відповідно до якого формується сучасне українське законодавство. Зазначений теоретико-конституційний фундамент містить найбільш поширені доктринальні поняття, інститути, категорії, терміни, і становить теоретико-правову основу викладення курсу.

Поштовхом, необхідною умовою та основним завданням створення нового закону, основою формування, ревізії та вдосконалення чинного законодавства є необхідність захисту прав людини та її основних свобод, що представлене пріоритетним напрямком законотворчості.

Основною метою законотворчого процесу у сукупності головних елементів – етапів та стадій, суб'єктів законотворчості, а також факторів без яких неможлива його ефективність, – є створення досконалого закону, що посідає провідне місце у правовій системі, оновлення та розвиток законодавства, без чого неможливе формування сучасної правової держави, забезпечення становлення в країні демократичного, громадянського суспільства, ринкової економіки.

Особлива роль при цьому відводиться питанням уніфікації та використання законодавчої техніки, зокрема покращення структурно-

композиційного оформлення законів, стандартизації найпоширеніших положень і, насамперед, створенню робочих механізмів, які б сприяли розвитку української законотворчої традиції. Значне місце при законотворенні займають проблеми мови та термінології, адже, як говорив Конфуцій, «коли слова втрачають своє значення, люди можуть втратити свободу».

Розвиток в Україні законотворчості став предметом наукових досліджень, викликав необхідність її узгодження з міжнародно-правовими вимогами, забезпечив всезростаючий інтерес до зарубіжного досвіду в цій сфері, оскільки світова правова культура має глобальну законотворчу орієнтацію на загальнолюдські цінності та зближення міжнародної і національних правових систем.

Сьогодні не можна уявити існуючу національну правову систему без урахування та оцінки ступеня і масштабів впливу міжнародного права. Це вельми складне завдання – створити законодавчу базу, яка водночас поважала б національні законотворчі традиції та культуру і відповідала б міжнародним нормам. Тому важливим для українських законотворців є й аналіз досвіду організації та діяльності міжнародних правотворчих структур, що знайшло відображення у посібнику.

Особливу увагу сьогодні привертає також нормотворчість органів місцевого самоврядування, які відіграють все помітнішу роль у процесі здійснення народовладдя в нашій країні, це також стало однією з центральних тем курсу.

Курс лекцій з питань законотворчості надасть можливість глибше зрозуміти процес створення законів та сприятиме вирішенню завдань наукового забезпечення вдосконалення законодавства, науково-методичної і практичної підтримки і супроводження законотворчого процесу, здійснення моніторингу його ефективності.

### § 1. ДЕРЖАВА І ПРАВО ЯК ПЕРЕДУМОВИ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

#### Теорія держави

*Теорії походження держави і права. Сутність та ознаки виникнення держави. Визначення поняття «держава». Ознаки держави. Функції держави. Державна влада. Механізм держави. Апарат держави. Державний орган. Форма державного правління. Форма державного устрою. Форма державного (політичного) режиму. Громадянське суспільство. Правова держава.*

Існує багато теорій про причини та шляхи виникнення держави і права, які різняться ідеологічними та філософськими позиціями їх авторів.<sup>1</sup>

| Теологічна                                                                                                                                                                                   | Патріархальна                                                                                                                                                       | Органічна                                                                                                                                                                        | Теорія на-<br>сильства                                                                                                                                     | Психо-<br>логічна                                                                                                                                                             | Теорія сус-<br>пільного<br>договору                                                                                                                                                            | Історико-<br>матеріалісти-<br>чна                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Держава виникає завдяки божественній волі. Стверджується необхідність всезагального підкорення державній волі як владі від Бога, яка проявляється через церкву та інші релігійні організації | Держава виникає з кількох поколінь сім'ї, глава якої стає главою держави – монархом. Сім'я як найменша частка суспільства своїм існуванням впливає на його розвиток | Поширення біологічних закономірностей на соціальні процеси. Як людство виникає в результаті еволюції тваринного світу, так люди шляхом природного відбору об'єднуються у державу | Держава виникає на основі факторів військово-політичного характеру: завоювання одного племені іншим, реалізація закономірності підкорення слабого сильному | Держава виникає на основі прояву властивостей людської психіки: потреби підкорятися, усвідомлення залежності від еліти, усвідомлення справедливості певних варіантів дій тощо | Кожна людина має від природи, Бога невід'ємні, природні права, які згодом вступають у протиріччя з правами іншої людини. Укладення договору про створення держави забезпечує порушений порядок | Держава виникає як результат природного розвитку первинного суспільства, перш за все, економічного: - виникнення антагоністичного протиріччя між класами, класової боротьби; - розвиток складної виробничої та розподільчої сфери, необхідність вдосконалення управління ними |

<sup>1</sup> Див: *Общая теория права и государства: Учебник* / Под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрнест, 2003. – С. 50–54.

Два аспекти сутності держави визначились  
одночасно з її виникненням

**класовий** – захист інтересів економічно домінуючого класу за допомогою легітимного організованого примусу

**загальносоціальний** – захист інтересів всього суспільства, забезпечення всіх благ громадян, підтримка громадського порядку, виконання інших суспільних потреб

Однією з причин виникнення держави є необхідність підтримання в суспільстві порядку, який забезпечує його соціальну усталеність, що досягається за допомогою загальнообов'язкових соціальних (насамперед юридичних) норм.

Ознаки виникнення держави:

- поява соціально неоднорідного, класово розширеного, антагоністичного суспільства;
- поява адміністративно-територіального поділу населення (округи, області та ін.);
- поява публічної влади, відокремленої від населення (державний апарат), яка виражає і захищає інтереси економічно найзабезпеченішої частини (класу) суспільства і виникла в результаті його соціального розшарування;
- наявність апарату примусу – загонів збройних людей у вигляді армії, поліції та ін., – на який спирається державний апарат;
- поява певних функцій (законодавчої, виконавчої) в окремих органах публічної влади;
- поява офіційної системи оподаткування;
- поява писаних загальнообов'язкових правил поведінки – юридичних норм.

***Держава** – суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спиранням, у разі потреби, на легальний примус.<sup>2</sup>*

В **субстанціональному значенні** держава – це організоване в певній корпоративності населення, що функціонує в просторі та часі.

В **атрибутивному значенні** держава – це устрій певних суспільних відносин, офіційний устрій певного суспільства, його оформлення.

В **інституційному значенні** держава – це апарат публічної влади, державно-правові органи, що здійснюють державну владу.

В міжнародному значенні держава – це суб'єкт міжнародних відносин, як єдність території, населення та суспільної влади.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2-ге вид. / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 39.  
<sup>3</sup> Правознавство: Навчальний посібник. – К.: «ВД «Професіонал», 2007. – С. 18.

Характерними ознаками держави є:

- наявність особливого апарату управління (публічної влади);
- незалежність і самостійність у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики (суверенітет);
- територіальне розселення населення. *Територія* (атрибут держави) – це матеріальна база держави, простір, в межах якого здійснюється державна влада. *Народ* (атрибут держави) – це соціальна база держави, сукупність індивідів, поєднаних правовим зв'язком з державою (взаємні права та обов'язки);
- здатність видавати загальнообов'язкові правила поведінки, виключне право на прийняття законів та інших нормативно-правових актів;
- наявність апарату примусу;
- наявність фінансових засобів, виключне право визначати грошову систему, встановлювати і стягувати податки та інші примусові збори з населення для суспільних потреб і утримання апарату управління тощо.

*Основними напрямками діяльності держави, що виражають її сутність та соціальне призначення, цілі й завдання з управління суспільством притаманними їй формами та методами, є функції держави.*

Функціональна діяльність держави виявляє її представницький характер, оскільки вона є не природним організмом, а специфічною соціальною організацією, яка представляє та реалізує загальну волю й загальні інтереси вільних людей – членів держави (її громадян). Тож специфіка, сутність та зміст всієї функціональної діяльності держави полягають в організації, реалізації та захисті певного (соціально та історично обумовленого) державно-правового порядку життя вільних людей.

Функції держави не можна плутати із завданнями, які вирішуються за допомогою державно-правових засобів. Держава, як і право, діє в усіх сферах соціального життя людини – у сфері економіки, культури, науки, освіти, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища тощо. З точки зору функцій держави визначальне значення має саме належний державно-правовий порядок при вирішенні завдань, що виникають у цих сферах.

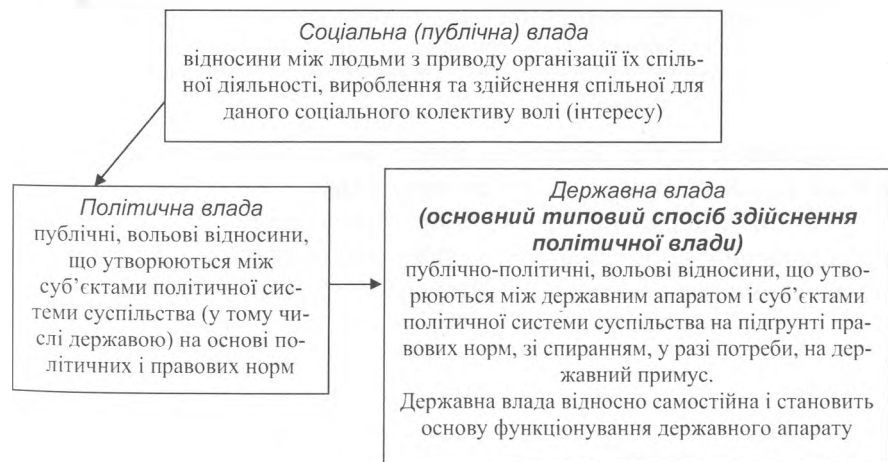
До числа основних **функцій** держави належать законодавча, виконавча і судова функції. Іноді з-поміж них називають контрольно-наглядову функцію. Крім цього, держава також виконує економічну, політичну, ідеологічну, соціальну, екологічну функції, функцію забезпечення правопорядку та оборони держави.

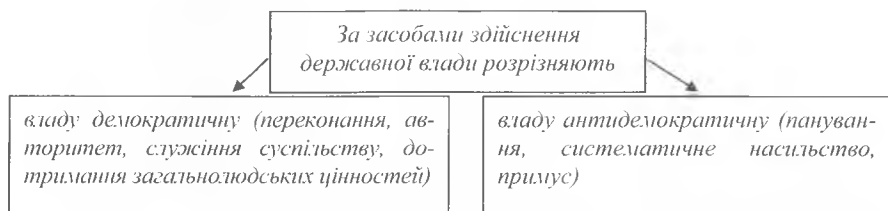
За іншою класифікацією функції держави можна навести таким чином:

| Внутрішні функції<br>(пов'язані з реалізацією внутрішнього суверенітету держави)                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                       | Зовнішня функція<br>(характеризує здійснення зовнішнього суверенітету держави)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| правовстановлювальна                                                                                                                                                                                                                                                                        | правореалізуюча                                                                                                                                                                                                                                                                  | правозахисна                                                                                                                                                                                                                          | зовнішньодержавна                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| діяльність держави зі встановлення всіх джерел і норм чинного права (видання законів та інших нормативно-правових актів, встановлення прецедентів, санкціонування звичаїв, офіційне визнання та закріплення пріоритетного позитивно-правового значення природних прав і свобод людини тощо) | діяльність держави із запровадження встановленого права, забезпечення його постійної дії (забезпечення здійснення повноважень, обов'язків та додержання заборон, застосування права як в діяльності самої держави (державних органів і посадових осіб), так і в поведінці людей) | діяльність держави із захисту прав і свобод людини і громадянина, ствердження законності і правопорядку у всіх сферах суспільного та політичного життя (боротьба з правопорушеннями і злочинністю, здійснення профілактичних заходів) | діяльність держави в якості суверенного суб'єкта міжнародних відносин (діяльність із забезпечення обороноздатності країни й захисту населення від зовнішньої агресії, організації та здійснення співробітництва – політичного, економічного, науково-технічного, культурного тощо – з іншими державами, захисту прав й інтересів громадян за межами країни, укріплення і розвитку міжнародного співтовариства, подолання війн та укріплення миру між народами) |

Основним інструментом забезпечення державою її функціонування є **державна влада**.

Взагалі влада – це соціальне явище, основними компонентами якого є суб'єкт, об'єкт, механізм і засоби їх взаємодії. Сутністю влади виступають вольові відносини. Державна влада припускає монопольне право суб'єкта (держави) приймати рішення, обов'язкові і значущі для об'єкта (громадян), і спроможність забезпечувати виконання прийнятих зобов'язань, контролювати об'єкт. Суспільство об'єктивно потребує влади.



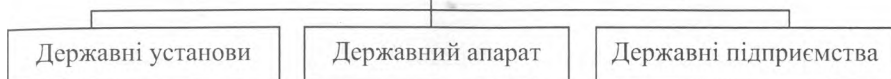


**Державна влада, державне управління суспільством здійснюються за допомогою державного механізму.**

**Механізм держави** – система органів, установ і посадових осіб, які відповідно до встановленого правового порядку наділені державно-владними повноваженнями і реалізують функції держави.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Нерсисян В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – С. 261.

## МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВИ



Механізм сучасної правової держави будується та функціонує за принципом розподілу державної влади на три самостійні гілки влади – законодавчу, виконавчу та судову.

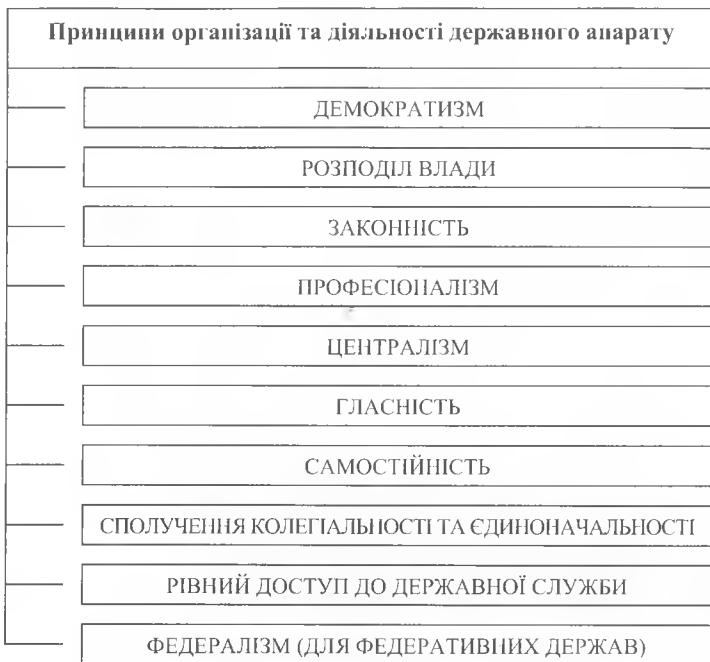
При цьому **законодавчу владу** у різних державах здійснює представницький орган – парламент (однопалатний чи двопалатний); **виконавчу владу** – глава держави (президент, конституційний монарх тощо), уряд, міністерства та інші центральні установи (комітети, комісії, відомства, інспекції, служби, бюро тощо), місцеві державні органи виконавчої влади; до системи органів **судової влади** належать суди загальної юрисдикції, конституційні та арбітражні суди.

Частиною механізму держави є апарат держави.

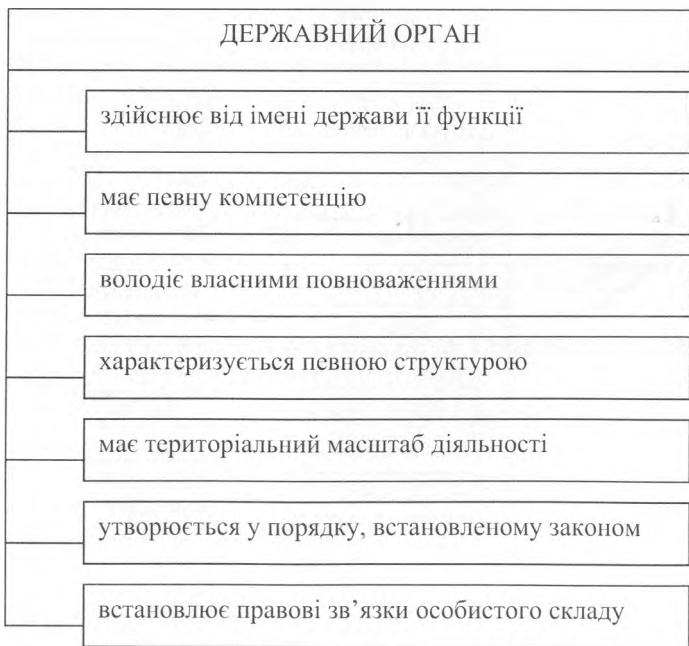
**Апарат держави** – юридично оформлена система всіх державних органів, що здійснюють безпосередню практичну роботу з управління суспільством, виконання завдань і функцій держави.<sup>5</sup>



Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2-ге вид. / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 89.

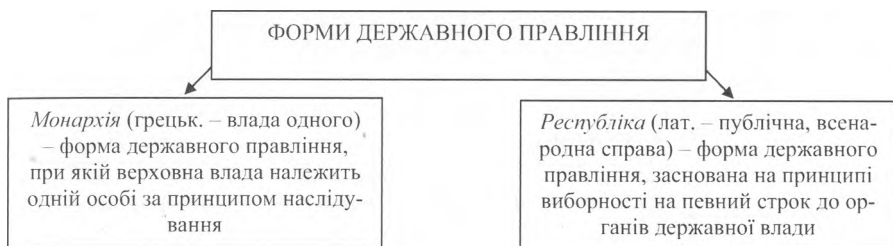


Система державних органів побудована за ієрархічним принципом підпорядкування нижчих органів вищим.



Кожна держава характеризується формою державного правління, формою державного устрою, політичним режимом тощо.

**Форма правління** – це спосіб організації та формування верховної державної влади.<sup>6</sup> Форма правління визначає, яким чином побудована верховна влада в державі, які органи й посадові особи наділені цією владою, яким чином вона формується й розподіляється поміж ними.



**Форма державного устрою** – спосіб територіальної (й національно-територіальної) організації розподілу державної влади і взаємовідносин між відповідними суб'єктами державної влади.<sup>7</sup>

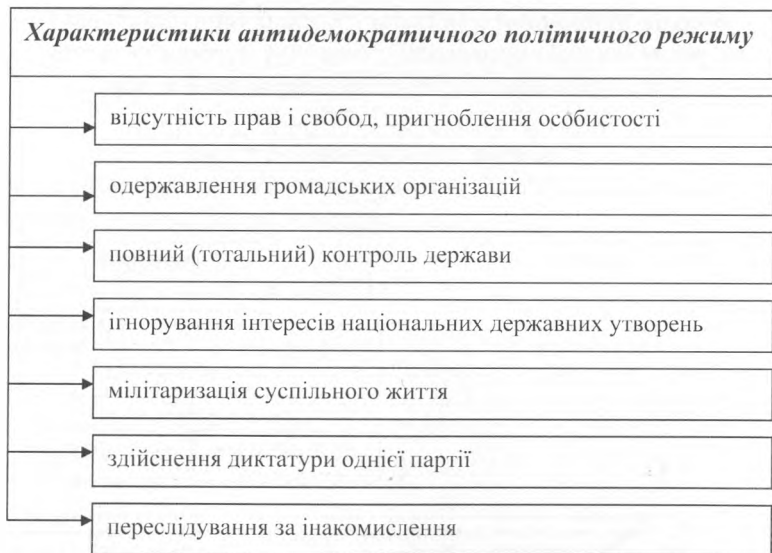
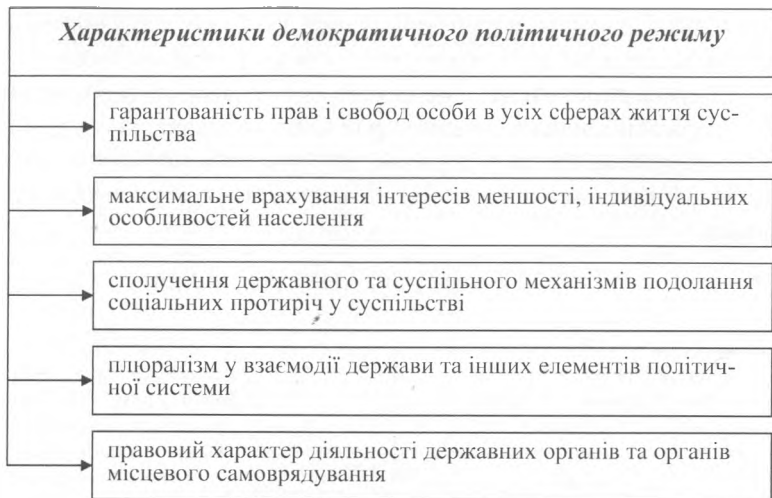


**Форма державного (політичного) режиму** – це характер, властивість і якість правового порядку здійснення державної влади.<sup>8</sup> Основним тут є питання про те, в який спосіб, в якій формі здійснюється державна влада.

<sup>6</sup> Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – С. 245.

<sup>7</sup> Там само. – С. 250.

<sup>8</sup> Там само. – С. 253.



Розглядаючи наявні форми політичних режимів, слід наголосити, що сьогодні зміст діяльності держави набув нових якостей:

- держава стала на шлях подолання суспільних протиріч не насильницькими методами, а на основі досягнення компромісу, терпимості, сприяння розвитку громадянського суспільства;
- держава почала широко використовувати такі загальнодемократичні ідеї та інститути, як розподіл влади, плюралізм думок, гласність тощо;
- велика увага приділяється соціальному захисту громадян;

- на міжнародній арені здійснюється політика, побудована на взаємних уступках, компромісах, спільних домовленостях з іншими країнами.

Держава і суспільство не є тотожними поняттями. Держава виокремлюється із суспільства на певній стадії його розвитку. З удосконаленням суспільства держава стає демократичною (у ній здійснюються народовладдя, підтримується економічна свобода, свобода особи), а з формуванням громадянського суспільства держава стає правовою.

У статті 1 Конституції України зазначено: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава»

**Суспільство** – це система взаємодії людей, що пов'язані між собою інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межі поведінки в спільних інтересах за допомогою соціальних норм (у тому числі – юридичних).<sup>9</sup>

**Демократія** – політична організація влади народу, при якій забезпечується: рівна участь усіх і кожного в управлінні державними і суспільними справами; виборність основних органів держави і законність у функціонуванні всіх суб'єктів політичної системи суспільства; забезпечення прав і свобод людини і меншості відповідно до міжнародних стандартів.<sup>10</sup>

**Громадянське суспільство** – це сукупність усіх громадян, їх вільних об'єднань та асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами, що характеризуються високим рівнем суспільної свідомості, політичної культури, які перебувають за межами регулювання держави, але охороняються та гарантуються нею.<sup>11</sup>

Основні риси громадянського суспільства:

- наявність демократичної правової державності;
- самоврядування індивідів, добровільних організацій та асоціацій громадян;
- різноманітність форм власності (приватної, колективної, кооперативної тощо), ринкова економіка;
- плюралізм ідеологій і політичних поглядів, багатопартійність;
- доступ усіх громадян до участі в державних і суспільних справах;
- взаємна відповідальність держави та громадян за виконання демократично прийнятих законів;

<sup>9</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2-ге вид. / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 58.

<sup>10</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2-ге вид. / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 148.

<sup>11</sup> Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави та права: Підручник. – Л.: «Новий Світ-2000», 2004. – С. 244.

- наявність розвиненої соціальної структури;
- розвинена громадянська політична культура і свідомість;
- цінування прав громадян вище за державні закони;
- багатоманіття соціальних ініціатив;
- контроль суспільства за діяльністю державних органів.<sup>12</sup>

Передумови становлення громадянського суспільства:

- володіння кожного члена суспільства правом конкретної власності чи правом на використання та розпорядження власністю, на виготовлений ним суспільний продукт (це базова, фундаментальна основа громадянського суспільства);
- наявність розвиненої соціальної структури, яка відображає різноманітність інтересів усіх соціальних груп суспільства (як наслідок дії попередньої умови);
- достатньо високий рівень соціального, духовного, психологічного розвитку особистості, її внутрішньої свободи і здатності до самостійної діяльності та самореалізації.<sup>13</sup>

**Правова держава** – це така держава, в якій панує та діє принцип верховенства права і правових законів у всіх сферах державного життя і громадянського суспільства, в якій вся державна влада належить народowi, в якій проголошуються і гарантуються основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина, державної влади, форми представницької та безпосередньої демократії, загальнолюдські політичні та моральні цінності, рівність, рівноправ'я і справедливість, свобода і відповідальність, взаємоповага і взаємовідповідальність державної влади і громадян, в якій панують громадянський мир, правопорядок і право – законність.<sup>14</sup>

**Соціальна правова держава** – це політична організація суспільства, в якому право пов'язує і підкоряє собі державну владу, а основні права особи та її соціальна безпека становлять зміст свободи, заснованої на законах, які приймаються і піддаються зміні законним шляхом.<sup>15</sup>

Крім характерних для будь-якої держави ознак, соціальна правова держава як вища форма політичного буття, яку виробило людство, має низку специфічних ознак:

- пов'язаність державної влади правом і його панування у всіх сферах суспільного життя: свобода може бути досягнена лише у

<sup>12</sup> Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави та права: Підручник. – Л.: «Новий Світ-2000», 2004. – С. 244.

<sup>13</sup> Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави та права: Підручник. – Л.: «Новий Світ-2000», 2004. – С. 248.

<sup>14</sup> Котюк В.О. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2005. – С. 280–282.

<sup>15</sup> Скакуи О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2-ге вид. / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 140.

тому разі, якщо державна влада обмежується (переборюється) правом, ставиться під контроль права, функціонує у поєднанні та у взаємодії з громадянським суспільством у рамках права; у Конституції України (ст. 8) записано: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права»;

- відповідність закону праву (правовий закон) і його верховенство, тобто право як міра свободи і справедливості набуває відпрацьований в законі зміст; конституційний закон має пряму дію;
- пов'язаність законом рівною мірою як громадян та їх об'єднань (комерційних і некомерційних), так і державних органів, посадових осіб. Стосовно громадян та їх об'єднань діє загальнодозвільний принцип: «дозволено все, крім прямо забороненого законом». Стосовно владних державних органів і посадових осіб діє спеціально-дозвільний принцип: «Дозволено лише те, що прямо передбачено законом»;
- законодавче закріплення та реальне забезпечення основних прав людини – наявність налагодженого правового механізму їх охорони і захисту (включаючи рівень прямого конституційного захисту);
- побудова відносин особи та держави на основі взаємної відповідальності: як особа є відповідальною перед державою, так і держава відповідає перед особою за невиконання обов'язків;
- поділ державної влади між законодавчими, виконавчими і судовими органами: їх незалежність і єдність; недопустимість підміни функцій один одного; дієвість механізму «стримувань і противаг»;
- законний (легальний) шлях прийняття законів та внесення змін до них – шлях виявлення волі народу безпосередньо (референдум) або опосередковано (через представницький орган). Уся повнота законодавчої влади в представницькому органі здійснюється виборними представниками народу;
- наявність ефективних форм контролю і нагляду за здійсненням законів та інших нормативно-правових актів – налагоджена робота прокуратури, міліції, служби безпеки, податкової адміністрації та інших правоохоронних і контрольно-наглядових органів;
- можливість особи домагатися конкретного мінімуму соціальних благ завдяки гарантуванню державою її соціальної безпеки – мінімальний (достатній) рівень життя кожному громадянину та його підвищення;
- можливість громадян домагатися забезпечення державою їх соціального захисту, підняття рівня соціально-економічних прав громадян до рівня основних прав – формування соціального середовища, яке створює умови для сприятливого індивідуального розвитку особи, рівності стартових можливостей (а не мате-

ріальної рівності) за допомогою державної системи просвітництва та освіти, податкової політики, регулювання ринку праці та контролю за умовами праці та ін.;

- здійснення державою соціальної допомоги громадянам, не спроможним (не з власної вини) забезпечувати свій добробут – ідеться про забезпечення гарантованого життєвого рівня соціально вразливих верств населення – літніх людей, непрацездатних (хворих), безробітних, які стали такими з незалежних від них причин. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням;
- забезпечення державою соціальної функції власності – власність не повинна використовуватися на шкоду людині та суспільству, тобто не може завдавати шкоди правам, свободам і гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст.ст. 13, 41 Конституції України);
- проведення державою політики соціальної поступки – вирішення всіх питань в ім'я досягнення згоди і порозуміння між різноманітними соціальними групами, виявлення глибокої поваги до особи незалежно від її соціального стану, захист від усякого посягання на її життя, здоров'я і особисту гідність.

Держава є соціальною, правовою оскільки, оскільки вона гарантує людині свободу вияву:

- як індивіду, який відрізняється від інших фізичними і психічними якостями, тобто має індивідуальність;
- як члену соціального організму, яким є громадянське суспільство, тобто як індивіду, який входить до складу громадських і професійних груп і організацій;
- як громадянину, який є підданим держави.<sup>16</sup>

### **Теорія права**

**Поняття права. Походження права. Ознаки права. Система права та її складові. Галузі права. Співвідношення права та закону; системи права та системи законодавства. Джерела (форми) права. Принципи права. Функції права. Правові відносини. Юридичний факт. Презумпція. Правотворчість. Реалізація норм права.**

Одним із найскладніших суспільних явищ, яке виступає як один із головних засобів організованості й порядку в суспільстві, є право.

**Право** – система соціальних загальнообов'язкових норм, дотримання та виконання яких забезпечуються державою.

<sup>16</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2-ге вид. / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 140.

Правом регламентується широка сфера суспільного життя. Зокрема, визначається державний і суспільний устрій країни, регулюються політичні, економічні, соціальні та інші суспільні відносини, регламентується міжнародна діяльність держав тощо.

Історія розвитку права тісно пов'язана з виникненням і розвитком держави. В родовому суспільстві взаємини людей регулювалися, головним чином, звичаями. З утворенням держав виникла необхідність у державно-владному регулюванні суспільних відносин за допомогою права. Спочатку роль державної влади зводилася переважно до санкціонування звичаїв (*звичаєве право*), надання загальнообов'язкового характеру певним релігійним нормам тощо. Але поступово правотворча діяльність стає монополією держави в особі її спеціальних законодавчих органів та судів (*прецедентне право*). Держава відіграє особливу конститутивну роль щодо права, бо тільки вона здатна забезпечити загальнообов'язковість соціальних норм у масштабах усього суспільства. Саме в цьому полягає головна відмінність права від норм моралі та інших неправових норм, які не забезпечуються методами державного примусу.

Виникнення права – це складний і багатоаспектний процес. Різноманітні теорії, концепції виникнення права сприяють відновленню картини генезису права:

- за теологічною теорією (Ф. Аквінський, Ж. Мартен, XII ст.), право було створено Богом і дароване людині через пророка чи правителя. Воно виражає волю Бога, вищий розум, добро і справедливість. Теологічна теорія відповідала релігійній ідеології, яка панувала в епоху середньовіччя, виправдовувала дії правителів;
- за теорією природного права (Конфуцій, Аристотель, М. Т. Цицерон, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо та ін., XVII-XVIII ст.), право, на відміну від позитивного (встановленого з волі держави), виникає як закон доброчесності, як право справедливого розуму. Природне право належить людині від народження, однак будь-які закони потребують гарантій, які надає держава;
- історична школа (Г. Гюго, К. Савіні, Г. Пухта, XIX ст.) відстоювала тезу про те, що право виникає спонтанно, як мова народу. Воно виростає з національного духу, народної свідомості і набуває специфічного характеру, притаманного тільки певному народові в найбільш ранній період його історії;
- психологічна теорія (Л. Петражицький, Т. Тард, XIX ст.) пов'язувала витоки права з різними проявами людської психіки (індивідуальної або колективної);

- марксистська теорія (К. Маркс, Ф. Енгельс, XIX ст.) спиралася на історико-матеріалістичне вчення про суспільство і суспільний розвиток. Генезис права пов'язувався з класовою боротьбою;
- теорія примирення (Г. Берман, Е. Аннерс) пояснювала походження права необхідністю упорядкування відносин між родами.

Специфічними *ознаками* права є:

- вираження ступеня свободи, рівності та справедливості, установлені державою таким чином, щоб свобода одних людей не обмежувала свободи інших;
- нормативність (за допомогою норм право регулює різні суспільні відносини, слугує знаряддям втілення в життя політики держави, засобом організації її різнобічної управлінської та іншої діяльності);
- формальна визначеність права (означає чіткість, однозначність, стислість формальних правових приписів, виражених у законах, указах, постановах тощо);
- системність права (право – це не просто сукупність принципів і норм, а їх система, де всі елементи пов'язані та узгоджені. Системність вноситься до права законодавством);
- вольовий характер права, вираження в ньому суспільних, групових та індивідуальних інтересів (право акумулює суспільну, групову та індивідуальну волю громадян у їх гармонічному поєднанні, злагоді та компромісах);
- загальнообов'язковість права (виражається в тому, що встановлені правила поведінки є загальними та обов'язковими для всієї країни);
- державна забезпеченість, гарантованість права аж до примусу (свідчить про те, що державна влада, держава в цілому підтримує загальні правила, які визначаються державою правовими).<sup>17</sup>

Сутність права визначається характером суспільно-економічного ладу та політичної структури держави. На його розвиток впливають також панівна ідеологія, традиції тощо. Змістоутворювальні фактори трансформуються у праві через волю соціальних груп, класів чи народу в цілому. Основу такої волі становить загальнонародний чи груповий інтерес. Уособлена в праві воля є тією його властивістю, що визначає всі інші риси права та його загальний зміст.

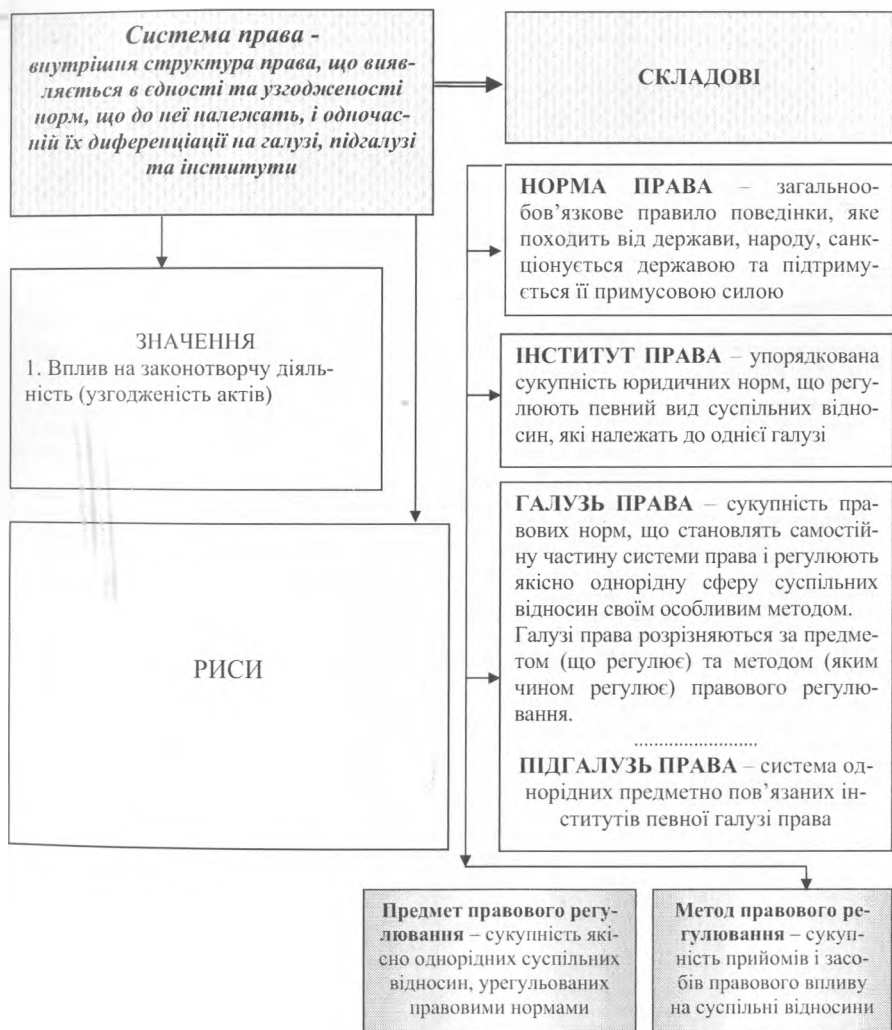
Право – складна соціальна система, її складовими є галузі права, правові інститути тощо. Під системою розуміється складно організоване ціле, яке містить окремі елементи, об'єднані різноманітними зв'язками і взаємовідносинами. Будь-яка система передбачає два ос-

<sup>17</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. – 2-ге вид. / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 216–219.

новних компоненти: по-перше, структуру – обумовленість і «набір» відносно самостійних елементів у рамках єдиного процесу, явища, по-друге, взаємодію елементів структури.

Основними принципами системи права є:

- демократизм і гуманізм;
- динамізм, поєднаний з необхідною стабільністю;
- наукова обґрунтованість;
- рівність громадян перед законом;
- взаємна відповідальність держави та особи;
- верховенство права;
- гарантування державою правових приписів.



**Галузь права**  
сукупність правових норм (принципів) та інститутів права, що регулюють певну сферу суспільних відносин у межах конкретного предмета й методу правового регулювання з урахуванням принципів і завдань такого регулювання

Галузі права в основному збігаються з галузями законодавства

## Основні галузі права

### Профілюючі (традиційні) галузі

#### Державне (конституційне) право

система правових норм, інститутів і нормативно-правових актів, які закріплюють і регулюють відносини народоуправління, основи конституційного ладу України, правового статусу людини і громадянина, територіальної організації, системи державних органів та організації місцевого самоврядування в Україні

#### Адміністративне право

система адміністративно-правових норм, які закріплюють, регулюють і охороняють суспільні відносини у сфері державного управління

#### Цивільне право

сукупність правових норм, які регулюють майнові, товарно-грошові та деякі інші відносини, пов'язані чи не пов'язані з майновими, а також особисті немайнові відносини, засновані на рівності учасників цих відносин

#### Кримінальне право

система кримінальних норм, установлених законодавчим органом, що визначають основи та принципи кримінальної відповідальності, встановлюють, які суспільно небезпечні діяння є злочинними, які вид і міра покарання можуть застосовуватися до особи, котра скоїла злочин

### Процесуальні галузі

#### Конституційне процесуальне право

система правових норм, які регулюють порядок реалізації конституційних матеріальних норм, конституційне провадження, ухвалення та виконання рішень і висновків Конституційного Суду України

#### Адміністративне процесуальне право

система адміністративних процесуальних норм, які регулюють порядок реалізації норм адміністративного права

#### Цивільно-процесуальне право

система цивільно-процесуальних норм, які регулюють порядок судового розгляду і винесення рішень у цивільних, трудових, шлюбно-сімейних, земельних, земельних і деяких інших справах, та організація виконання ухвалених рішень

#### Кримінально-процесуальне право

система кримінально-процесуальних норм, які регулюють порядок порушення кримінальних справ, проведення щодо них дізнання і попереднього слідства, судового розгляду, винесення вироків та інших судових рішень, організації їх виконання

#### Господарське процесуальне право

система арбітражно-процесуальних норм, які регулюють порядок застосування норм господарського права та визнання суб'єктів господарської діяльності банкрутами

### Спеціальні галузі

#### Фінансове право

система правових норм, які регулюють і охороняють суспільні відносини у сфері збирання та використання коштів і коштів місцевого самоврядування

#### Трудове право

система правових норм, які регулюють трудові відносини, що виникають у процесі праці

#### Шлюбно-сімейне право

система правових норм, які регулюють правовідносини шлюбу, сім'ї, усиновлення, опіки і піклування та реєстрації актів громадянського стану

#### Екологічне право

система правових норм, які регулюють суспільні відносини між людьми у сфері використання та охорони навколишнього природного середовища

#### Земельне право

система правових норм, які регулюють правовідносини у сфері володіння, розпорядження й користування землею

#### Підприємницьке право

система правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері підприємництва

## Комплексні галузі

#### Податкове право

система правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері управління податків та обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів, встановлених при цьому права, обов'язки та відповідальність сторін

#### Банківське право

система правових норм, які регулюють відносини, що виникають у процесі банківської діяльності

#### Страхове право

сукупність загальноприйнятих правил (норм) поведінки страховальників, страховиків та їх посередників, визначених державою та закріплених у законах і підзаконних актах, які стосуються страхової діяльності

#### Житлове право

сукупність правових норм, які регулюють відносини у сфері забезпечення права громадян на житло, належного використання і збереження житлового фонду

#### Авторське право

система правових норм, що регулюють немайнові правовідносини, пов'язані зі створенням і використанням наукових винаходів, творів літератури та мистецтва

#### Морське право

сукупність правових норм, якими регулюються суспільні відносини, що виникають у зв'язку з перевезенням вантажів, пасажирів, багажу та пошти морським транспортом, з використанням суден для рибних та інших морських промислів, для проведення буксирних, криголамних і рятувальних операцій, а також для інших господарських, наукових і культурних цілей

#### Виправно-трудове право

система правових норм, які регулюють порядок і умови відбування призначених судами за вчинені злочини покарань, виконання яких пов'язане з застосуванням до засуджених заходів виправно-трудового впливу

За широкого розуміння права стає очевидним, що його зміст створюється суспільством і лише надання цьому змісту нормативної форми, тобто зведення його в закон здійснюється державою. Формула «право створюється суспільством, а закон – державою» найбільш точно виражає розмежування права і закону. Розмежування права і закону має великий гуманістичний зміст, оскільки право тоді розглядається як критерій якості закону, наскільки останній визнає право людини, її інтереси, свободу, потреби.

### Право та закон

**Право** – система встановлених або санкціонованих народом чи державою загальнообов’язкових правил (норм) поведінки або діяльності, які виражають ступінь свободи людини відповідно до волі домінуючої в суспільстві частини населення, спрямовані на врегулювання суспільних відносин відповідно до цієї волі і дотримання яких забезпечується цілеспрямованою діяльністю держави

**Закон** – нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів країни, який регулює найважливіші суспільні відносини, приймається органом законодавчої влади або безпосередньо громадянами держави в порядку референдуму

### Співвідношення права та закону

Право набуває прямого закріплення та розвитку в юридичних законах

Право часто закріплюється в законах опосередковано

Право іноді обмежується в законах

Норми закону можуть вступати в суперечність із постулатами права

Право іноді залишається поза межами законодавчої регламентації та реалізується в неправових соціальних нормах

### Відмінності права та закону

Право характеризує систему норм, що встановлені державою; закон визначає спосіб закріплення та формального вираження цих норм

Право є загальнообов’язковим; закон має певну юридичну силу

Право виражається, окрім нормативних актів, через правові звичаї, правові прецеденти тощо

Право має горизонтальну структуру; система законодавства має горизонтальну та вертикальну структуру

Кількість галузей законодавства більша за кількість галузей права

Первинним елементом системи права є норма; первинним елементом системи законодавства є стаття нормативного акта.

Система законодавства більш суб’єктивна, оскільки залежить від волі законодавця; система права залежить від системи суспільних відносин і тому менш суб’єктивна

Закон, крім норм, може містити декларації, вказівки на мотиви, цілі та задання цих норм; право складається з норм

Законодавство є специфічною формою виявлення права. Але законодавство не збігається з правом як за обсягом регульованих ним суспільних відносин, так і за внутрішньою структурою. На відміну від права, яке є сукупністю правових норм, законодавство – це сукупність законодавчих актів. Право співвідноситься із законодавством як зміст і форма.



Системність права – складне системне утворення, яке поділяє право на три елементи: природне, позитивне і суб'єктивне. Природне право складається із соціально-правових домагань, зміст яких зумовлений природою людини і суспільства. Важлива частина природного права – права людини. Другий елемент – позитивне право – це законодавство та інші джерела юридичних норм, в яких набувають офіційного державного визначення соціально-правові домагання громадян, організацій, соціальних груп. Третій елемент – суб'єктивне право, тобто індивідуальні можливості, які виникли на підставі норм позитивного права і задовольняють інтереси і потреби суб'єкта. Відсутність хоча б одного з перерахованих елементів деформує право, і воно втрачає властивість ефективного регулятора суспільних відносин і поведінки людей.

Як цілісне явище соціальної дійсності право має певні форми свого вираження. Право існує та функціонує в трьох іпостасях: правові ідеї (правова свідомість), правові норми і суспільні відносини, які регулюються правом. Отже, для праворозуміння важливий не лише зміст права, але і його прояви у конкретних формах.

Розрізняють внутрішню та зовнішню форми права. Під внутрішньою формою права розуміють його структуру, систему елементів; під зовнішньою формою – об'єктивізований комплекс юридичних джерел, що формально закріплюють правові явища і дозволяють адресатам знаходитися з їх реальним змістом і користуватися ними. Терміни «джерела» і «форми» права використовуються в одному і тому ж значенні зовнішньої форми об'єктивізації, виразу права. Тобто юридичними джерелами, або формами права є офіційні форми зовнішнього вираження та закріплення правових норм, що діють у певній державі.

**ДЖЕРЕЛА (ФОРМИ) ПРАВА**  
**форми об'єктивізації правових норм, які слугують ознаками**  
**їх обов'язковості в певному суспільстві і в певний час**

**Правовий звичай** – санкціоноване державою, таке, що історично склалося, правило поведінки. Держава визнає не всі звичаї, що склалися в суспільстві, а лише ті, що мають найбільше значення для суспільства, відповідають його інтересам і відповідають історичному етапу його розвитку

**Правовий прецедент** (судовий або адміністративний) – судові чи адміністративні рішення у конкретній юридичній справі, яке стає нормою для всіх аналогічних справ у майбутньому

**Закон (або нормативно-правовий акт)** – юридичний акт, що містить норми права і приймається уповноваженими суб'єктами правотворчості

**Нормативно-правовий договір** – двостороння або багатостороння угода між суб'єктами правотворчості, яка містить норми права

**Міжнародно-правові акти** – спільний акт-документ двох або кількох держав, що містить норми права про встановлення, зміну або припинення прав і обов'язків у різних відносинах між ними. Із санкції держави такий акт поширюється на її територію, стає частиною внутрішньонаціонального законодавства. На внутрішньодержавне право впливають джерела міжнародного права: загальновизнані принципи міжнародного права, міжнародні договори

**Правова доктрина** – концептуально оформлені правові ідеї, принципи, розроблені вченими з метою вдосконалення законодавства, усвідомлені суспільством і визнані державою як обов'язкові  
**Юридична наука** – різноманітні наукові, на основі яких правозастосовчі органи приймають рішення у конкретних юридичних справах

**Правосвідомість** – система ідей, уявлень, емоцій і почуттів, які виражають ставлення індивіда, групи, суспільства до чинного, минулого та бажаного права, а також до діяльності, пов'язаної з правом. На основі цієї системи правозастосовчі органи також можуть приймати рішення у конкретних юридичних справах

**Загальні принципи права** – вихідні начала правової системи (принципи справедливості, сумління, гуманізму і т.ін.), на які посилаються юристи за відсутності нормативно-правового акта, прецеденту, звичаю чи нормативно-правового договору

**Релігійні канонічні** тексти містять церковні канони або інші релігійні норми, які санкціонуються державою для надання їм загальнообов'язкового значення та забезпечуються нею. Релігійно-правові норми поширені в традиційно-релігійних правових системах (наприклад, у мусульманських країнах)

Незважаючи на багатоманітність типів (сімей) правових систем світу (романо-германська, англо-американська, змішана, релігійно-традиційна) усі вони в демократичних суспільствах спираються на загальну основу принципів права.

*Принципи права – об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги, які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів.*

Основними принципами права, в яких втілюються загальнолюдські цінності, є такі:

- принцип свободи;
- соціальна справедливість;
- принцип рівності всіх перед законом (його важливими елементами є єдність прав і обов'язків, а також взаємна відповідальність держави та особи);
- гуманізм;
- демократизм формування та реалізації;
- законність.

Право як засіб державного управління суспільними процесами і водночас як регулятивний феномен, якому підпорядковується сама держава, має лише йому притаманні соціальні функції, які нерозривно пов'язані з функціями держави.

*Функції права – основні види його впливу на суспільні відносини, що визначаються сутністю і соціальним призначенням права на різних етапах його історичного розвитку.<sup>18</sup>*

За зовнішнім критерієм виокремлюють соціальні функції права – політичну, економічну, ідеологічну.

За внутрішнім критерієм виділяють:

- регулятивну функцію права – нормативне закріплення певних суспільних відносин, їх організаційне оформлення:
  - регулятивно-статична функція (полягає у впливі права на суспільні відносини шляхом їх закріплення у різних нормативно-правових актах);
  - регулятивно-динамічна функція (проявляється у впливі права на суспільні відносини шляхом проведення необхідних реформ – економічних, соціальних, політичних);

<sup>18</sup> Вишнеvский А. Ф. Общая теория государства и права: Учеб. пособие / А. Ф. Вишнеvский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский; Под общ. ред. проф. В. А. Кучинского. – 2-е изд., доп. – Минск: Амалфея, 2004. – С. 187–193.

- охоронну функцію права – дію права, спрямовану на охорону суспільних відносин;
- виховну функцію права (спрямована на формування правової культури всього суспільства і кожного його члена окремо, без чого неможливе створення та ефективне функціонування правової держави).

Значна частина суспільних відносин будується на засадах норм права – такі відносини називають правовими відносинами.

*Правові відносини – суспільні відносини, врегульовані нормою права, учасники яких мають суб'єктивні юридичні права та обов'язки.*

Розрізняють такі види правовідносин:

- за галузевою ознакою – конституційні, адміністративні, цивільні, трудові, сімейні тощо;
- в залежності від функцій права – регулятивні та охоронні (регулятивні виникають з правомірних дій, а охоронні – з неправомірних дій суб'єктів);
- за кількісним складом суб'єктів: прості – виникають між двома суб'єктами, складні – між трьома і більше суб'єктами;
- за характером обов'язків – активні та пасивні правовідносини (в активних обов'язок суб'єкта полягає в необхідності здійснити певні дії, в пасивних – обов'язок полягає в тому, щоб не здійснювати дій).
- Правовідносини включають в себе такі елементи:
- суб'єкти;
- об'єкти;
- зміст правовідносин.

Суб'єкти правовідносин – це правоздатна і дієздатна особи, що є носіями юридичних прав і обов'язків. Під правоздатністю особи розуміється закріплена законодавством і забезпечена державою можливість суб'єкта мати об'єктивні права і нести юридичні обов'язки. Дієздатність означає закріплену законодавством і забезпечену державою можливість суб'єкта набувати та здійснювати свої права і обов'язки особистими діями.

Об'єкти правовідносин – це реальне (матеріальне або нематеріальне благо) благо, з приводу якого суб'єкти вступають у правовідносини.

Зміст правовідносин – це суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників правових відносин. Суб'єктивним правом є передбачена правом лінія можливої поведінки особи. Під юридичним обов'язком розуміють передбачену правом лінію належної поведінки особи.

Поштовхом для виникнення правовідносин, їх передумовою є юридичний факт.

*Юридичний факт – це конкретна життєва обставина, з якою норми права пов'язують виникнення, зміну або відміну правовідносин.<sup>19</sup>*

Отже, за юридичними наслідками юридичні факти поділяються на правоутворювальні, правозмінювальні та правоприпинювальні.

За вольовою ознакою: дії правомірні та неправомірні (вольова поведінка суб'єктів права, з якою пов'язані виникнення, зміна та припинення правовідносин); події (юридичні факти, що виникають, змінюються та припиняються поза волею людей), обставини (складні юридичні факти, які охоплюють за змістом дії та події).

У правовій дійсності існує також феномен припущення, який, не будучи юридичним фактом, може породжувати правовідносини.

*Презумпція – закріплене в законі припущення про наявність чи відсутність певних фактів, що мають юридичне значення.<sup>20</sup>*

Презумпції виступають певним логічним засобом, який використовується у судовому процесі внаслідок того, що він передбачений законом або впливає із його змісту.

Перш ніж стати юридичною нормою, те чи інше правило поведінки може виступати як філософський, правовий, етичний, політичний або інший принцип, звичай чи традиція. На стадії усвідомлення необхідності регулювання суспільних відносин з'являються погляди, уявлення, думки про певну сукупність соціальних зв'язків, визначений варіант поведінки учасників суспільних відносин, які повинні стати загальнообов'язковими правилами поведінки, вміщеними в певному джерелі права, наприклад, у нормативно-правовому акті.<sup>21</sup> Як наслідок, відбувається процес, пов'язаний з народженням, формуванням і оформленням права – процес правотворчості.

*Правотворчість – процес, яким суспільство, народ, держава творить форми державної та суспільної організації, комбінує та пристосовує до потреб нового життя, приватного та суспільного, елементи звичаєвого права, традиції, старе право, впливи найновіших правових систем.*

*М. Грушевський*

<sup>19</sup> *Правознавство*: Навчальний посібник. – К.: ВД «Професіонал», 2007. – С. 35–44.

<sup>20</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. – 2-ге вид. / Перекл. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 373.

<sup>21</sup> *Правознавство*: Підручник / А. І. Берлач, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський. За ред.: В. В. Колейчикова, А. М. Колодія. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 130.

Іншими словами, правотворчість є діяльністю державних органів і посадових осіб, громадських організацій, уповноважених на те державою, а також усього народу країни, що спрямовується на утворення, зміну чи скасування нормативно-правових актів<sup>22</sup>.

Встановлені державою правові норми не можуть виконувати свою регулятивну роль без складного механізму їх реалізації, адже право має зміст і цінність для особи, суспільства лише за умови його реалізації.

*Реалізація норм права – втілення положень правових норм у фактичній діяльності (поведінці) суб'єктів права.*

Реалізація права – це складний процес, що включає механізми реалізації та форми реалізації права.

Механізмом реалізації права є діяльність суб'єкта права, зобов'язаної сторони, законотворчого органу, правозастосовчого органу та наявні юридичні норми, які регулюють їх діяльність.

Формами безпосередньої реалізації права є дотримання (здійснюється через пасивну поведінку суб'єктів), виконання (полягає в активній поведінці суб'єктів, яку слід здійснювати незалежно від їх власного бажання) та використання (суб'єкти на свій розсуд за власним бажанням використовують надані їм права).

Однією з найважливіших форм реалізації права є застосування права.

*Застосування права – владна діяльність компетентних органів держави та посадових осіб з підготовки та прийняття індивідуальних рішень в юридичній справі на основі юридичних фактів та конкретних правових норм.*

Таким чином, право є державним регулятором суспільних відносин, воно встановлює правопорядок, який відповідає інтересам суспільства, держави, громадян, і саме в цьому полягає його соціальна цінність.

### **Терміни та поняття**

**Апарат держави** – юридично оформлена система всіх державних органів, що здійснюють безпосередню практичну роботу з управління суспільством, виконання завдань і функцій держави.

**Галузь права** – 1) сукупність правових норм, що становлять самостійну частину системи права і регулюють якісно однорідну сферу суспільних відносин своїм особливим методом;

<sup>22</sup> Правознавство: Підручник / А. І. Берлач, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський. За ред.: В. В. Копйчикова, А. М. Колодія. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 130.

2) сукупність правових норм (приписів) та інститутів права, що регулюють певну сферу суспільних відносин у межах конкретного предмета й методу правового регулювання з урахуванням принципів і завдань такого регулювання.

**Громадянське суспільство** – це сукупність усіх громадян, їх вільних об'єднань та асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами, що характеризуються високим рівнем суспільної свідомості, політичної культури, які перебувають за межами регулювання держави, але охороняються та гарантуються нею.

**Демократія** – політична організація влади народу, за якої забезпечується: рівна участь усіх і кожного в управлінні державними та суспільними справами; виборність основних органів держави і законність у функціонуванні всіх суб'єктів політичної системи суспільства; забезпечення прав і свобод людини і меншості відповідно до міжнародних стандартів.

**Держава** – 1) це особлива організація політичної влади суспільства, яка займає певну територію, має власну систему управління й володіє внутрішнім і зовнішнім суверенітетом;

2) сукупність людей, території, на якій вони проживають, і суверенної у межах даної території публічної та політичної влади; організація політичної влади, головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує та організовує за допомогою норм права спільну діяльність людей і соціальних груп, утворює, забезпечує і захищає права та інтереси громадян.

**Державна влада** (основний типовий спосіб здійснення політичної влади) - публічно-політичні, вольові відносини, що утворюються між державним апаратом і суб'єктами політичної системи суспільства на засадах правових норм, зі спіранням, у разі потреби, на державний примус.

**Джерела (форми) права** – форми об'єктивізації правових норм, які слугують ознаками їх обов'язковості в певному суспільстві і в певний час.

**Загальні принципи права** – вихідні начала правової системи (принципи справедливості, сумління, гуманізму і т. ін.), на які посилаються юристи за відсутності нормативно-правового акта, прецеденту, звичаю чи нормативно-правового договору.

**Закон (або нормативно-правовий акт)** – 1) юридичний акт, що містить норми права і приймається уповноваженими суб'єктами правотворчості;

2) нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів країни, який регулює найважливіші суспільні відносини, приймається органом законодавчої влади або безпосередньо громадянами держави в порядку референдуму.

**Застосування права** – владна діяльність компетентних органів держави та посадових осіб з підготовки та прийняття індивідуальних рішень у юридичній справі на основі юридичних фактів та конкретних правових норм.

**Інститут права** – упорядкована сукупність юридичних норм, що регулюють певний вид суспільних відносин, які належать до однієї галузі.

**Механізм держави** – система органів, установ і посадових осіб, які відповідно до встановленого правового порядку наділені державно-владними повноваженнями та реалізують функції держави.

**Норма права** – загальнообов'язкове правило поведінки, яке походить від держави, народу, санкціонується державою та підтримується її примусовою силою.

**Нормативно-правовий договір** – двостороння або багатостороння угода між суб'єктами правотворчості, яка містить норми права.

**Право** – 1) система соціальних загальнообов'язкових норм, дотримання та виконання яких забезпечуються державою;

2) система встановлених або санкціонованих народом чи державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки або діяльності, які виражають ступень свободи людини відповідно до волі домінуючої в суспільстві частини населення, спрямовані на врегулювання суспільних відносин відповідно до цієї волі і дотримання яких забезпечується цілеспрямованою діяльністю держави.

**Правова держава** – це така держава, в якій панує і діє принцип верховенства права і правових законів у всіх сферах державного життя і громадянського суспільства, в якій вся державна влада належить народові, в якій проголошуються і гарантуються основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина, державної влади, форми представницької та безпосередньої демократії, загальнолюдські політичні та моральні цінності, рівність, рівноправ'я і справедливість, свобода і відповідальність, взаємоповага і взаємовідповідальність державної влади і громадян, в якій панують громадянський мир, правопорядок і право – законність.

**Правова доктрина** – концептуально оформлені правові ідеї, принципи, розроблені вченими з метою удосконалення законодавства, усвідомлені суспільством і визнані державою як обов'язкові.

**Правовий звичай** – санкціоноване державою, таке, що історично склалося, правило поведінки.

**Правовий прецедент** (судовий або адміністративний) – судове чи адміністративне рішення у конкретній юридичній справі, яке стає нормою для всіх аналогічних справ у майбутньому.

**Правові відносини** – суспільні відносини, врегульовані нормою права, учасники яких мають суб'єктивні юридичні права та обов'язки.

**Правосвідомість** – система ідей, уявлень, емоцій і почуттів, які виражають ставлення індивіда, групи, суспільства до чинного, минулого та бажаного права, а також до діяльності, пов'язаної з правом.

**Правотворчість** – процес, яким суспільство, народ, держава творить форми державної та суспільної організації, комбінує та пристосовує до потреб нового життя, приватного та суспільного, елементи звичаєвого права, традиції, старе право, впливи найновіших правових систем.

**Презумпція** – закріплене в законі припущення про наявність чи відсутність певних фактів, що мають юридичне значення.

**Принципи права** – об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги, які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів.

**Реалізація норм права** – втілення положень правових норм у фактичній діяльності (поведінці) суб'єктів права.

**Релігійні канонічні тексти** – тексти, що містять церковні канони або інші релігійні норми, які санкціонуються державою для надання їм загальнообов'язкового значення та забезпечуються нею.

**Система права** – внутрішня структура права, що виявляється в єдності та узгодженості норм, що до неї належать і одночасній їх диференціації на галузі, підгалузі та інститути.

**Соціальна правова держава** – це політична організація суспільства, в якому право пов'язує і підкоряє собі державну владу, а основні права особи та її соціальна безпека становлять зміст свободи, заснованої на законах, які приймаються і піддаються зміні законним шляхом.

**Суспільство** – це система взаємодії людей, що пов'язані між собою інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межі поведінки в спільних інтересах за допомогою соціальних норм (у тому числі – юридичних).

**Форма державного (політичного) режиму** – це характер, властивість і якість правового порядку здійснення державної влади.

**Форма державного устрою** – спосіб територіальної (й національно-територіальної) організації розподілу державної влади і взаємовідносин між відповідними суб'єктами державної влади.

**Форма правління** – це спосіб організації та формування верховної державної влади.

**Функції права** – основні види його впливу на суспільні відносини, що визначаються сутністю і соціальним призначенням права на різних етапах його історичного розвитку.

**Юридична наука** – різноманітні наукові праці (трактати, монографії, статті та ін.), на основі яких правозастосовчі органи приймають рішення у конкретних юридичних справах.

**Юридичний факт** – це конкретна життєва обставина, з якою норми права пов'язують виникнення, зміну або відміну правовідносин.

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняттю «держава» та назвіть її характерні ознаки.
2. Охарактеризуйте форми держави та назвіть її головні функції.
3. Дайте визначення поняттю «громадянське суспільство» та вкажіть його основні риси.
4. Охарактеризуйте поняття правової держави та назвіть її специфічні ознаки.
5. Розкрийте поняття державної влади та назвіть її ознаки.
6. Опишіть поняття державного механізму та апарату держави.
7. Дайте визначення поняттю «право».
8. Охарактеризуйте історію виникнення і розвитку права.
9. Вкажіть специфічні ознаки права.
10. Розкрийте зміст системи права.
11. Дайте визначення понять «норма права», «інститут права», «галузь права».
12. Охарактеризуйте основні галузі права.
13. Розкрийте співвідношення права і закону, системи права і системи законодавства.
14. Опишіть джерела права.
15. Назвіть основні принципи та функції права.

### **Література**

1. *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2-х т. / С. С. Алексеев. – Т. 2. – М.: Юридическая литература, 1981. – 267 с.
2. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: Учебник / А. Б. Венгеров. – 2-е изд. – М.: Омега-Л, 2005. – 608 с. – (Высшее юридическое образование)
3. *Вишневский А. Ф.* Общая теория государства и права: Учеб. пособие / А. Ф. Вишневский; под общ. ред. проф. В. А. Кучинского. 2-е изд., доп. – Минск.: Амалфея, 2004. – 688 с.
4. *Власов В. И.* Теория государства и права: Учебник для высших юридических учебных заведений и факультетов / В. И. Власов. – Ростов н/Д: Феникс, 2002. – 512 с.
5. *Загальна теорія держави і права* / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.
6. *Загальна теорія держави і права* / За ред. акад. АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.

7. *Законотворча діяльність: Словник термінів і понять* / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парлам. вид-во, 2004. – 344 с.
8. *Кельман М. С. Загальна теорія держави та права: Підручник* / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Л.: Новий Світ-2000, 2004. – 584 с.
9. *Кельман М.С. Загальна теорія держави і права: Підручник* / М.С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К: Кондор, 2006. – 477 с.
10. *Комаров С. А. Теория государства и права* / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М.: Норма, 2004. – 448 с. – (Серия учебно-методических комплексов)
11. *Котюк В. О. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник* / В. О. Котюк. – К.: Атика, 2005. – 592 с.
12. *Любашиц В. Я. Теория государства и права: Учебное пособие* / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко. – Ростов н/Д: МарТ, 2002. – 512 с.
13. *Малько А. В. Теория государства и права: Учебник* / А. В. Малько. – М.: Юрист, 2004. – 512 с.
14. *Марченко М. Н. Источники права: Учеб. пос.* / М. Н. Марченко. – М.: ТК Велби: Изд-во Проспект, 2005. – 760 с.
15. *Матузов П. И. Теория государства и права: Учебник* / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Юрист, 2004. – 512 с.
16. *Молдован В. В. Основи держави і права. Опорні конспекти: Навчальний посібник для учнів, студентів вузів* / В. В. Молдован. – К.: Юмана, 1997. – 240 с.
17. *Персесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов* / В. С. Персесянц. – М.: Норма, 2004. – 552 с.
18. *Общая теория государства и права: Акад. курс в 3-х т.* / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – Т.1. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: ИКД «Зерцало М», 2002. – 528 с.
19. *Общая теория права и государства: Учебник* / Под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. – 520 с.
20. *Правознавство: Підручник* / А. І. Берlach, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський; за ред.: В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 752 с.
21. *Правознавство: Навчальний посібник.* – К.: «ВД «Професіонал», 2007. – 400 с.
22. *Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Навчальний посібник* / П. М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змінами. – К.: Атака, 2001. – 176 с.
23. *Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник* / О. Ф. Скакун; перекл. з рос. – 2-ге вид. – Х.: Консум, 2005. – 656 с.
24. *Теория права и государства: Учебник* / Под ред. проф. В. В. Лазарева. – М.: Право и закон, 1996. – 241 с.
25. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998–2004.

## § 2. Правові системи сучасності

*Поняття правової системи. Елементи правової системи. Право як центральний елемент правової системи. Співвідношення правової системи і системи права. Функції правової системи та форми їх реалізації. Об'єднання національних правових систем у правові сім'ї.*

**Правова система** – це об'єктивне, історично закономірне правове явище, яке включає взаємопов'язані, взаємообумовлені та взаємодіючі компоненти: право і законодавство, що втілює його, юридичні установи, юридичну практику, механізм правового регулювання, суб'єктивні права і обов'язки, правову діяльність і правовідносини, правосвідомість і культуру, правову ідеологію, законність і правопорядок, юридичну відповідальність та ін.

Поняття «правова система» стало результатом запровадження в правову науку системного аналізу. Категорія правової системи відносно нова, почала широко використовуватися в науковій літературі у 80-х роках, хоча зарубіжні дослідники, особливо французькі та американські, вже давно й активно оперують цим поняттям.

Дану категорію можна назвати дійсною загальнолюдською організацією в тому значенні, що вона має гуманістичний характер, покликана передусім служити людині.

Правова система – поняття складне і багатопланове, що містить у собі цілий комплекс компонентів, справляє нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини. Елементи правової системи об'єднані спільною метою, завданнями, виконують деякі загальні функції, що між іншим, не свідчить про однорідність і ідентичність останніх.

Поряд із загальними функціями, кожний компонент правової системи виконує тільки йому притаманні, специфічні функції, що не заважає їм, однак, знаходитися в логічному зв'язку один з одним. На думку французького вченого Ж. Карбоньє, правова система являє собою вмістилище і зосередження різних юридичних явищ, що існують в суспільстві одночасно і на одному і тому ж просторі.

Взаємозв'язок елементів правової системи, їх функціонування обумовлюють саме існування правової системи, оскільки ізольовано, в розрізненому вигляді, вона існувати не може.

Для того, щоб правильно визначити структуру правової системи, необхідно визначити критерії відбору її елементів. Основними вимогами в даному випадку будуть їх внутрішня упорядкованість (організаційний критерій), правове спрямування діяльності (правовий критерій), який повинен бути виражений нормативно у відповідних законодавчих актах, положеннях, що відображають мету створення правової

системи, сферу діяльності, характер її основних завдань та функцій, особливості їх реалізації, специфічні принципи організації і діяльності тощо (програмний критерій).

Дослідження окремих компонентів правової системи необхідно поєднувати з вивченням різноманітних процесів, що дають змогу осягнути цілісність правової системи, виявити її внутрішні й зовнішні зв'язки. Водночас правову систему не можна зводити лише до формальних якостей системного утворення, хоча вона і виступає такою. В неї необхідно вкладати більш глибокий, соціальний, конкретно-історичний та політичний зміст.\*

Сутність правової системи полягає в тому, що вона відображає баланс інтересів різних соціальних груп, класів суспільства. Ці інтереси отримують відображення в праві, законах та інших частинах системи у вигляді державної волі, яка спирається на можливість владного примусу до відповідної поведінки і покарання порушників юридичних приписів. Правова система є важливим стабілізуючим і організуючим чинником.

Всі елементи правової системи мають той чи інший ступінь нормативності, оскільки багато з них утворені від права, правових норм, їх складових. Нормативністю володіють і не правові явища, однак найбільш характерна ця ознака все ж таки для права. Тому цілком справедливим вважається, що право – нормативна основа всієї правової системи.

В умовах демократії дістає необхідного розвитку центральний елемент правової системи – право. Правова система у цих умовах характеризується насамперед тим, що позитивне право перестає бути другорядною складовою державної влади, утверджується верховенство права, правова держава.

Інші зміни в правовій системі демократичного суспільства полягають в тому, що право:

- зв'язує і обмежує державну владу (правова держава);
- дедалі більше набуває підстав у природному праві, в невід'ємних правах і свободах людини;
- одержує удосконалений, «відпрацьований» у законах та інших нормативних актах зміст; його основи закріплюються в конституції;
- стає неподільним, єдиним, з незалежним і сильним правосуддям.

Право виступає центральною ланкою правової системи. Ця категорія не є аналогом права у широкому розумінні. Ці категорії, незважаючи на тісний зв'язок, повинні лишитися самостійними, не підміняти, а доповнювати одна одну. Тому не випадкові застереження, що

при ототожненні хоча б за обсягом термінів «право» і «правова система» перше взагалі може зникнути з юридичної науки.

Отже, центральним елементом правової системи традиційно називають право. Серед вчених, що поділяють цю думку такі провідні вітчизняні дослідники, як Бабкін В.Д., Зайчук О.В., Копиленко О.Л., Оніщенко Н.М. тощо.

В сучасній юридичній літературі пропонується широкий діапазон вживання категорії «правова система». Ю. Тихомиров вважає, що це поняття являє собою структуру – інтегрований засіб цілісного юридичного впливу на суспільні відносини. В якості елементів системи він виділяє: по-перше, межу і принципи правового регулювання; по-друге, основні різновиди правових актів та їх об'єднання; по-третє, систематизуючі зв'язки, які забезпечують взаємодію всіх елементів і цілісність системи.

С. Алексєєв назвав таке тлумачення вельми вузьким, відмітивши, що системоутворюючі зв'язки не можна вважати елементом правової системи, а скоріше власністю останньої.

С. Алексєєв включає до поняття правової системи саме право, судову, а також іншу юридичну практику, правову ідеологію, правотворчість та правозастосовчу діяльність, індивідуальні державно-владні розпорядження (укази), правовідносини, юридичні санкції, систему законодавства, суб'єктивне право та інше. Останнім часом він запропонував виділити серед елементів правової системи:

- власне об'єктивне (позитивне) право як сукупність загальнообов'язкових норм, виражених у законі, інших формах позитивного права;
- правову ідеологію – активну сторону правосвідомості;
- судову (юридичну) практику (правову діяльність).

Саме через правову систему, її елементи відбувається зв'язок позитивного права з державою, з його органами, зі всією політичною структурою даного суспільства.

В літературі запропоновано визначення правової системи як сукупності внутрішньо узгоджених, взаємопов'язаних, соціально – одинорідних юридичних засобів, за допомогою яких держава здійснює необхідний нормативно-організуючий вплив на суспільні відносини (закріплення, регулювання, охорона, захист).

Нарешті, В. Синюков визначає правову систему як соціальну організацію, яка включає також основні компоненти національної правової культури.

Українські вчені зазначають, що елементами, які входять до правової системи України є: система права, правова політика, правова

ідеологія і юридична (правова) практика, зокрема, правотворча, правозастосовча, правоохоронна.

О. Зайчук визначає *правову систему* як єдину, стійку, динамічну сукупність, конституціональність явищ правового характеру, і насамперед, системи права, правосвідомості й правової діяльності, що відображають певний ступінь узагальнення юридичної дійсності.

Під *правовою системою* О. Скаун розуміє комплекс взаємозв'язаних і узгоджених юридичних засобів, спрямованих на регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають внаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, юридичні установи, юридична техніка тощо). Інакше кажучи, це зумовлена об'єктивними закономірностями розвитку суспільства цілісна система юридичних явищ, що постійно діють внаслідок відтворення і використання людьми та організаціями для досягнення певних цілей.

Розмежовуючи правову систему і систему права, П. Рабінович зазначає, що правова система – система всіх юридичних явищ, які снують у певній державі або групі однотипних держав, до складу якої входять: 1) різноманітні правові акти і діяльність відповідних суб'єктів із створення таких актів; 2) різноманітні види і прояви правосвідомості; 3) стан законності та його деформації.

В англосаксонській та англоамериканській правових сім'ях права система визначається за тих умов, якщо: 1) в суспільстві є закони; 2) в суспільстві є установи, що створюють і змінюють їх; 3) в суспільстві є установи, що визначають порушення законів, є установи, які забезпечують застосування законів і вирішують суперечки між індивідами (Мартин П. Голдінг).

Всі правові системи складаються з чотирьох базових елементів: 1) системи права; 2) процесів правотворчості; 3) процесу вирішення спорів; 4) правозастосовних установ (Д.Ж. Тернер).

Професор Л. Фрідмен відносить до змісту елементів правової системи структуру, сутність і культуру права.

На відміну від правознавців країн загального права представники держав романо-германської групи дещо ширше розглядають елементний склад правової системи. Так, Ж. Карбон'є вважає, що правова система – це комплекс елементів, які поєднані між собою не випадково, а необхідними зв'язками та відносинами.

Своєрідну позицію щодо елементного складу правової системи займають вчені північних країн Європи (Швеції, Данії, Норвегії). Поняття правової системи і права ототожнюються (Г.Гаммельтофф).

Сутність правової системи як феномена можна визначити відповідно до концепцій природних прав, політичного плюралізму, пріорите-

ту прав людини, відповідальності держави перед особою як чинника по забезпеченню гармонізації політико-правових процесів.

Правова система виконує такі основні функції: інтеграційну, регулятивну, комунікативну і охоронну. Визначальною серед них є інтегративна функція, спрямована на об'єднання суб'єктів права, стимулювання їх поведінки і діяльності відповідно до гуманних, демократичних цілей і норм. Вона також забезпечує об'єднання правових інститутів і процесів у єдине ціле, їх взаємодію з іншими соціальними інститутами і процесами.

*Формами реалізації функцій правової системи є:* інформаційна, орієнтаційна та праворегулятивна.

Правова система тісно пов'язана з економічною, політичною та іншими сферами суспільства. Через ці взаємозв'язки розкривається її функціональне призначення та роль у регулюванні суспільних відносин, формуванні демократії, системи владних інститутів, забезпеченні конституційних прав та свобод людини.

Одним з основних завдань науки порівняльного правознавства є створення класифікації правових систем світу, об'єднання правових систем різних країн в один тип (сім'ю).

Усі національні правові системи поділяються на такі правові сім'ї: англосаксонська правова сім'я; романо-германська правова сім'я; мусульманське право; змішані правові системи, сім'ї традиційного чи звичаєвого права.

У свою чергу, всередині романо-германського типу виділяються дві групи – романська і германська; англо-американського типу – також дві групи: англійське загальне право і американське право. Змішаний тип правових систем виникає на основі двох класичних типів правових систем – романо-германської і англо-американської (північноєвропейські, латиноамериканські правові системи). Всередині релігійно-традиційного типу правової системи виділяють релігійно-загальний, далекосхідний традиційний і звичаєво-обшинні підтипи. Соціалістична правова система переважно залишилася в історії, хоча ряд країн зберігають цей вид (Куба, В'єтнам, КНДР).

В умовах глобалізації відбувається зближення правових сімей, адже чітко визначилася загальноцивілізаційна, загальнокультурна основа правових систем.

### ***Терміни та поняття***

**Правова система** – 1) це об'єктивне, історично закономірне правове явище, яке включає взаємопов'язані, взаємообумовлені та взаємодіючі компоненти: право і законодавство, що втілює його, юридичні установи, юридичну практику, механізм правового регулювання,

суб'єктивні права і обов'язки, правову діяльність і правовідносини, правосвідомість і культуру, правову ідеологію, законність і правопорядок, юридичну відповідальність та ін.;

2) сукупність внутрішньо узгоджених, взаємопов'язаних, соціальних – однорідних юридичних засобів, за допомогою яких держава здійснює необхідний нормативно-організуючий вплив на суспільні відносини (закріплення, регулювання, охорона, захист);

3) соціальна організація, яка включає також основні компоненти національної правової культури;

4) єдина, стійка, динамічна сукупність, конституціональність явищ правового характеру, і насамперед, системи права, правосвідомості й правової діяльності, що відображають певний ступінь узагальнення юридичної дійсності;

5) комплекс взаємозв'язаних і узгоджених юридичних засобів, спрямованих на регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають внаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, юридичні установи, юридична техніка тощо). Інакше кажучи, це зумовлена об'єктивними закономірностями розвитку суспільства цілісна система юридичних явищ, що постійно діють внаслідок відтворення і використання людьми та організаціями для досягнення певних цілей.

**Правова сім'я** – це сукупність правових систем, що виділені на основі загальносистемних джерел, структури права, історичних традицій. Цей термін відображає загальні та особливі риси правових національних систем, які визначаються відповідно до зазначених критеріїв.

### **Контрольні питання**

1. Поняття та сутність категорії «правова система».
2. Розкрити основні риси романо-германської правової системи.
3. Джерела романо-германської правової системи.
4. Правовий прецедент як джерело права англосаксонської правової системи.
5. Гібридні правові системи, їх риси та ознаки.
6. Різновиди джерел права мусульманської правової системи.
7. Правові системи в умовах глобалізації.

### **Література**

1. *Вступ до теорії правових систем* / За аг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко: Монографія. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2006. – 432 с.
2. *Загальна теорія держави і права: (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції): навчальний посібник* / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.

3. *Онiщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії: Монографія / Н. М. Онiщенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2002. – 352 с.*
4. *Онiщенко Н. М. Правова система і держава в Україні: Монографія / Н. М. Онiщенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2002. – 132 с.*
5. *Порівняльне правознавство (теоретико-правове дослідження): Монографія / За ред.. О. В. Зайчука, Н. М. Онiщенко. – К.: «Видавництво «Фенікс», 2007. – 400 с.*
6. *Порівняльне правознавство (правові системи світу): Монографія / За ред.. О. В. Зайчука, Н. М. Онiщенко. – К.: Парламентське вид-во, 2008. – 488 с.*
7. *Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Онiщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.*

### **§ 3. Принципи права, закону, законодавства, законотворчості та законодавчої техніки**

*Загальноправові принципи. Закон та його принципи. Принципи законодавства. принципи законотворчості. Принципи законодавчої техніки*

#### **Загальноправові принципи**

**Принципи** (від лат. *principium* – основа, походження, першопричина) – це наукова чи моральна основа, основне правило, від якого не відступають, основоположні вимоги, які у своїй сукупності визначають ідеальну модель.

**Принципи права** – це основоположні начала, відправні положення, керівні ідеї, які характеризують сутність права, його зміст і призначення у суспільстві.<sup>23</sup> Вони є закріпленими у праві вихідними нормативно-керівними положеннями, що характеризують його основи, зазначені в ньому закономірності суспільного життя.<sup>24</sup>

Принципи слугують орієнтиром усієї правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності державних органів. Принципи не є довільними за своїм характером, вони об'єктивно зумовлені економічною, соціальною, політичною будовою суспільства, характером домінуючого у країні політичного і державного режимів, основними принципами побудови і функціонування політичної системи того чи іншого суспільства.

<sup>23</sup> Общая теория государства и права: Учеб. пособие / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский; под общ. ред. проф. В. А. Кучинского. – 2-е изд., доп. – Мн: Амафeya, 2004. – С. 194.

<sup>24</sup> Правознавство: Підручник / Кол. авторів; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 114.

В демократичному правовому суспільстві правові принципи формуються на основі досягнень правової думки за всю історію цивілізації, вітчизняного досвіду, а також з урахуванням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства.

У сучасній юридичній літературі визнають такі загальноправові принципи:

*справедливості* – означає відповідність між роллю особи в суспільстві та її соціально-правовим становищем, співрозмірність між діями та винагородженням чи покаранням тощо;

*юридичної рівності* громадян перед законом і судом;

*гуманізму* – означає, що Конституція і закони мають закріплювати права і свободи людини і громадянина, забороняти вчинки, що принижують людську гідність тощо;

*демократизму* – означає, що в правових нормах мають бути закріплені механізми та інститути представницького та безпосереднього народовладдя, за допомогою чого громадяни зможуть брати участь в управлінні державними справами, захищати свої права і свободи;

*єдності прав і обов'язків* – означає, що немає і не може бути прав без обов'язків і обов'язків без прав;

*законності* – означає систему вимог суспільства і держави, яка полягає у точній реалізації норм права усіма й усюди<sup>25</sup>;

*взаємної відповідальності держави та особи*<sup>26</sup>;  
інші.

### **Закон та його принципи**

Оскільки закон є джерелом, формою вираження права, йому властиві загальноправові принципи, характерні для права в цілому.

Виходячи зі змісту терміну «принцип», який означає початок, основу, правові принципи у даному випадку визначаються як основоположні ідеї, закріплені у законі. Вони набувають значення імперативних вимог, конкретних правил і зобов'язують правозастосовників до певної поведінки або встановлюють певні заборони. Спеціально-юридичні принципи є у той же час соціальними, але перекладеними мовою права, юридичних конструкцій, правових засобів та засобів їх забезпечення.

Принципи мають бути працюючими, для цього у тексті будь-якого закону їх зміст підлягає найбільш повному розкриттю. Важливо також, щоб з принципами були узгоджені, тісно пов'язані усі приписи, що містяться в законодавчому акті.

<sup>25</sup> Малицький А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 111–112.

<sup>26</sup> Правознавство: Підручник / Кол. авторів; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 114.

Враховуючи значення правових принципів, можна сказати, що якість законів й ефективність правового регулювання багато у чому залежать від того, яким чином у них сформульовані і розкриті такі принципи. Більш конкретно: якими є принципи, такими є й закони.

До загальноправових принципів, що мають знаходити відображення у законах, звичай, відносять:

*принцип конституційності* – передбачає перш за все забезпечення верховенства Конституції. Конституція має вищу юридичну силу і всі закони та інші нормативно-правові акти не повинні їй суперечити. Оскільки Конституція втілює в собі поняття вищої справедливості та являє собою, з точки зору природного права, основний позитивний правовий закон, то верховенство Конституції, в такому випадку, може сприйматися як верховенство права;

*принцип демократизму* – вираження у законах волі більшості населення, врахування інтересів різних соціальних груп;

*принцип гуманізму* – передбачає закріплення й охорону у законах соціальних умов, необхідних для здійснення та захисту основних прав людини, прав народу (нації), усього людства, спрямованість законів на максимальне задоволення матеріальних та духовних потреб людини;

*принцип рівності юридичних прав та обов'язків;*

*принцип загальної обов'язковості законодавчих норм* для всього населення країни та пріоритету цих норм над усіма іншими соціальними нормами;

*принцип несуперечності* законодавчих норм, їх пріоритету над нормами інших нормативно-правових актів;

*принцип соціальної свободи, рівності перед законом і судом, рівноправності;*

*принцип законності та юридичної гарантії прав і свобод людини, зафіксованих у законі, зв'язаність нормами закону діяльності всіх посадових осіб і державних органів;*

*принцип справедливості*, що виражається у рівному юридичному масштабі поведінки і суворій відповідності юридичної відповідальності скоєному правопорушенню;

*принцип юридичної відповідальності* лише за вчинену протиправну поведінку і визнання кожного невинним доти, доки вину не буде встановлено у судовому порядку; принцип презумпції невинуватості;

*принцип неприпустимості зворотної сили законів*, які встановлюють нову або більшу юридичну відповідальність, гуманність покарання, що сприяє виправленню засудженого;

*принцип гласності* – передбачає доступність для сприйняття та розуміння текстів прийнятих законів, а також доведення їх до відома

широкого кола населення. Перш за все це стосується законів, які стосуються прав, свобод та обов'язків громадян;

*принцип додержання міжнародних стандартів* – відповідність положень закону міжнародним зобов'язанням України. Відповідно до цього принципу визнається пріоритет загальновизнаних принципів міжнародного права в галузі прав людини та забезпечується відповідність ним внутрішнього національного законодавства;

*принцип техніко-юридичної досконалості* – відповідність тексту закону оптимальним, рекомендованим юридичною наукою і випробуваним практикою засобам законодавчої техніки;

*принцип науковості* – відповідність законів досягнутому рівню розвитку суспільства, реальним соціальним умовам, закономірностям суспільного життя, новітнім висновкам відповідних наук, позитивному правовому досвіду держав;

інші.

### **Принципи законодавства**

Принципи права, закріплені у законах, знаходять вираз й у законодавстві в цілому, яке є сукупністю законодавчих актів.

Основоположні ідеї, закріплені у законах, стають правовим нормами, набувають державно-владного характеру. Вони не лише визначають рівень правового регулювання тих чи інших суспільних відносин, але й вказують на подальший розвиток всієї системи законодавства. Завдяки таким ідеям національне законодавство збагачується загальнолюдськими правовими цінностями.

Крім вищезазначених принципів законів, для законодавства можуть бути характерні такі принципи:

*принцип системності* – означає, що законодавство держави є не випадковою сукупністю законодавчих актів, а цілісною структурованою системою з поділом на самостійні та комплексні галузі;

*принцип федералізму* (характерний лише для тих правових систем, що існують у федеративних державах) – означає, що у даному суспільстві існує кілька систем законодавства;

*принцип підтримки стабільності суспільства* – виражає відповідність законодавства його основному призначенню, його спроможність відповідати сучасним вимогам, суспільному стану, здатність до постійного оновлення;

*принцип непротиворічності* – означає узгодження між собою законодавчих актів в системі законодавства, вимогу постійного моніторингу на предмет виявлення застарілих актів та прогалин у законодавстві, приведення його у відповідність до новоприйнятих законів;

інші.

## Принципи законотворчості

Принципи являють собою у той же час основні ідеї, вихідні положення процесу формування, розвитку і функціонування права і законів. Вони справляють великий вплив на весь процес підготовки законів, їх видання, встановлення гарантій додержання правових вимог.

Законотворча діяльність сучасних цивілізованих держав здійснюється на базі основних принципів, що являють собою її ідейну та організаційну основу, визначають сутність, характерні риси та загальний напрям цієї діяльності<sup>27</sup>. Їх дотримання є необхідною умовою демократичного розвитку країни, конституційного гарантування прав і свобод людини, визнання принципу верховенства права, забезпечення високої якості та ефективності законотворчого процесу.

Необхідно зауважити, що будь-який перелік принципів законотворчості не є виключним, власне принципи не є самостійними та самодостатніми, вони перекликаються між собою, доповнюють один одного та мають невід'ємний взаємозв'язок.

**Принципи законотворчості** можна визначити як основоположні ідеї, певні положення, визначені юридичною наукою, які становлять вироблену та перевірену практикою систему засадничих правил законотворчої діяльності. Вони визначають сутність, характерні ознаки та спрямованість цієї діяльності. Принципи законотворчості, так само як і принципи закону і законодавства, перекликаються між собою.

Тому принципами законотворчої діяльності визначають:

*верховенство права* – результатом законотворчої діяльності має стати закон, зміст і форма якого повинні відповідати праву, яке є мірою свободи і справедливості;

*гуманізм*, що передбачає закріплення й охорону при законопроектуванні соціальних умов, необхідних для здійснення та захисту основних прав людини, прав народу (нації), усього людства, спрямованість кінцевого результату законотворчості – законів на максимальне задоволення матеріальних та духовних потреб людини;

*законність* – прийняття законів уповноваженим на це державним органом, з дотриманням визначеної процедури (тобто в порядку і за формою, встановленими законодавством); забезпечення верховенства Конституції в законотворчому процесі;

*гласність* – відкрите для громадськості, вільне та цільове обговорення проектів законодавчих актів, інформування про них населення;

*демократизм* – вираження у законах волі більшості населення, врахування інтересів різних соціальних груп. При цьому до участі у

<sup>27</sup> Див. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навчальний посібник. – К.: МАУП, 2003. – С. 126.

законотворчості залучаються найширші верстви населення, різноманітні об'єднання громадян;

*професіоналізм* – законотворчість є багатограним, складним процесом, який потребує відповідної кваліфікації, суворо професійного підходу;

*додержання міжнародних стандартів* – забезпечення при законопроектуванні відповідності положень закону міжнародним зобов'язанням України. Відповідно до цього принципу пріоритет надається загальноновизнаним принципам міжнародного права в галузі прав людини;

*техніко-юридична досконалість* – при підготовці тексту закону слід застосовувати оптимальні, рекомендовані юридичною наукою та випробувані практикою засоби законодавчої техніки;

*науковість* – використання при розробці законопроектів новітніх досягнень відповідних наук. Важливе значення у контексті цього принципу має проведення комплексної наукової експертизи законопроектів, яка охоплюватиме політичні, економічні, фінансові, правозастосовні, організаційні, правоохоронні, термінологічні, історичні та інші аспекти. З цією метою слід проводити наукові дослідження із залученням кваліфікованих спеціалістів – практиків із відповідної галузі вимагає відповідності законів досягнутому рівню розвитку суспільства, реальним соціальним умовам, закономірностям суспільного життя. Цей принцип передбачає також обов'язковість прогнозування наслідків прийняття відповідного закону;

*збереження національної самобутності та інтернаціоналізм* – передбачає вираження та врахування специфічних інтересів кожної нації, народності та етнічної групи, що проживають на території даної держави; забезпечення їх участі у законотворчості;

*використання правового досвіду* – законотворчість повинна спиратися на вже відомий позитивний правовий досвід держав та цивілізацій в цілому.

У той же час неприпустимою є практика «механічного» запозичення правових механізмів. Однією з необхідних умов успішної реалізації цього принципу є розширення практики системного використання порівняльних досліджень, методів порівняльного аналізу у законотворчому процесі. Законотворчість у парламентах різних країн визначається політичною системою, парламентською традицією, правовою культурою та морально-етичними засадами суспільства. Тому вивчення права іноземної держави в процесі порівняльного дослідження має бути глибоким і всебічним, це стосується не лише законодавства, а й практики його застосування. Без усвідомлення наслідків застосування норм права у часі й просторі неможливо збагнути належною мі-

рою всю багатогранність правових механізмів, їх ефективність або недосконалість;

*зв'язок із практикою* – як принцип законотворчості виражає задання законотворця постійно наглядати за суспільними процесами, орієнтуватися на практику застосування наявних законів, своєчасно усувати прогалини в праві, сприймати все найкраще, що пропонується державними органами, громадськими об'єднаннями;

*моральність* – формування у процесі законотворчості правопорядку, заснованого на суспільно узгоджених нормах поведінки, які не залежать від суб'єктивних бажань чи політичної волі окремих осіб, і розрахованого на досягнення певного рівня моральності суспільства;

*колегіальність* – має важливе значення у законодавчому процесі, оскільки всі рішення приймаються більшістю голосів, чи то на рівні фракцій, комітетів, чи пленарного засідання;

*політичний плюралізм* – означає, що носій будь-яких представлених у парламенті політичних поглядів має право висловити свою думку у законодавчому процесі;

*інформаційний принцип* – його сутність полягає у належному забезпеченні законотворчого процесу достовірною, повною, своєчасною й актуальною інформацією, з обов'язковою її обробкою на всіх етапах законотворчої діяльності з використанням інформаційно-комунікаційних технологій;

інші<sup>28</sup>.

Крім теоретичних напрацювань щодо визначення принципів законотворчості, необхідною умовою ефективності законотворчого процесу, його подальшого вдосконалення є практичне впровадження цих принципів, обов'язковість їх додержання, оскільки це допоможе законотворцю уникнути помилок і зменшить вірогідність створення неефективних правових норм.

### ***Принципи законодавчої техніки***

**Принципи законодавчої техніки** – це визначальні ідеї, які реалізує законодавець при використанні і дотриманні правил та засобів законодавчої техніки з метою створення і систематизації законів.

Перелік принципів законодавчої техніки також зумовлюється загальними принципами права, у той же час має характерні складові та зміст, серед них:

*принцип логічності* – передбачає конструювання логічної структури закону, послідовний, несуперечливий, чіткий виклад норм права у законі, логічне розміщення у тексті закону обґрунтування мотивації

<sup>28</sup> Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. Законотворчий процес в Україні – К.: Реферат, 2006. – С. 19–21.

його прийняття, конкретних правових норм та санкцій за їх порушення та ін.;

*принцип комплексності* – передбачає використання законодавцем необхідних, достатніх для створення і систематизації законів правил та засобів законодавчої техніки. Вибір конкретних правил і засобів законодавчої техніки залежить від різних об’єктивних та суб’єктивних факторів: виду закону як форми права, предмету регулювання закону, мети його прийняття, значення виду суспільних відносин, ступеня врегулювання відносин у чинному законодавстві та ін.;

*принцип оптимальної конкретизації норм права у законах* – юридичні конструкції норм права, які закріплюються у законах, повинні бути оптимально конкретизованими;

*принцип узгодженості* – передбачає змістовну та функціональну відповідність нормативно-правових приписів проектного закону один одному;

*принцип оптимального збалансування (пропорційності) застосування дозволів, заборон та зобов’язань*;

*принцип системності* – закріплення у законах юридичних конструкцій норм права, які б створювали цілісну, узгоджену систему<sup>29</sup>; інші.

### **Терміни та поняття**

**Принципи** (від лат. *prīncipiūm* – основа, походження, першопричина) – це наукова чи моральна основа, основне правило, від якого не відступають, основоположні вимоги, які у своїй сукупності визначають ідеальну модель.

**Принципи права** – це основоположні начала, відправні положення, керівні ідеї, які характеризують сутність права, його зміст і призначення у суспільстві. Вони є закріпленими у праві вихідними нормативно-керівними положеннями, що характеризують його основи, зазначені в ньому закономірності суспільно життя.

**Принципи закону** – основоположні ідеї, закріплені у законодавчому акті.

**Принципи законодавства** – основні ідеї, закріплені у законодавстві, ґрунтовні положення, на яких будується система законодавства.

**Принципи законотворчості** – основоположні ідеї, певні положення, визначені юридичною наукою, які становлять вироблену та перевірену практикою систему основних правил законотворчої діяльності. Вони визначають сутність, характерні ознаки та спрямованість цієї діяльності.

<sup>29</sup> Див. Дзейко Ж.О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження: Монографія. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – С. 279–292.

**Принципи законодавчої техніки** – це визначальні ідеї, які реалізує законотворець при використанні і дотриманні правил та засобів законодавчої техніки з метою створення і систематизації законів.

### **Контрольні питання**

1. Наведіть визначення принципів права.
2. Що є загальним та особливим для принципів права, закону, законодавства, законотворчості, законодавчої техніки?
3. Які, на вашу думку, принципи могли б бути додатково включені до переліку принципів закону, законотворчої діяльності або законодавчої техніки? Обґрунтуйте свою думку.

### **Література**

1. *Бабаев В. К.* Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие / В. К. Бабаев, В. М. Баранов, В. А. Толстик. – М.: Юристъ, 2003. – 256 с.
2. *Богачова О. В.* Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К.: Реферат, 2006. – 424 с.
3. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: Учебник / А. Б. Венгеров. – 2-е изд. – М.: Омега-Л, 2005. – 608 с.
4. *Вишневский А. Ф.* Общая теория государства и права: Учебное пособие / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский. – 2-е изд.- Мн.: Амалфея, 2004. – 688 с.
5. *Волинка К. Г.* Теорія держави і права: Навчальний посібник / К. Г. Волинка. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.
6. *Дзейко Ж. О.* Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження: Монографія / Ж. О. Дзейко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 360 с.
7. *Кельман М. С.* Загальна теорія держави та права: підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Л.: Новий Світ – 2000, 2004. – 584 с.
8. *Комаров С. А.* Теория государства и права / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М.: Норма, 2004. – 448 с.
9. *Любашиц В. Я.* Теория государства и права: Учебное пособие / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко. – Ростов н/Д: МарТ, 2002. – 512 с.
10. *Малько А. В.* Теория государства и права: Учебник / А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 304 с.
11. *Мухаев Р. Т.* Теория государства и права: Учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. – М.: Приор, 2001. – 464 с.
12. *Общая теория государства и права: Акад. курс в 3-х т.* / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко. Т.2. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 528 с.
13. *Общая теория государства и права: Учеб. пособие* / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский; под общ. ред. проф. В. А. Кучинского. – 2-е изд., дополн. – Мн.: Амалфея, 2004. – 688 с.
14. *Правознавство: Підручник* / Кол. авторів; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 752 с.
15. *Проблемы общей теории права и государства: Учебник* / Под. общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – 832 с.

16. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В. Н. Протасов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт-М, 2001. – 346 с.
17. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун; перекл. з рос. – 2-ге вид. – Харків: Консум, 2005. – 656 с.
18. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. – Изд. 3-е, расш. и доп. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 624 с.
19. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

## § 4. Спеціальні правові способи забезпечення законності

*Наукові підходи до способів забезпечення законності різноманітні як щодо переліку, так і змісту. Необхідною умовою для забезпечення законності є побудова державної влади на основі принципів поділу по горизонталі (законодавча, виконавча, судова) та вертикалі (центральної та місцеві органи виконавчої влади), а також формування між її складовими системи стримувань і противаг із застосуванням взаємного контролю.*

Особливістю недопущення порушень у діяльності органів державної влади і посадових осіб є те, що вони мають широкі повноваження зі здійснення управлінської діяльності і тому, порушуючи принцип «державним органам і посадовим особам дозволено робити лише те, що передбачено законом», вони можуть втручатися в життя громадян. Зважаючи на це, законодавчо доцільно закріпити підвищену відповідальність державних органів і посадових осіб за порушення будь-яких законів чи норм. Додамо також, що зазначені органи беруть безпосередню участь у правотворчій (законотворчій і нормотворчій) діяльності, а порушення вимог і приписів, якими вони користуються, здійснюючи цю діяльність, призведе до порушення складової законності – системи правових норм, що відображають об'єктивні потреби суспільного розвитку і волю народу. До порушень у діяльності органів державної влади в контексті забезпечення законності необхідно віднести такі, що безпосередньо впливають на функціонування цих органів або мають шкідливі наслідки для громадян незалежно від того, настали вони чи ні.

Своєчасне і оперативне виявлення, припинення і усунення порушень нормативно-правових актів має на меті недопущення шкідливих наслідків, недоцільних дій і витрат. Втручання в управлінську діяльність в передбачених законом випадках контролюючим органом дає

можливість оперативно виправити ситуацію до настання наслідку. Прикладом такої діяльності є скасування неправомірного правового акта управління. Для того, щоб запобігти порушенням законності будь-якою ланкою та посадовою особою апарату управління, необхідно встановити причини та умови, які призвели до порушення.

Притягнення винних до відповідальності в певних випадках можуть здійснювати органи, які контролюють цю діяльність, а в інших: вони повинні звертатися до компетентних органів, але в обох випадках обов'язковість зазнати правопорушником позбавлення певних благ, належних йому цінностей має бути невідворотною. У свою чергу розуміння іншими посадовими особами невідворотності покарання слугуватиме превентивним заходом щодо порушення законності.

Під способами забезпечення законності у юридичній науці розглядають застосування правових і організаційних видів і методів діяльності, практичних прийомів, операцій, форм роботи, з метою забезпечення точного дотримання вимог законності всіма суб'єктами державного управління; у сфері виконавчої влади – різноманітні організаційно-правові засоби, спрямовані на створення у цій сфері режиму точного і неухильного дотримання вимог законів та інших правових актів всіма учасниками управлінських відносин.

Під **способами (засобами) забезпечення законності** слід розуміти застосування компетентними державними органами, на які покладений обов'язок з охорони (захисту) і забезпечення законності, правових і організаційних видів і методів діяльності, практичних прийомів, операцій, форм роботи з метою забезпечення точного і неухильного виконання вимог законності всіма суб'єктами державного управління, а також можливості громадян впливати на правомірність дій органів державного управління.

**Види способів забезпечення законності** поділяються на загальні та спеціальні: загальні – безпосередньо пов'язані із економічними, політичними, морально-духовними, суспільними процесами у державі; спеціальні (правові, юридичні) – це контроль, нагляд і примус.

**До спеціальних правових (юридичних) способів контролю належать:** вимоги щодо чіткості й конкретності норм чинного права, ефективності санкцій, що захищають ці норми; виконання правосуддя; здійснення нагляду органами прокуратури та діяльність різноманітних контрольно-наглядових органів, а також виконання контрольних функцій безпосередньо громадянами як у вигляді громадського контролю, так і у формі звернень до органів державної влади чи місцевого самоврядування із заявами, пропозиціями і скаргами.

У системі юридичних гарантій законності винятково велику роль відіграють нагляд й контроль за станом законності. М. В. Витрук за-

уважає, що нагляд і контроль за станом законності включають: контроль вищих органів державної влади, контроль вищих органів державного управління (вищої адміністрації); конституційний та інші види судового контролю; прокурорський нагляд; суспільний контроль.

Мета і головний зміст контролю і перевірки виконання полягає в тому, щоб забезпечити єдність прийняття та виконання рішення, сприяти успішному здійсненню завдань і планів реформування, неухильному виконанню чинного законодавства, актів Президента України, рішень органів виконавчої влади всіх рівнів. Контрольна функція притаманна всім державним органам, здійснюється під час виконання поставлених перед ними і підлеглими об'єктами завдань з використанням державно-владних повноважень, причому остання властивість характерна лише для державного контролю.

**Президентський контроль за законністю.** Конституція України безпосередньо не передбачає здійснення контрольної функції президентом, але наділяє його такими правами: накладати вето на ухвалені Верховною радою закони; проявляти законодавчу ініціативу; самостійно видавати акти, обов'язкові для виконання на всій території України; здійснювати кадрові призначення.

Контрольна функція Президента України полягає в нагляді за законністю діяльності органів виконавчої влади і здійснюється, насамперед, через його повноваження щодо скасування актів КМ України та голів місцевих державних адміністрацій. Президент України може скасовувати акти КМ України, які не відповідають Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ст. 105). Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Президент України має право внести ВР України пропозицію щодо розгляду питання про відповідальність КМ України (п. 2 ст. 26). Президент України може скасовувати акти голів державних адміністрацій не лише у випадку їх незаконності, а й з точки зору недоцільності, неекономності, неефективності за очікуваними чи фактичними результатами.

Контрольна функція Президента України зумовлена, з одного боку, необхідністю контролювати втілення в життя рішень та актів глави держави, а з другого – його повноваженнями відносно органів, відповідальних перед ним: КМ України, міністерств, центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), місцевих державних адміністрацій (МДА). Сутність цієї функції – у визначенні фактичного стану в тій чи іншій галузі або сфері та порівнянні досягнутого з поставленими вимогами, аналізі відхилень у виконанні завдань та причин цих відхилень, а також в оцінці діяльності й доцільності обраного шляху вирішення суспільних проблем.

**Президентський контроль за законністю** – це діяльність Президента України, яка здійснюється за допомогою його Секретаріату, спрямована на створення науково обґрунтованих нормативно-правових актів, що відповідають Конституції, вимогам формальної логіки та законодавчої техніки, враховують реалії сьогодення та спрямовані на майбутнє; послідовне і неухильне виконання цих актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами і об'єднаннями; виявлення різних відхилень в організації державного управління та виконання норм права суб'єктами правозастосування; прийняття рішень, щодо усунення порушень законності та запобігання таким порушенням у майбутньому.

**Парламентський контроль як спеціальний спосіб забезпечення законності.** Суб'єкти парламентського контролю у межах компетенції здійснюють контроль за виконанням Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів парламенту вищими, центральними і місцевими органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами. Вони контролюють законність і порядок надходження доходів до державного бюджету, законність, доцільність та ефективність витрат з держбюджету, розробляють та вносять на розгляд ВР України пропозиції щодо удосконалення діяльності підконтрольного об'єкта.

Однією з основних форм парламентського контролю за діяльністю КМ України є розгляд і заслуховування звітів уряду про його діяльність. Як засіб впливу при незадовільній роботі уряду парламент згідно зі ст. 87 Конституції України має право розглядати питання про відповідальність КМ України та виносити резолюцію про недовіру, що має наслідком його відставку. Серед повноважень ВР України п. 13 ст. 85 Конституції України регламентується здійснення контролю за діяльністю КМ України, та здійснення парламентського контролю. Парламентський контроль за законністю України слід розглядати у площині ВР України – КМ України і у співвідношенні контрольної діяльності парламенту та відповідальності уряду. Політика спрямовує діяльність уряду на досягнення поставленої мети, а політична відповідальність є важелем впливу парламенту на дотримання і реалізацію урядом політичної програми. Політична відповідальність може настати за умови невідповідності діяльності суб'єкта переконанням і поглядам певних впливових груп чи населення в цілому. Але контрольна функція парламенту не обмежується лише політичною відповідальністю уряду. В ст. 113 Конституції України встановлено підконтрольність і підзвітність КМ України ВР України. Це положення фактично закріплює конституційну (конституційно-правову, юридичну) відпо-

відальність. Об'єктом такого контролю є нормативний акт або сукупність актів. Оцінка здійснюється стосовно відповідності урядового акта вимогам правових норм і в разі невідповідності настає юридична відповідальність.

Конституційно-правова відповідальність КМ України, на відміну від політичної, є засобом забезпечення законності в державно-правовій сфері, адже з її допомогою відслідковується дотримання урядом у своїй роботі юридично встановлених меж. Конституційно-правова відповідальність може настати в разі порушення вимог нормотворчої техніки та правових норм. Якщо настає політична відповідальність слід вести мову передусім про невідповідність діяльності уряду доцільності та державній політиці погляду прогнозованих результатів у майбутньому.

Згідно з конституційними повноваженнями ВР України безпосередньо або через свої органи здійснює контроль за дотриманням та захистом прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів та інших актів, які вона приймає, за виконанням загальнодержавних програм та бюджету, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує. Кабінет Міністрів підконтрольний, підзвітний та відповідальний перед ВР України в межах Конституції України.

Для реалізації законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень ВР України, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції парламент створює *комітети* та формує їх склад з народних депутатів України. Ці комітети на постійній основі здійснюють функції контролю за впровадженням у життя законів України, діяльністю державних органів і організацій. Останні зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали і документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації комітетів і повідомляти у встановлений ними строк про результати розгляду та вжиті заходи. Контрольна функція комітетів полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд ВР України; взаємодії з Рахунковою палатою; з Уповноваженим ВР України з прав людини, тощо. Відповідно до цих функцій комітети здійснюють парламентський контроль за законністю в процесі правозастосування.

Іншим постійно діючим органом, який здійснює від імені ВР України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використанням, є *Рахункова палата*. Її діяльність можна охарактеризувати як опосередкований парламентський контроль. Відповідно до

законодавства Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює контроль за законністю, доцільністю та ефективністю використання державних коштів, аналіз виконання Державного бюджету України в цілому, експертизу проектів нормативних актів, які стосуються державних коштів України, контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього державного боргу, підготовки пропозицій з удосконалення бюджетного процесу в Україні.

Контроль, який здійснює *Уповноважений ВР України з прав людини*, відіграє важливу роль у забезпеченні законності, допомагає розв'язати протиріччя між громадянами та органами державної влади. Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання прав і свобод людини і громадянина та повага до них; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина та ін.

Контроль з боку законодавчої влади найбільш ефективний тоді, коли парламент має доступ до різноманітних джерел інформації та аналізу. Автор погоджується з В. М. Гаращуком, який відносить до контролю з боку законодавчої влади *депутатський запит*, право народного депутата України брати участь у перевірках дотримання законності державними органами, підприємствами, організаціями та установами, об'єднаннями громадян, право народного депутата на участь у депутатському розслідуванні та ін. Депутат виступає як представник народу, а його контрольні повноваження похідні від повноважень ВР України.

*Урядовий контроль як спеціальний спосіб забезпечення законності.* У ст. 113 Конституції України закріплено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. З цього випливає, що на КМ України покладено функцію контролю за всіма ланками виконавчої влади.

КМ України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади Конституції та інших актів законодав-

ства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Окремі повноваження КМ України, які належать до контрольних, закріплені в Регламенті КМ України і полягають у контролі за міністерствами, іншими ЦОВВ, Радою міністрів Автономної Республіки Крим і місцевими держадміністраціями.

Контрольна діяльність КМ України відносно органів виконавчої влади не повинна зводитися лише до перевірки виконання як такого, а має враховувати якість виконання, своєчасно виявляти проблеми та концентрувати зусилля на коригуванні ситуації, вжитті необхідних заходів.

**Відомчий контроль** здійснюється самими органами виконавчої влади, і його ефективність впливає на забезпечення законності, виконавської дисципліни, підвищення рівня організованості й порядку в сфері державного управління. Основними об'єктами такого контролю слід вважати діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення: реалізації прав і свобод громадян; надання управлінських послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами; відповідності фактичної діяльності органів виконавчої влади нормативно визначеному обсягу їх повноважень; дотримання в діяльності зазначених органів вимог норм законодавства.

Відомчий контроль як спеціальний засіб забезпечення законності має свою специфіку, що впливає з організаційної підпорядкованості того, хто контролює, з тим, кого контролюють у міністерствах, відомствах та інших органах управління всередині відповідної структури; спрямований на забезпечення законності та державної дисципліни в межах системи; може обмежуватися заходами адміністративно-організаційного впливу; здійснюється з метою недопущення порушень у діяльності державного органу (структури), чинного законодавства, трудової дисципліни, правил організації процесу управління, порядку виробництва товарів, надання послуг (у тому числі й управлінських), вимог і приписів, які регулюють цю діяльність, а також законності та державної дисципліни; спрямований на перевірку якості, строків та результату виконання покладеного на підконтрольний орган (особу) контролюючим органом (адміністрацією) завдання; є одним із факторів, що дисциплінує поведінку службовців; своєчасне і оперативне виявлення, встановлення та припинення порушень у діяльності підконтрольного органу; відновлення порушених прав та законних інтересів, коригування напрямів та способів управління; виявлення та усунення причин порушень у державно-управлінській сфері; має забезпечити наявності підстав притягнення порушника до правової відповідальності.

**Основний зміст судового контролю як способу забезпечення законності**, як справедливо зауважує В.К. Колпаков, полягає у здійсненні судом правової оцінки дій і рішень органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, то судовий орган вживає відповідних заходів щодо їх усунення і в разі необхідності притягає винних осіб до відповідальності. Стосовно особливостей судового контролю, необхідно відзначити, що він здійснюється судовою гілкою влади, має несистематичний, а одноразовий характер, на відміну від урядового чи відомчого контролю. Особливим видом судового контролю є діяльність Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні. До сфери компетенції суду відповідно до розд. VII Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» належать: забезпечення конституційності законів та інших правових актів ВР України, актів Президента України, актів КМ України, правових актів ВР України АРК; відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться на розгляд до ВР України для надання згоди на їх обов'язковість; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, тощо.

**Нагляд як спосіб забезпечення законності** характеризується такими ознаками: а) між суб'єктами нагляду не існує відносин підлеглості; б) об'єктом нагляду є законність; в) примусовими заходами державного впливу наглядового органу у разі виявлення порушення законності є адміністративне стягнення, суб'єктом застосування якого є громадяни і посадові особи.

**Прокурорський нагляд** є сукупністю прийомів впливу між організаційно не підпорядкованими суб'єктами з ініціювання притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення приписів нормативно-правових актів.

Ще одним способом забезпечення законності є **адміністративний нагляд**. Згідно з чинним законодавством, можна виділити кілька груп повноважень органів, які здійснюють адміністративний нагляд: повноваження із запобігання правопорушенням; повноваження з припинення правопорушень; повноваження з притягнення до відповідальності осіб, провину яких доведено; повноваження з нормотворчості.

Повноваження із запобігання відповідальності дають змогу органам адміністративного нагляду виявляти і вимагати усунення виявлених правопорушень, причин та умов їх скоєння, вживати заходів щодо запобігання іншим правопорушенням. Здійснюючи діяльність із запобігання правопорушенням, органи адміністративного нагляду мають

право безперешкодно відвідувати об'єкти, які перебувають під наглядом, і проводити перевірки з питань, що входить до їх компетенції, отримувати при цьому необхідні матеріали, довідки, пояснення, відомості; вирішують питання щодо надання згоди на проведення окремих видів робіт; на виробництво певних видів товару; входити до складу різних комісій наприклад, при введенні в експлуатацію різних об'єктів.

Повноваження з припинення правопорушень застосовуються у примусовому порядку задля припинення, запобігання або зменшення шкідливих наслідків їх вчинення. Підставою для застосування цього виду повноважень є факт вчинення або початок тривалого правопорушення. Зазначені вище повноваження дають змогу органам, які здійснюють адміністративний нагляд, давати обов'язкові для виконання розпорядження та накази про призупинення робіт, які проводяться з порушенням відповідних норм, правил безпеки і т. ін.

Адміністративний нагляд: це особливий вид виконавчо-розпорядчої діяльності, яка здійснюється систематично спеціальними державними органами, наділеними надвідомчими повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян з приводу виконання ними вимог чинного законодавства з метою забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави, законності, а також належної якості продукції та послуг з використанням заходів адміністративного припинення і примусу.

**Примус як спеціальний спосіб забезпечення законності в державному управлінні України.** Державний примус – це один з видів правових способів забезпечення законності, метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, на особу або майно суб'єктів правових відносин, з метою запобігання правопорушенням, покарання та виправлення правопорушників, поновлення порушених прав, який застосовується державними органами в межах їх компетенції незалежно від волі та бажання юридично зобов'язаних суб'єктів.

Державний примус застосовується виключно державою у випадках, коли інші засоби впливу не можуть виправити ситуацію, він є способом, що дає змогу в системі інших правових прийомів забезпечити належне функціонування правової системи, реалізацію об'єктивних та здійснення суб'єктивних прав. Але примус сам по собі не може бути гарантом законності, його потрібно застосовувати в комплексі заходів. У науковій літературі примус розподіляють за формою: фізичний, майновий і психічний (спонування). Такий розподіл охоплює всі види юридичної відповідальності: кримінальну, цивільну, матеріальну, за адміністративні проступки, дисциплінарну, за заподіяння моральної шкоди, судову (процесуальну) відповідальність, захо-

ди адміністративно-примусового впливу (адміністративне попередження та припинення) та ін.

Адміністративний примус являє собою комплекс заходів з адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративного покарання. Адміністративне попередження має на меті забезпечити нормальне функціонування будь-яких організаційно-правових структур, подолання, попередження природних, технічних катаклізмів, негативних наслідків дії джерел підвищеної небезпеки. До адміністративно-попереджувальних заходів можна додати й інші правообов'язки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, наприклад заборону страйків, мітингів, демонстрацій, блокування окремих ділянок шляхів, території, обмеження на продаж зброї, адміністративний нагляд.

Таким чином, законність можлива лише за умови існування високої правової свідомості та культури, і, зважаючи на те, що суб'єкти суспільних правовідносин по-різному розуміють вимоги норм права, її забезпечення в безпосередньо пов'язано з адміністративним примусом. Законність взаємопов'язана із загальною значимістю права, об'єктивною необхідністю правопорядку, гармонізації взаємовідносин громадян і діяльності державних органів. Виступаючи антиподом свавілля, законність спирається на зацікавленість суб'єкта права у виконанні юридичного обов'язку іншою стороною, так би мовити, об'єктом правових відносин. Законність насамперед має забезпечуватись за допомогою комплексу вищезазначених способів. Застосування державного примусу має бути останнім, найбільш важливим та ефективним за своєю силою, способом і вступати в дію на «останньому етапі», коли інші способи не спрацювали.

### ***Терміни та поняття***

**Законність** – 1) система нормативних вимог щодо побудови системи правового регулювання в державі і відповідно й реалізації правотворчої діяльності;

2) потенціал для забезпечення правопорядку в суспільстві;

3) режим (стан) діяльності всіх без виключення державних органів, громадських об'єднань, політичних партій, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, окремих громадян, за якого необхідно точно і неухильно дотримуватися положень чинних законів України.

**Соціальний механізм забезпечення реалізації законності** – сукупність інструментів (як правових, так і не правових), за допомогою яких політичні, ідеологічні, психологічні та юридичні критерії режиму законності отримують матеріалізацію в суспільному житті.

**Способи (засоби) забезпечення законності** – застосування компетентними державними органами, на які покладений обов'язок з охорони (захисту) і забезпечення законності, правових і організаційних видів і методів діяльності, практичних прийомів, операцій, форм роботи з метою забезпечення точного і неухильного виконання вимог законності всіма суб'єктами державного управління, а також можливості громадян впливати на правомірність дій органів державного управління.

**Юридичний механізм забезпечення реалізації законності** – система засобів перетворення вимог щодо правомірної поведінки в практичну діяльність із застосування правових норм.

### **Контрольні питання:**

1. Дайте визначення способів (засобів) забезпечення законності.
2. Які є види способів (засобів) забезпечення законності.
3. В чому полягають особливості контролю, нагляду і примусу як спеціального способу забезпечення законності.
4. Визначте основні складові системи забезпечення законності.

### **Література**

1. *Авер'янов В. Б.* Державне управління: теорія і практика. / В.Б. Авер'янов // За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 423 с.
2. *Витрук Н. В.* Законность: понятие, защита, обеспечение / Н. В. Витрук // Общая теория права: Курс лекций / Под ред. проф. В. К.Бабаева. – 1993. – С. 526–527.
3. *Гарашук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду в державному управлінні / В.М. Гарашук // Дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Х. : 2003. – 412 с.
4. *Ківалов С. В.* Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи: Монографія / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – Одеса: Юрид. літ., 2004. – 152 с.
5. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України / В. К. Колпаков // Підручник. – 3-є вид., стер. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
6. *Підпригора О. А.* Римське приватне право: Академічний курс / О. А. Підпригора. – К.: Ін Юре, 2001. – 440 с.
7. *Соловйов В. М.* Парламентський контроль – спеціальний спосіб забезпечення законності в державному управлінні України / В. М. Соловйов // Статистика України. – 2005. – № 1 (28). – С. 77–80.

## § 5. Зміст і сутність правової політики України

*Формування державної правової політики. Сутність державної правової політики, її співвідношення з правом та правотворчістю. Напрями державної правової політики. Принципи формування та реалізації державної правової політики. Суб'єкти державної правової політики. Засоби реалізації державної правової політики. Завдання державної правової політики*

Реалізація стратегічного курсу на розбудову суверенної, демократичної, соціальної та правової держави в сучасних умовах вимагає від керівництва України, з одного боку, прискорення процесів державобудування, а з іншого – суворого дотримання головних засад і принципів верховенства права та законності, посилення гарантій забезпечення та захисту прав і свобод людини й громадянина. Реалізація такого курсу передбачає наявність у населення нашої держави високої правосвідомості та відповідної правової культури. Проте українському суспільству через відсутність сталих демократичних традицій поки що властивий правовий нігілізм, фіксуються спроби досягти поставлених політичних цілей з використанням неправових методів.

За таких умов процес формування державної правової політики виявився досить складним. Історично він розпочався з прийняття Декларації про державний суверенітет та схвалення Акта проголошення незалежності України. Основні концептуальні засади названої політики у різних сферах суспільного життя були сформульовані та закріплені в Конституції України 1996 р. Становленню державної правової політики певною мірою сприяло досить швидке опанування вітчизняною юридичною наукою західноєвропейського досвіду досягнення політичних цілей шляхом проведення цілеспрямованої державної політики в галузі права. На її формування також впливали міжнародні зобов'язання України, взяті під час вступу до складу Ради Європи та ОБСЄ, а також в рамках Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами.

Історично склалося так, що будь-яка держава традиційно використовує право як інструмент або засіб досягнення політичних цілей. Намагаючись проводити публічну політику у відповідності до вимог створеного органами державної влади законодавства, вона спрямовує зусилля на закріплення досягнутих при цьому результатів у відповідних законодавчих актах. Тобто розробка цілей та засобів їх досягнення у сфері внутрішнього та зовнішнього життя держави, а також формування необхідного для цього правового поля є різними формами реалізації державної волі.

Будучи найвищою формою державного регулювання суспільних відносин, яка полягає у формуванні правовідносин, що прямо або опосередковано пов'язані із здійсненням державної влади, правова політика має ґрунтуватися на праві та здійснюватися виключно правовими методами й засобами. Найважливішою властивістю такої політики є її виключно публічний державно-вольовий, владно-імперативний характер. Тобто в разі доцільності її реалізація може підкріплюватися легальним примусом з боку держави.

Варто зазначити, що політика тісно пов'язана з правом і навпаки. На практиці це означає, що законодавці беруть участь у формуванні внутрішньої та зовнішньої політики держави, а політики – у формуванні національного законодавства.

Так, у більшості демократично розвинених держав суб'єкти законотворчості беруть безпосередню участь у визначенні, розробці та впровадженні програмних завдань державної політики. Водночас, працюючи над проектами нормативно-правових актів, вони можуть виконувати свою роботу до певного етапу. Тільки законодавцям (тобто політикам) надається право приймати остаточне рішення стосовно подальшої долі розроблених законопроектів (прийняти в цілому, внести відповідні поправки або взагалі відхилити).

З цього можна зробити висновок, що у законодавчому процесі вирішальне значення має політична доцільність. Політики визначають основні напрями розвитку законодавства. Регулятивні можливості норм чинного законодавства різко знижуються, якщо вони відстають від рівня розвитку суспільних відносин або їх випереджають (саме в цьому полягають труднощі адаптації національного законодавства до європейського права). Варто також звернути увагу на те, що на законотворчий процес негативно впливають невизначеність політичного курсу та приховування політичних цілей реалізації державної правової політики.

В цілому, як свідчить аналіз, вплив політики на правову систему держави суттєво посилюється під час проведення в ній радикальних політичних та економічних реформ, насамперед пов'язаних з процесами демократизації та гуманізації суспільних відносин. Саме політичний фактор активно впливає на формування політичної свідомості та політичної культури населення, а від рівня названих елементів політичної системи кінець кінцем залежить ефективність наявної в державі правової системи.

Водночас політична система держави є більш дієвою (ефективною), якщо вона спирається на право. Саме тому, державні політичні утворення з метою посилення свого впливу на політико-правову ситу-

ацію починають надавати великого значення дотриманню принципу легітимності своєї діяльності.

На ефективність правової політики також активно впливають економічний фактор і процеси самоорганізації та самоуправління населення. Зокрема, вона суттєво залежить від рівня економічного розвитку суспільства, стабільності розвитку виробництва та споживання благ, матеріального благополуччя населення, рівня культурних традицій, які склалися у суспільстві, моральних якостей, принципів, установок та цінностей пересічних громадян та посадових осіб різного рівня, особливостей їх менталітету та психології.

В залежності від сфер та напрямку діяльності органів державної влади можна виділити три напрями державної правової політики: її формування (правотворчість), реалізація вимог чинного законодавства та формування правової культури та правосвідомості громадян.

Зокрема, **правотворчість** – це діяльність держави, спрямована на формування внутрішньо узгодженого національного правового поля, яке визначає форми, методи та межі регулятивної діяльності органів державної влади;

**реалізація** – практична діяльність уповноважених органів державної влади, спрямована на забезпечення виконання вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів. Найважливішими складовими цього напрямку державної правової політики є правоохоронна, судова та контрольно-ревізійна діяльність;

**формування правової культури та правосвідомості громадян** – доведення до відома населення офіційної точки зору на деякі аспекти згаданої політики; здійснення впливу на різні прошарки суспільства з метою підвищення їх правосвідомості та правової культури.

Важливо також чітко усвідомити, що будь-які правові засоби формування та реалізації державної правової політики не можуть бути ефективними за відсутності консолідації діючих в державі політичних сил у розумінні засад державної правової політики. Проте такого роду консолідація не може сформуватися стихійно. Для цього потрібна наявність у державі компетентного та ефективно діючого державного апарату.

Отже, концептуально державну правову політику України можна розглядати як основний засіб легалізації її зовнішньої та внутрішньої політики, особливу форму досягнення органами влади політичних цілей, що стоять перед державою. Названа політика ґрунтується на положеннях та нормах Конституції України, а також загальновизнаних принципах міжнародного права. В основі її формування та реалізації лежить низка принципів: верховенство права; законність; демократизм; орієнтація на гуманістичні та моральні засади; соціально-

політична обумовленість; узгодженість інтересів особистості, суспільства та держави; врахування національних інтересів у вирішенні питань імплементації міжнародних стандартів правового регулювання; наукова обґрунтованість; цілеспрямованість і чітке визначення пріоритетів; еволюційний характер реформування правової політики; орієнтація на досягнення кінцевих результатів; поєднання механізмів управління та саморегуляції; плановірність і поетапність, сталість і прогнозованість; відкритість процесу формування та реалізації.

До головних суб'єктів державної правової політики належать Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, які уповноважені визначати правові методи формування, реалізації та забезпечення основних напрямів суспільного розвитку, а також вирішувати соціально-економічні та суспільно-політичні проблеми в загальнонаціональному вимірі. Діяльність названих суб'єктів державної правової політики за своїм змістом та суттю покликана відображати очікування громадянського суспільства, активно реагувати на його потреби.

Ядром формування державної правової політики безперечно є Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган держави. Проте її не можна вважати монополістом у цій сфері. Формування згаданої політики здійснюється за активної участі Президента та уряду, які, за Конституцією України, належать до числа суб'єктів права законодавчої ініціативи. До того ж, своєю правотворчою діяльністю (видання указів, постанов та інших нормативно-правових актів) останні створюють передумови для підвищення ефективності законодавчої діяльності парламенту.

Учасниками процесу формування державної правової політики як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях, можуть бути політичні партії, парламентські комітети, народні депутати України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, рухи, наукові установи, а також окремі громадяни.

При цьому варто наголосити на ролі та місці політичних партій у формуванні правової політики, адже до їх найважливіших функцій належить агрегування (від англ. – збирання) інтересів різноманітних соціальних груп населення країни. Здійснюючи узагальнення та узгодження претензій і пропозицій громадян, вони трансформують їх у певну політичну позицію та реалізують у формі політичної заяви, декларації, платформи чи програми. Саме таку роль відіграють політичні партії у демократично розвинених країнах.

Акумулюючи настрої населення, політичні партії активно впливають на формування в його представників політичної свідомості, а та-

кож намагаються провести свої програмні настанови через владні інститути держави шляхом здобуття представництва у парламенті. Саме тому зміст законодавчих актів, прийнятих в умовах парламентської демократії, як правило, відбиває результати боротьби представлених у парламенті політичних сил, у тому числі опозиційних.

Принагідно варто наголосити, що законодавче закріплення основ державної правової політики закладає нормативну базу регулювання цивільних, трудових та адміністративних відносин, які здійснюються на договірних засадах шляхом їх встановлення, зміни або припинення. Зміст таких відносин визначається, за деякими винятками, пов'язаними із забезпеченням державної чи громадської безпеки, безпосередньо учасниками відносин. Органи державної влади лише санкціонують порядок укладання та виконання таких угод, а також визначають міри юридичної відповідальності за їх порушення.

У цілому ж можна зазначити, що формування державної правової політики стосується всіх без винятку сфер чинного законодавства, хоча форми та обсяги «втручання» у різні сфери суспільного життя суттєво залежать від особливостей суспільно-політичної та соціально-економічної обстановки у державі.

До головних засобів реалізації державної правової політики належать методи переконання (у раціональності, обґрунтованості і доцільності здійснюваного правового регулювання суспільних відносин і процесів) та примусу (легітимний, соціально виправданий, диференційований), які здійснюються в різних формах, проявах і поєднаннях.

Згадані методи створюють широкий арсенал засобів і технологічних прийомів правового впливу на свідомість і поведінку суб'єктів суспільних відносин. До їх числа належать, насамперед, правове виховання та правова освіта як обов'язкова передумова підвищення правової культури і правосвідомості особи, в тому числі посадових осіб державних органів і суспільства в цілому; здійснення превентивних заходів; встановлення відповідальності тощо.

Для правової політики України актуальним є вирішення проблеми досягнення такого стану розвитку правової системи, за якого право буде виступати як особливий механізм, покликаний реалізувати і підтримувати сталий і безперервний характер функціонування суспільства і держави в заданих параметрах.

До числа основних завдань правової політики України належить вдосконалення її політичної системи, налагодження плідного співробітництва та легітимної основи діяльності різних гілок державної влади, подолання недовіри до неї з боку суспільства, правове забезпечення організації боротьби з організованою злочинністю та корупцією, організація захисту прав та основних свобод людини і громадянина,

розробка довгострокової стратегії законотворчості, вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, виховання законослухняної особистості, подолання правового нігілізму тощо.

Зокрема, правова політика у сфері прав і основних свобод людини і громадянина має бути спрямована на удосконалення механізмів захисту названих прав і свобод. У цьому зв'язку необхідно привести законодавство України у відповідність з універсальними та європейськими стандартами в галузі прав людини і громадянина; реформувати адміністративне та адміністративно-процесуальне законодавство; визнати в установленому порядку юрисдикції міжнародних органів захисту прав людини; спрямувати діяльність прокуратури на захист прав і основних свобод людини і громадянина; конкретизувати зміст і межі здійснення конституційного права громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації; привести законодавство про соціальний захист населення у відповідність із вимогами Конституції України та положеннями міжнародно-правових актів у цій сфері; підвищити рівень правової культури і правової свідомості громадян, сформувані повагу до права, прав і свобод людини, правового закону.

Серед важливих завдань правової політики у сфері правотворчості є приведення законодавства України у відповідність із європейськими стандартами. На сьогодні такі пріоритети визначаються сферами, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України та держав – членів ЄС. До них належать: підприємницька діяльність; захист конкуренції; банкрутство; захист прав інтелектуальної власності; митне регулювання; транспорт і зв'язок; стандарти і сертифікація; енергетика; державна закупівля; фінансові послуги; податкова політика; захист навколишнього природного середовища; зайнятість і охорона праці; боротьба з «відмиванням» грошей, здобутих злочинним шляхом.

До організаційних завдань державної правової політики необхідно віднести перегляд змісту чинної системи права з метою його демократизації, гуманізації, підвищення ефективності регулювання суспільних відносин і процесів тощо.

Потребують вдосконалення діючі механізми реалізації державної правової політики. Насамперед це пов'язано з необхідністю підвищення ефективності діяльності державних органів з питань нагляду за виконанням законів та інших нормативних правових актів. Зусилля законодавців щодо формування належної правової політики повинні знаходити підтримку з боку органів виконавчої влади, нормативно-правові акти яких мають сприяти підвищенню ефективності національного законодавства.

Для реалізації завдань державної правової політики, забезпечення її прозорості та передбачуваності потрібна цілеспрямована та узгоджена діяльність всіх гілок влади України, тобто офіційно закріплені її стратегія та тактика реалізації. Стратегія названої політики може розроблятися на довгостроковий термін, але кожна Верховна Рада України нового скликання має обов'язково її переглядати у визначений національним законодавством термін. Приводом для такого роду перегляду є імплементація у чинне законодавство положень передвиборчої платформи блоку політичних партій, що здобули перемогу на чергових виборах. Застосування президентського вето буде створювати передумови для гармонійного формування в державі єдиної правової політики.

На даному етапі соціального розвитку державна правова політика має бути спрямована на проведення політичної, адміністративної, судової та регіональної реформ. Проте центром уваги повинно стати проведення конституційної реформи. Від її результатів значною мірою залежить успіх інших перетворень в суспільстві.

Важливим напрямом реалізації державної правової політики є вдосконалення організаційно-правового механізму забезпечення законності і правопорядку. На це, зокрема, спрямовані програма боротьби зі злочинністю і правопорушеннями, комплекс заходів щодо поліпшення структури, форм і методів діяльності державних органів, а також реформа судової системи.

Складовою судово-правової реформи є формування правової бази, яка б визначала судоустрій та організацію і діяльність відповідних органів, реформування судочинства в напрямі посилення гарантій прав особи і громадянина. Окремим питанням судово-правової реформи, яке потребує вирішення, є запровадження спеціалізованих (адміністративного, трудового та соціального) судів.

Одним із пріоритетів правової політики України є проведення адміністративної реформи, підвищення ефективності функціонування системи державного управління. Метою здійснюваної адміністративної реформи є зміна системи державного управління всіма сферами суспільного життя, трансформація її в один з визначальних чинників економічних і соціальних перетворень, реформування місцевого самоврядування, інституту державної служби, оновлення адміністративного законодавства, створення адміністративної юстиції.

Нагальною потребою на шляху розбудови держави європейського зразка є формування та реалізація ефективної регіональної політики. У процесі її формування слід виходити із необхідності створення дієвої системи влади та управління на місцях, фінансово-економічного та нормативно-правового забезпечення названої системи на основі оп-

### **Терміни та поняття**

**Державна правова політика України** – основний засіб легалізації її зовнішньої та внутрішньої політики, особлива форма досягнення органами влади політичних цілей, що стоять перед державою.

**Правотворчість** – діяльність держави, спрямована на формування внутрішньо узгодженого національного правового поля, яке визначає форми, методи та межі регулятивної діяльності органів державної влади.

**Реалізація державної правової політики** – практична діяльність уповноважених органів державної влади, спрямована на забезпечення виконання вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів. Найважливішими складовими цього напрямку державної правової політики є правоохоронна, судова та контрольно-ревізійна діяльність.

**Формування правової культури та правосвідомості громадян** – доведення до відома населення офіційної точки зору на деякі аспекти державної правової політики; здійснення впливу на різні прошарки суспільства з метою підвищення їх правосвідомості та правової культури.

### **Контрольні питання**

1. Назвіть основні історичні віхи процесу формування державної правової політики в Україні.

2. Охарактеризуйте фактори ефективності правової політики держави.

3. Опишіть три основні напрями державної правової політики.

4. Назвіть головних суб'єктів формування та реалізації державної правової політики.

5. Окресліть основні завдання правової політики в Україні.

### **Література**

1. Байніязов Р. С. Роль правосознания в выработке и реализации государством правовой политики / Р. С. Байніязов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 21–32.

2. Коробова А. П. О многозначности понятия «правовая политика» / А. П. Коробова // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 43–49.

3. Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь / А. В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – № 3. – С. 15–27.

4. Малько А. В. Правовая политика современной России: цели и средства / А. В. Малько, К. В. Шундилов // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 15–25.

5. Матузов Н. И. Правовая политика современной России / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. В. Шундилов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1. – С. 15–22.

6. Приходько И. М. Роль юридических ограничений в осуществлении правовой политики в России / И. М. Приходько // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 149–158.

7. Шундигов К. В. Юридические средства реализации правовой политики // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 149–150.

## § 6. Правова культура і законотворчість

*Поняття правової культури. Правова культура особи. Правова культура суспільства. Професійна правова культура. Правова культура і законотворчість*

Теорія права розглядає правову культуру як якісний стан правового життя особи чи суспільства на певний момент часу, що характеризується досягнутим рівнем розвитку в державі правової свідомості, юридичної науки, системи законодавства, правової освіти, законотворчої, правозастосовчої, правоохоронної діяльності, а також ступенем гарантованості основних прав і свобод людини та взаємної відповідальності держави і громадянина.

Головними ознаками правової культури є повага до права, знання змісту правових норм та вміння їх застосовувати, а також правомірна поведінка. Правова культура особи знаходиться у взаємозв'язку і взаємодії з правовою культурою суспільства, а формування її відбувається через призму правосвідомості – системи ідей, поглядів, почуттів, емоцій особи або суспільства щодо права і їх відповідна діяльність, пов'язана з правом. В свою чергу склад правосвідомості формується з правової психології, правової ідеології, правомірної поведінки, які є її невід'ємними складовими.

Правова психологія є сукупністю почуттів та емоцій, які виявляють особа чи суспільство щодо права і правових явищ. Особливість правової психології, як елемента правосвідомості, полягає в тому, що почуття та емоції не завжди мають логічне підґрунтя і, залежно від індивідуальних особливостей конкретної особи чи певного суспільства, в процесі діяльності, пов'язаної з правом, можуть виникати стихійно, не осмислено й не обов'язково передбачають створення якоїсь системи чи перманентний розвиток.

Правова ідеологія, на відміну від правової психології, є системою ідей, поглядів, теорій, які відображають наміри осіб чи суспільства перетворити їх в правову дійсність. Через правову ідеологію виявля-

ється ставлення людей як до існуючого правового порядку в суспільстві і чинних правових норм, так і до бажаних – нових, що відображатимуть відповідні ідеологічні погляди і теорії. Правова ідеологія, як правило, ґрунтується на основі логічних і осмислених підходів, утворює певну інтелектуально обґрунтовану систему дій і намірів з використанням відповідних теорій, як, наприклад, правової держави, примату міжнародного права, прав людини, принципу верховенства права, тощо. В той же час, іноді правова ідеологія може бути далекою від правової дійсності через надмірну ідеалізацію і ідеологізацію теорій і ідей, а також у різних формах поєднання з правовою психологією.

Правомірна поведінка як складова правосвідомості виявляється у формі дії або бездіяльності, вчинках, які є втіленням на практиці правових норм. Основою правомірної поведінки особи є відповідна мотивація, що ґрунтується на її правових знаннях і оцінках, а також з урахуванням її настрою, звичок, традицій, інтересів й інших складових. Важливе місце тут також займає правова психологія і правова ідеологія людини, сформовані на відповідний момент. Саме від цього залежить «якість» поведінки особи, а не схильність та здатність до правових порушень, що обумовлює неправомірну поведінку.

Таким чином ці елементи правосвідомості відображають в комплексі позицію індивіда чи всього суспільства щодо цінності прав і свобод людини, природного права, понять добра і зла, тощо. Як наслідок вони впливають на розвиток загальної культури в цілому і правової культури зокрема, які також тісно між собою пов'язані.

Правова культура займає важливе місце в процесі створення і функціонування правової держави. Від рівня правової культури залежать процеси демократизації і побудови громадянського суспільства, ґрунтованому на принципах гуманності і солідарності, де вищою цінністю є права і свободи людини. Отже, виявлення високої правової культури є не лише у високій громадській активності, але й у якісно новому рівні правосвідомості громадян і суспільства в цілому.

Що ж стосується визначення рівня правової культури, то оскільки кожна людина в суспільстві й кожне окремо взяте суспільство мають свої особливості, вони можуть вносити свої корективи у таке визначення. Саме тому про поняття рівня правової культури можна говорити як про категорію відносну, тобто, у порівнянні з рівнем правової культури іншої особи чи суспільства та системою загальної культури. Такий рівень, як правило, можна визначити на певний момент часу, тобто який був або є в дійсності, а не яким повинен бути.

Оскільки рівень правової культури на різних етапах розвитку суспільства був різним, можна стверджувати, що розвиток правової культури є процесом перманентним, коли кожне нове покоління намага-

ється його вдосконалити. Суттєвим, однак, є те, щоб таке вдосконалення розпочиналось лише після повноцінного й адекватного засвоєння масиву вже накопичених правових знань.

Вплив на рівень правової культури особи і суспільства також має рівень розвитку права в державі як науки, процеси, пов'язані з функціонуванням правової освіти, професійна діяльність законодавців. Важливим елементом тут є вивчення і аналіз кращого правового історичного досвіду, зокрема, шляхом збереження і перевидання історичних пам'яток права та його популяризація. Саме завдяки історичним традиціям, починаючи з часів трипільської культури, періоду князівства Аскольда наша держава має глибоке державотворче культурно-правове коріння.

Свідченням високої правової культури суспільства на теренах української землі були й є велика кількість джерел права, накопичена в часи правління Ярослава Мудрого, періоду гетьманської доби, нової і новітньої історії нашої держави. Серед таких джерел українського права є «Руська Правда», приписи Литовських статутів та магдебурзького права, зібрання «Права за якими судиться малоросійський народ», «Березневі статті» Богдана Хмельницького, Конституція Пилипа Орлика, Універсали Української Центральної Ради й багато-багато інших.

На рівень правової культури впливає багато чинників: соціально-політичні й економічні реформи, питання національної безпеки, державного суверенітету і незалежності, тощо. Тож реальний рівень правової культури в різних державах не є однаковим, незалежно від форми державного правління у ній. Отже ці чинники можуть впливати не лише на добробут громадян держави, а й на добробут суспільства в цілому. Якщо ж рівень правової культури буде достатньо низьким, а заходи щодо його підвищення не проводитимуться, можуть виникнути підстави для правових деформацій – свідомого ігнорування і зневажливого ставлення до права.

В таких умовах треба також докладати всіх зусиль до підвищення рівня правової культури, впроваджувати активні форми протидії правовому нігілізму, тому що в період становлення правової держави без підвищення авторитету і дієвості законодавства, як ефективного інструменту, буде дуже складно його ліквідувати.

Безперечно, від своєчасних комплексних дій держави щодо підвищення рівня правової культури населення нашої держави і кожного українця залежатимуть результати трансформаційних державотворчих процесів. Своєчасні заходи сприятимуть унеможливленню зазначених деформацій, забезпечать толерантне ставлення громадян до

процесів становлення правової культури у суспільстві перехідного періоду.

Феноменом розвитку правової культури в Україні є те, що вона формується у перехідний період, коли в державі відбуваються реформаційні процеси у різних сферах суспільного, політичного й економічного життя. В цьому контексті окрему увагу слід звернути на процеси, пов'язані з переорієнтацією українського суспільства на систему європейських цінностей, в тому числі й європейської правової культури. Для України це, по-перше, пов'язано з проведенням правових та економічних реформ. По-друге, у молодій демократичній державі має велике значення політична ситуація й зокрема, вплив досвіду держав зі «старими» демократіями і, як наслідок, рецепція правової культури у такому стані, як вона є у тій чи іншій державі, а також культурних цінностей світової цивілізації.

На нашу думку, виникає потреба у ретельному вивченні й апробації кращих досягнень і досвіду розвитку правової культури в європейських державах. Тут має бути виражена позиція щодо доцільності використання тих чи інших надбань в процесі гармонізації українського і європейського права, без автоматичного його копіювання. Питання збереження кращих національних традицій правової культури має також враховуватись в процесі укладення майбутніх міжнародних договорів України, які передбачатимуть процедури імплементації того чи іншого законодавства.

В зв'язку з цим виникає питання: хто, в який спосіб і в якій мірі має забезпечити ці процеси і чи відповідатимуть вони вимогам правової культури нашого суспільства, наших громадян? Отже мова йде про якісне професійне забезпечення цих процесів і в першу чергу – процесу законотворчого, який обумовлює укладення якісного законодавства, внесення відповідних змін до нього якраз з урахуванням високого рівня правової і загальної культури.

В теорії права, як відомо, правова культуру умовно можна класифікувати за трьома структурно-складовими рівнями: побутовий, теоретичний, професійний. Такі рівні не є відображенням певної ієрархії у розвитку правової культури, а лише показують різноманітність способів її формування і розвитку. Найбільшу увагу для розкриття теми представляє професійний рівень, втім, до більш детального його розгляду буде доречним коротко зупинитись і на двох інших.

Зокрема, побутовий рівень правової культури формується несистемно, а правові знання отримуються особою чи суспільством через різні спеціальні програми, в тому числі, й навчальні, а також з основи загальних культурних знань, які, як правило, не передбачають практичного правового досвіду. Варто відзначити, що з цієї метою Украї-

нська держава проводить правове загальне навчання або правовий всеобуч, що в загальному розумінні можна також назвати правовою освітою. Правова освіта уявляє собою єдину загальнодержавну систему вивчення права і законодавства і охоплює усі верстви населення через правовий всеобуч. В процесі правового всеобучу передбачається надання громадянам знань про основи держави і права, виховання у них поваги до права і законодавства.

Враховуючи, що правова освіта є необхідним і невід'ємним елементом правової культури, розвиток останньої безпосередньо залежить від того, як така освіта проводилась на різних рівнях навчального процесу.

Іншим рівнем є теоретичний, або науковий, або доктринальний. Він має велике значення для формування правової культури конкретних осіб і суспільства в цілому, передбачає дослідження й опрацювання різних механізмів правового забезпечення процесів у державі.

Третій рівень в структурі правової культури – професійний, в основі якого покладено досвід правників-практиків, що забезпечують високий рівень правової культури не лише у сфері своєї діяльності, а й в цілому у суспільстві. Роботу щодо підвищення правової професійної культури проводиться систематично і на постійній основі, застосовуючи для цього спеціальну правову підготовку. В процесі підвищення професійної правової культури очевидним стає те, що реалізація права і додержання законодавства є більшою цінністю, ніж його порушення. Саме від якості оволодіння правовими вченнями й навичками професійних правників залежить, якими будуть процеси функціонування чинних правових норм у суспільстві, додержання законності і правопорядку, правозастосовча, правоохоронна й законотворча діяльність.

В професійній правовій культурі особливе місце займає професійна правова культура законотворців, адже від їхнього рівня правової культури залежить якість нових законів, своєчасне і правильне внесення змін і доповнень до чинного законодавства з метою його вдосконалення.

Дії законотворців формують авторитет державної влади, сприяють належному розумінню права, додержанню чинного законодавства. Для успіху законотворчої діяльності необхідною умовою є постійне підвищення професійної правової культури безпосередніх її учасників.

Професійна правова культура законотворців передбачає володіння відповідними знаннями законодавства та механізмів правового регулювання, навичок практичної діяльності.

Виконати ці завдання надзвичайно складно, оскільки будь-який «досконалий» закон може залишитись на папері з багатьох причин. Однією з них може бути невисокий рівень правової культури учасників процесу законотворчості, які, наприклад, не передбачили у законі його механізму реалізації. В цьому випадку очікування можуть залишитись невиправданими й стануть «благими намірами», а для реалізації норм законодавчого акта необхідно буде або вносити зміни, або застосовувати репресивні заходи. Другою, не менш важливою причиною є рівень правової культури і правової свідомості громадян, які ухилятимуться від виконання цього закону або свідомо його порушуватимуть.

Правова культура і законотворчість мають стати важливим елементом на шляху розробки і вдосконалення національного законодавства, а культура законотворчості таким чином стає невід'ємною частиною правової культури. Культура законотворчості, як і будь-яка інша культура, є притаманною як для індивідуума, так і для групи осіб чи суспільства в цілому. Вона визначає не їх звичайну позицію в якості спостерігачів, а активну позицію безпосередніх учасників законотворчого процесу.

### ***Терміни та поняття***

**Правова культура** – специфічна частина загальної культури, якісний показник стану правового життя особи чи суспільства в певний момент часу. На розвиток і рівень правової культури впливає рівень правової свідомості, стан розвитку в державі правової науки, правової освіти, чинної системи законодавства і правозастосовчої діяльності, а також ступінь гарантованості основних прав і свобод людини. Правова культура також має елементи загальної духовної культури та світової правової культури.

**Правова культура особи** – якісний показник рівня її знань, розуміння і поваги до права та відповідних дій щодо нього.

**Правова культура суспільства** – якісний показник стану правового життя суспільства в певний момент часу, рівень якого обумовлює чотири складових: правова свідомість суспільства, правова активність суспільства, функціонування чинних правових норм у суспільстві та законність і правопорядок (законотворча, правозастосовча, правоохоронна діяльності).

**Правова свідомість (правосвідомість)** – система ідей, поглядів, емоцій особи або суспільства щодо права і їх відповідна діяльність, пов'язана з правом, що формується на основі правової психології, правової ідеології, правомірної поведінки.

**Правова психологія** – сукупність почуттів та емоцій, які виявляють особа чи суспільство до права і правових явищ.

**Правова ідеологія** – це система ідей, поглядів, теорій, які відображають наміри осіб чи суспільства перетворити їх в правову дійсність.

**Правомірна поведінка** – дія або бездіяльність, вчинок, які є втіленням на практиці правових норм.

### **Контрольні питання**

1. Сформулюйте і поясніть поняття «правова культура».
2. Поясніть взаємозв'язок правової культури особи і правової культури суспільства.
3. Поясніть особливості української правової культури та її розвиток у часі.
4. Назвіть структурно-складові рівні правової культури.
5. Якими є роль та місце професійної культури у законотворчості?

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.

Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 08.12.2004, № 2222-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005 р. – № 2. – Ст.44.

2. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18 жовтня 2001 р., № 992/2001 // Офіційний вісник України. -2001 р. – № 43. – Ст. 1921.

3. Про Програму правової освіти населення України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 1995 р., № 366.

4. Абдигалиев А. У. Деформация правовой культуры: Понятие, последствия, пути преодоления / А. У. Абдигалиев // История государства и права. – 2006 . – № 3. – С. 2–3.

5. Бебик В. Историко-психологичні аспекти реформування політичної і правової культури українського суспільства / В. Бебик // Держава і право України. – 1993. – № 2. – С. 24-28.

6. Голосніченко І. Правосвідомість і правова культура у розбудові Української держави // Право України. – 2005. – №4.

7. Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., Редкол.: П.С.Сохань (голова) та ін. – К.: Наук. думка, 1991.

8. Іванников И. А. Концепция правовой культуры. / Правоведение. – 1998. – № 3.

9. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. – М.: Юрист, 2005. – 230 с.

10. Коларов С. А., Малько А. В. Теория государства и права. – М.: Норма, 2004. – 448 с. – (Серия учебно-методических комплексов).

11. Менюк О. Правова культура в умовах розбудови незалежної України: поняття, структура / О. Менюк // Право України. – 2001. – №4. – С. 21–24.

12. Олійничук Р. Проблеми формування правової свідомості та правової культури в українському суспільстві / Р. Олійничук // Юстиніан. – 2006. – № 2. – С. 58–60.

13. Осика І. Правовий нігілізм і правова культура / І. Осика // Право України. – 2001. – № 7. – С. 98–101.

14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун; перекл. з рос. – 2-ге вид. – Х.: Консум, 2005. – 656 с.

15. Скуратівський А. Правова культура: сутність, стан та шляхи розвитку / А. Скуратівський // 36. наук. пр. ІАДУ, 2000. – Вип. 7. – С. 389–400.

16. Теорія держави і права: Навч. посібник / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; за заг. ред.: С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 383 с.

17. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. – Изд. 3-е, расш. и доп. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 624 с.

18. Чубатий М. Огляд історії українського права. Історія джерел та державного права / М. Чубатий. – Мюнхен, 1947. – 511 с.

19. Чухвичев Д. В. Законодательная техника: учеб. пособие / Д. В. Чухвичев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – 239 с.

20. Якушин А. В. К вопросу о правовом воспитании и формировании правовой культуры населения / А. В. Якушин / Вестник юридического института. – 2001. – № 2. – С. 27–36.

## § 7. Правова ідеологія у законотворчому процесі

*Поняття правової ідеології та її сутність. Правова ідеологія і законотворчість. Правова ідеологія як засіб забезпечення системності законодавчого поля.*

Модернізаційний стан українського суспільства, стратегія реформування вимагає динамічного правового регулювання суспільних відносин за допомогою науково обґрунтованих правових норм, що відповідають об'єктивним потребам громадянського суспільства, яке формується в Україні. За цих умов особливі сподівання покладаються на законотворчість, призначенням якої є системне забезпечення правового поля країни засобами пізнання та оцінки правових потреб суспільства і держави, цілеспрямованої діяльності компетентних органів по підготовці, обговоренню і прийняттю законів та їх оприлюдненню<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В.М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 136; Богачова О.В., Зайчук О.В., Копиленко О.Л. Законотвор-

Соціальне позиціонування права, правотворчість як процес, становлення громадянського суспільства і правової держави неможливі поза чітко визначеними ціннісними орієнтирами, розумінням суспільства як соціетальної системи в єдності її базових функцій – ціледосягальної (цілеорієнтуючої), адаптивної, інтегративної та відтворення структури. Це пояснюється тим, що право спроможне виконувати покладену на нього місію лише за умови знання об'єкта впливу, законів його функціонування та розвитку, його реальних і потенційних потреб, ресурсів розвитку тощо.

Зазначене означає, що норма права має розглядатись не тільки в її традиційному сенсі – як засіб регулювання суспільних відносин, а й як можливість конструювання суспільної реальності. При цьому особливого значення набуває позиціонування суб'єкта діяльності. Адже в процесі такої діяльності відбувається з'ясування соціотворчих можливостей правової норми в плані визначення її конструктивних складових, тобто таких, що працюють на майбутнє соціуму, та деструктивних, інерційних елементів. Саме тому закони виконують не лише регулятивні функції, без яких саме існування сучасної цивілізації є проблематичним, а й «працюють» на вдосконалення суспільних відносин, що історично склались.

Відповідно, суттєвого значення набувають можливості та здатність суб'єкта правової діяльності до конструювання соціального простору з урахуванням типу ментальності народу, його ціннісних та соціокультурних орієнтацій, звичаїв і традицій тощо.

За умов демократичного розвитку України важливого значення набуває дотримання законності і порядку, прийняття виважених, поміркованих законодавчих актів, як у стратегічному, цілеорієнтуючому та ціледосягальному сенсах, так і в тактичному – реалізації схвалених законів, нормативно-правових актів. Споріднює зазначені види діяльності, узгоджує їх, а по можливості й гармонізує право, його норми, а відтак і сприяє систематизації законодавства правова ідеологія як одна із фундаментальних підвалин буття суспільства, держави, країни, її громадян. Будучи за своєю сутністю і соціальними функціями складним явищем, що має як загальнолюдські, так і соціально- й національно специфічні витоки, правова ідеологія не тільки слугує засобом унормування соціальної системи, соціального простору, поведінки людини, а й характеризує усталені морально-етичні, правові засади функціонування суспільства, особливості індивідуально значущого,

групового чи корпоративного сприйняття права, готовності керуватися його нормами в процесі життєдіяльності.

Тому актуальними завданнями законотворчості є:

- розроблення проблематики правової ідеології як засобу нормативно-правового регулювання стратегічно орієнтованих і тактично здійснюваних заходів щодо утвердження та розвитку української державності, зміцнення її міжнародного авторитету, політико-правового позиціонування в європейському та світовому просторі;
- формування вітчизняного законодавчого поля як цілісної, несутеречливої системи права, структурно-функціональної єдності його елементів, їх спрямованості на утвердження України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави;
- забезпечення ефективності законодавства, його підпорядкування завданням формування в Україні правової держави і громадянського суспільства, самодостатньої особистості, утвердження прав і свобод людини та громадянина;
- знаходження адекватних політико-правових відповідей на виклики, ризики і небезпеки сьогодення тощо<sup>31</sup>.

Правова ідеологія викликається до життя також потребами сучасного розвитку, в основі якого – ціннісно-світоглядне відображення та впорядкування, формування системи правових ідеалів і норм, законність і правопорядок, соціальна справедливість усунення суперечностей в процесі державотворення, формування правової держави і громадянського суспільства. В цьому сенсі правова ідеологія цілком слушно може бути розглянута як різновид соціальної ідеології, що є сукупністю «взаємопов'язаних ідей, уявлень та переконань, призначених об'єднувати людей заради спільного життя та спільних дій»<sup>32</sup>.

Сучасний правовий розвиток української держави не вирізняється, як відомо, ідейною повнотою, стратегічною вивіреністю та світоглядною чіткістю, не завжди є адекватним ментальності суспільства, перспективам його розвитку.

Зазначена обставина суттєвим чином позначається на змістовних аспектах законотворчого процесу, характері законів, їхньому змістовному, доктринальному, нормативному, аксіологічному наповненні, правозастосувальній практиці.

Спонукають до наукового пошуку, окрім чисто академічного інтересу, і виклики сьогодення, ризики і небезпеки, що пов'язуються, пе-

<sup>31</sup> Соціально-правові реформи // Голос України. – 2009. – № 157. – 22 серпня. – С. 2.

<sup>32</sup> Лісовий В. Ідеологія // Філософський енциклопедичний словник / Редкол. В.І.Шинкарук (голова редкол. та ін.) – К.: Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди НАНУ, 2002. – С. 235.

редусім, з нормативно-правовою практикою функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, соціонормативним станом українського суспільства, правовою поведінкою громадян країни. Відсутність єдиних підходів до аналізу механізму формування, функціонування та реалізації правової ідеології, а то й відверте нехтування нею, виходячи з поширеного в українському суспільстві твердження про ідеологію як «хибну свідомість», має своїм наслідком ігнорування усталених традицій нормопроєктування, законотворчості та законодавчої діяльності, спроби некритичного перенесення законотворчих проєктів західноєвропейського правового поля на вітчизняні терени, намагання соціальні проблеми модернізаційного розвитку розв'язувати шляхом адміністрування, нехтуючи при цьому законними інтересами громадян країни. Відтак нерозвиненість правової ідеології не може не позначатися негативним чином на функціонування суспільства, його окремих сфер, передусім, правової, життєдіяльності громадян, призводячи до правопорушень, спроб ігнорування права тощо. Звідси є очевидним той факт, що правова ідеологія постає важливим чинником формування громадянського суспільства, правової соціалізації індивіда, утверджує й розвиває вітчизняні традиції правотворчої, законодавчої і правореалізуючої діяльності і, відповідно, протистоїть будь-яким не правовим спробам регулювання соціальних відносин. Принаймні, правова ідеологія спрямована на формування системного законодавчого поля країни, спроможна запропонувати адекватні відповіді щодо чинної суперечливої ситуації в країні, де ми маємо правову політику за відсутності правової ідеології.

Остання, обґрунтована відповідно до положень класичної, некласичної та постнекласичної інтелектуальних традицій, дозволяє забезпечити цілісність процесу продукування, виробництва та застосування закону відповідно до особливостей вітчизняного правового поля, його системного виміру, чим сприяє подоланню некритичного відношення до західних зразків законотворчості, окремих норм законів і, відповідно, настроює громадську думку на поважне відношення до законів, права в цілому тощо. Звідси доречно стверджувати, що правова ідеологія працює на утвердження єдності сутності й духу закону, його розуміння як нерозривності процесу, технологій і процедур його розробки як правового документа, як елементу правового поля країни, що має утверджувати його цілісність, системність і, відповідно, долати його конфліктність шляхом узгодження суперечностей, своєчасним і доцільним внесенням змін до чинного законодавства країни. І в цьому сенсі правова ідеологія може бути розглянута як результат цього процесу, цієї взаємодії, своєрідного системного синтезу з тим, щоб на

наступному етапі свого розвитку послугувати засобом правового вно-  
рмування соціальної дії та взаємодії суб'єктів соціуму.

Законотворчість підпорядкована завданням нормативно-правового  
впорядкування життєдіяльності суспільства, забезпеченню основних  
прав і свобод людини і громадянина, утвердженню здорового способу  
життя. Відповідно, в процесі законотворчості потрібно враховувати,  
що спосіб життя постає як сукупність стійких, типових, тобто таких,  
що повторюються у даному суспільстві, форм індивідуальної та колек-  
тивної життєдіяльності людей.

В Україні досі не склалася усталена система розвитку законодав-  
ства, яка передбачає, відповідно до західноєвропейського досвіду, такі  
основні складові: а) концептуальне обґрунтування проблеми, яка є  
предметом законодавчого регулювання; б) законодавче забезпечення  
її концептуального бачення; в) розробка конкретних законопроектів.

У нашій державі складові зазначеної системи реалізуються з точ-  
ністю до навпаки: спочатку розробляються законопроекти, які, у разі  
схвалення Верховною Радою України, стають законами і, виходячи з  
практики чинного законодавчого поля, пропонуються правові концеп-  
туальні обґрунтування.

Зазначена обставина свідчить про ту обставину, що теоретико-  
методологічний потенціал правової ідеології як сукупності ідей, пог-  
лядів, теорій, що дозволяє з'ясувати можливості права як засобу регу-  
лювання соціальних відносин, оцінки нинішнього стану правової дій-  
сності та шляхів її розвитку. Звідси право підпорядковується поточ-  
ним завданням соціального розвитку, перетворюється в тактичне зна-  
ряддя дії, втрачає цілеорієнтуючий, стратегічний потенціал, що його  
перетворює в засіб локального «розв'язання» проблем з неминучою  
втратою при цьому перспективи правового бачення розвитку суспіль-  
ства.

За умов нестабільних соціальних станів, перехідних типів суспі-  
льств завдання підпорядкування процесу трансформаційних змін  
національним інтересам як пріоритетним, пошуку адекватних відпові-  
дей на виклики сьогодення, так само як й ідентифікації ризиків за їх-  
ньою природою, джерелами походження, сутністю та формами про-  
яву значною мірою покладаються на правову ідеологію. Призначен-  
ням останньої є здійснення регулятивно-управлінського, стабілізу-  
ючого впливу на життєдіяльність соціуму, його окремих сфер, пове-  
дінку людини. А це означає, що правова ідеологія спроможна вті-  
люватися в правові засади (принципи) функціонуванню держави,  
норми чинного законодавства, бути легітимним засобом процесу фо-  
рмування правосвідомості людини, її соціалізації, утвердження  
особистісних, професійних і громадянських рис.

Процес формування правової ідеології має бути підпорядкований завданням утвердження України як правової, соціальної, суверенної, демократичної країни, що можливо на засадах поєднання зусиль суспільства, держави та її громадян, відродження традиційних засад української державності та правопорядку, формування правосвідомості в її єдності з морально-етичними засадами функціонування суспільства. Саме тому правову ідеологію цілком слушно розглядають, з одного боку, як ідейну протипагу, обмеження й заборону щодо неправомірних явищ і дій, а з іншого, – як сукупність концептуально обґрунтованих ідей, принципів і положень, стимулів і мотивів, що сприяють зміцненню й утвердженню правомірних засад функціонування суспільства.

Правова ідеологія дозволяє:

а) визначити цілі соціального розвитку, а також шляхи, правові засоби їх досягнення. Образ майбутнього має свідомо задаватися інституційною системою суспільства – освітою, наукою, правом тощо, конструюватись соціальною практикою самодіяльного і вільного народу;

б) закласти правові механізми регулювання відносин як усередині влади, так і суспільних відносин, правові регулятори функціонування країни, держави і суспільства як єдиного простору, який функціонує та розвивається відповідно до вимог, запитів і потреб національних інтересів. Зазначені пріоритети є природними для відкритого суспільства чи суспільства, що модернізується на засадах відкритості;

в) дати правову оцінку соціально-політичній ситуації з позиції наближення до соціальної мети, стандартів рівня й якості життя, соціального порядку і справедливості.

Несформованість вітчизняної правової ідеології регіоналізує вітчизняний правовий простір, породжує слабкість правової системи, ділить єдину правову культуру на «східну» і «західну», призводить до втрати чітких політичних і духовних орієнтирів і, як наслідок, породжує перманентну політичну нестабільність, протистояння.

Західний досвід свідчить, що дії влади, держави в цілому мають доповнюватись і розвиватись на рівні суспільства, запускатись, зокрема, механізм самоорганізації, що сприяє досягненню синергетичного ефекту у діях держави і суспільства. Це дозволяє суспільству, його складовим постати впорядкованою, стабільною соціальною системою, кожний елемент якої реалізує свої базові функції.

Формування нових викликів, джерел соціальної напруги, невизначеність перспектив соціального розвитку країни, майбутнє України постають як виклик, що потребує задовільної відповіді, відповідного закріплення в законотворчій та законодавчій діяльності.

## **Терміни та поняття**

**Правова ідеологія** – система соціально-політичних і правових ідей, концептуально обґрунтованих поглядів щодо сутності та призначення права у життєдіяльності країни, держави і суспільства.

**Спосіб життя** – сукупність стійких, типових, тобто таких, що повторюються у даному суспільстві, форм індивідуальної та колективної життєдіяльності людей.

**Якість життя** – категорія, яка фіксує суттєві умови життєдіяльності населення, визначає, зокрема, ступінь гідності, права та свободи кожної людини. Якість життя є показником людського розвитку, який за методикою ООН, складається з трьох компонентів: довголіття, освіченості та життєвого рівня населення.

## **Контрольні питання**

1. Обґрунтуйте змістовні та функціональні зв'язки законотворчості з особливостями функціонування суспільства як цілісної соціальної системи, його функціями.

2. Покажіть обумовленість законотворчості соціальними стандартами життя – рівнем та якістю життя.

3. Обґрунтуйте сутність та призначення норми права в законотворчому процесі в її класичному, некласичному та постнекласичному вимірах.

4. Покажіть місце та роль, призначення правової ідеології в законотворчому процесі.

## **Література**

1. *Законотворча діяльність: Словник термінів і понять* / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С.136; Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / За ред. В. О.Зайчука. – К.: Реферат, 2006. – С. 13–24; Казимирчук В. П. О стратегии развития советского законодательства / В. П. Казимирчук // Советское государство и право. – 1987. – № 9. – С.24–29 та ін.

2. *Соціально-правові реформи* // Голос України. – 2009. – 22 серпня. – С. 2

3. *Лісовий В. Ідеологія* / В. Лісовий // Філософський енциклопедичний словник / Редкол.: В. І. Шинкарук (голова редкол. та ін.) – К.: Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди НАНУ, 2002. – С.235.

4. *Недюха М. П.* Світоглядно-теоретичні засади правової ідеології / М. П. Недюха // Віче. – 2009. – № 21. – С.27–30.

5. *Недюха М. П.* Соціологія способу життя / М. П. Недюха, І. М. Салій. – К., «МП Леся», 2002. – 31 с.

# ПРІОРИТЕТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЇЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

---

## *§ 1. Права і свободи людини як основа формування законодавства. Міжнародно-правові механізми захисту прав людини*

*Права і свободи людини як основа формування законодавства. Нормативно-інституційна система ООН, спрямована на здійснення Загальної декларації прав людини. Європейська система захисту прав людини; імплементація стандартів Ради Європи в Україні*

### **Права і свободи людини як основа формування законодавства**

Загальнотеоретична характеристика прав людини: поняття прав людини; класифікація основних прав людини; міжнародні стандарти прав і свобод людини та їх національна імплементація. Історія розвитку прав і свобод людини. Конституційно-правовий статус особи в Україні. Окремі групи прав та свобод людини (громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні) та юридичні гарантії їх реалізації та захисту.

Права людини – це невід’ємні права кожної людини, це права, якими всі люди володіють однаковою мірою.

В процесі історичного розвитку обсяг прав і свобод людини визначає її соціальні можливості. Цей обсяг створює характер життєдіяльності суспільства, систему зв’язків і взаємовідносин особи і держави.

За своєю суттю права людини нормативно формують об’єктивно необхідні умови та способи забезпечення життєдіяльності особи, суспільства, держави. Забезпечення таких прав, як право на життя, гідність, недоторканість, свободу совісті, думок, переконань, особисте життя, участь у політичних процесах тощо, є необхідною умовою для побудови життя людини у цивілізованому суспільстві. Такі права мають беззастережно визнаватися, а їх реалізація та захист – гарантуватися законом.

Необхідно не лише поважати права людини, необхідно також вимагати їх дотримання. Порушення прав людини і основоположних свобод є не лише особистою трагедією людини, якої вони стосуються. Такі порушення створюють засади для виникнення соціальних та політичних конфліктів.

Принципи прав людини були вироблені як засіб забезпечення належного та рівноправного дотримання гідності кожної особи та можливостей для кожної особистості всебічно розвиватися та проявляти такі людські якості, як розум, талант, свідомість, а також задовольняти свої духовні та інші потреби. Гідність дає людині відчуття власної цінності. Існування прав людини свідчить про те, що люди визнають цінність людської особистості.

Права людини – є однією з проблем соціально-культурного розвитку людини, яка перебувала в центрі уваги політичної, правової, етичної, філософської та релігійної думки. Становленню прав людини сприяв розвиток взаємовідносин між індивідом та владою.

Становлення та розвиток прав людини має тривалу історію, супроводжується боротьбою теорій і традицій, характерних для тієї чи іншої епохи, країни чи правової системи.

Однак справжній розвиток прав людини у галузі права, у політиці, моралі та релігії почався після Другої світової війни.

До початку минулого століття права людини регулювались внутрішньодержавним правом. Законодавчі акти різних держав закріплювали цивільні та політичні права. Конституції епохи буржуазних революцій проголошували основні цивільні та політичні права як природні та невід’ємні, такі що належать кожній особі з моменту народження.

В залежності від часу проголошення різних прав і свобод людини більшість учених поділяють їх на три покоління. До першого належать цивільні та політичні права. Для їх імплементації держава не повинна вживати будь-яких конкретних дій, а має лише не втручатися в їх реалізацію самими особами.

До другого покоління належать соціально-економічні права. Для їх імплементації необхідні конкретні дії держави.

Такий поділ прав людини можна сприймати лише умовно. Як для імплементації соціальних, економічних і культурних прав, так і для реалізації цивільних і політичних прав кожна держава повинна все ж таки вживати певних заходів, наприклад, привести своє законодавство у відповідність із взятими на себе міжнародними зобов’язаннями, а також вдатися до конкретних дій для їх реалізації в суспільстві.

До третього покоління деякі вчені відносять колективні або солідарні права. Наприклад, право на розвиток, на здоров’я, на мир, на здорове навколишнє середовище. Інші вчені відносять до третього покоління головним чином «нові» права, тобто ті, що були проголошені різними урядовими та неурядовими організаціями за роки, що пройшли після прийняття Загальної декларації прав людини.

Отже, ще порівняно нещодавно держави – учасниці міжнародних відносин виходили з того, що питання прав людини стосуються виключно їх внутрішньої юрисдикції. В період Другої світової війни стали очевидними недоліки у міжнародному регулюванні прав і свобод людини. Наслідки війни засвідчили нерозривний зв'язок між підтримкою міжнародного миру та безпеки з одного боку та дотриманням прав і свобод людини – з іншого.

Створення сучасної системи міжнародного захисту прав людини, що виникла у період формування Організації Об'єднаних Націй (ООН), було реакцією міжнародної спільноти на жорстокість Другої світової війни, після якої було засновано всебічне стандартотворення прав людини у міжнародному праві.

*Права людини як галузь міжнародного права* – це сукупність норм і принципів, закріплених у міжнародних документах, таких як Загальна декларація прав людини та пакти до неї, інших документах, що стосуються дотримання прав людини в умовах миру або у період конфліктів, і регламентують відповідальність за їх порушення.

Забезпечення прав людини є міжнародним зобов'язанням держав, одним з їх найважливіших завдань, яке вони виконують законодавчим і практичними засобами. У правових системах різних держав існують різні підходи до інтеграції норм міжнародного права у внутрішньодержавне. Цей процес пов'язаний із виконанням міжнародних зобов'язань, викликає низку питань, зокрема щодо обсягу норм міжнародного права, які необхідно інкорпорувати у національне законодавство, визнання міжнародного права частиною національного законодавства, пріоритету міжнародного права відносно внутрішньодержавного, доцільності створення механізмів виконання міжнародних договорів, застосування національними судами міжнародно-правових норм, створення механізмів забезпечення відповідності національного законодавства міжнародно-правовим зобов'язанням держави тощо.

Важливо вказати у цьому зв'язку на вплив міжнародно-правових зобов'язань у галузі прав людини на законотворчий процес. Ці зобов'язання мають свої особливості, що ґрунтуються на специфічному змісті прав і свобод, закріплених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Європейською конвенцією з прав людини, іншими міжнародними документами у цій сфері.

Специфіка міжнародних зобов'язань у галузі прав людини полягає, перш за все, в їх об'єктивному характері. Вона базується не на принципі взаємності, що лежить в основі традиційного міжнародного права. Міжнародні зобов'язання у сфері прав людини спрямовані на універсально визнані цінності, якими і є основні права та свободи людини, отже, вони є об'єктивними зобов'язаннями.

Учасниками процесу законотворення має бути враховано те, що держава несе міжнародну відповідальність за ухвалення законодавчим органом нормативного акта, який суперечить міжнародним зобов'язанням цієї держави у галузі прав людини. Неухвалення законодавчих актів, яких вимагають міжнародні зобов'язання держави, Європейський суд з прав людини в одному із своїх рішень назвав законодавчою бездіяльністю.

У цьому контексті слід згадати про міжнародно-правову відповідальність держави у галузі прав людини, яка має переважно договірно-правову основу. Міжнародний договір містить чітке визначення зобов'язань і спеціальні процедури забезпечення їх виконання. Це певною мірою полегшує завдання законодавця щодо забезпечення міжнародної відповідальності держави у законотворчому процесі.

Окрім конкретних зобов'язань щодо конкретних прав і свобод людини, кожна держава, стаючи учасницею міжнародного договору з прав людини, бере на себе зобов'язання загального характеру, які стосуються всіх закріплених в ньому прав та свобод, зокрема щодо поважання прав людини, гарантування ефективних внутрішньодержавних засобів правового захисту тощо.

Зберігають свою значимість і звичаєво-правові норми у галузі прав людини, які застосовуються у випадку відсутності правової основи для встановлення міжнародної відповідальності держави.

Зобов'язання держав у всіх договорах з прав людини сформульовано таким чином, що не дозволяє зволікати з виконанням цих прав на свій розсуд або навіть через фінансові, політичні, економічні чи будь-які інші причини.

Суттєве практичне значення в процесі законотворчості має поділ міжнародних зобов'язань держави в галузі прав людини на негативні та позитивні, тобто ті, реалізація яких не потребує спеціальних заходів з боку держави, і ті, для реалізації яких держава повинна вживати конкретних заходів. Ці дві категорії, безумовно, є взаємопов'язаними, оскільки жодне право людини не може бути повністю гарантоване за відсутності позитивних дій з боку держави.

Важливо згадати поділ міжнародних зобов'язань держав у галузі прав людини на дві групи: ті, що виконуються поступово, та ті, що виконуються негайно. Наприклад, міжнародні зобов'язання щодо цивільних і політичних прав мають невідкладну юридичну дію. Ці умови мають бути враховані в процесі законотворчості. Отже, підходи учасників законотворчого процесу, які застосовуються ними у розробці проектів законів та інших нормативно-правових актів, мають базуватися на системно-функціональному пізнанні міжнародно-правових явищ у галузі прав людини.

Процес розбудови України як демократичної правової держави вимагає формування правової культури та застосування загальнови-знаних підходів до захисту прав людини. В цьому контексті однією з найважливіших умов розвитку демократії і додержання прав людини є створення ефективної національної системи судового захисту. Адже одним з головних завдань і обов'язків держави є не лише законодавче закріплення прав і свобод а також гарантії їх здійснення.

Конституція України та чинне законодавство закріплюють за державою в особі компетентних державних органів функцію захисту прав і свобод громадян України, яка гарантує кожному право звертатися за захистом своїх порушених прав до суду.

Положення Конституції України свідчать про те, що принцип рівності перед законом і принцип недискримінаційного підходу гарантовано всім особам. Таким чином, положення щодо рівності конституційних прав і свобод громадян та недопущення привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками поширюється не лише на громадян України, а й на інших осіб. Крім того, відповідно до статті 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, як і громадяни України.

Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Принцип прямої дії конституційних положень щодо прав і свобод людини означає верховенство прав і свобод людини у всій правовій системі держави. Законодавством регулюються різні сфери суспільних відносин. При цьому права і свободи людини мають бути головним орієнтиром у законотворчій роботі. Головною оцінкою змісту та цілей законодавчих та інших нормативно-правових актів має бути їх ступінь їх відповідності принципам забезпечення прав і свобод людини. Всі законодавчі акти, якої б сфери вони не стосувалися, у тій чи іншій мірі впливають на рівень забезпечення прав і свобод людини у державі. У разі, якщо вони обмежують або порушують ці права, такі акти мають бути скасовані у встановленому законом порядку.

Забезпечуючи відповідність закону або законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням у галузі прав людини учасники законотворчого процесу створюють необхідні умови для уникнення у майбу-

тньому порушень державою цих зобов'язань та, відповідно, правових, політичних та економічних наслідків таких порушень.

Таким чином, відповідність цілям забезпечення прав і свобод людини є головною вимогою законодавчої діяльності.

### ***Нормативно-інституційна система ООН, спрямована на реалізацію Загальної декларації прав людини***

Статут ООН (1945) як договірне міжнародно-правове регулювання захисту прав людини. Загальна Декларація прав людини (1948). Білль про права. Генеральна асамблея ООН, Верховний комісар ООН з прав людини, комітети по забезпеченню контролю виконання державами міжнародних договорів з прав людини, Комітет з прав людини ООН. Регіональні системи захисту прав людини: поняття, класифікація.

Процес створення сучасної системи міжнародного захисту прав людини набув особливої динаміки після Другої світової війни, коли людство, шоковане жорстокістю війни, усвідомило нагальну потребу у глобальній системі захисту людини, її прав і свобод. Тоді ж у період формування *Організації Об'єднаних Націй* було засновано всебічне стандартотворення прав людини у міжнародному праві.

*Статут ООН*, прийнятий 26 червня 1945 року, став першим договірним міжнародно-правовим регулюванням захисту та дотримання прав людини із застосуванням нового підходу до цього виду прав в цілому. Ухвалення Статуту сприяло послідовній та стабільній інтернаціоналізації прав людини. Статут ООН став першим в історії міжнародних відносин багатостороннім договором, який заклав основи для розвитку співробітництва держав у сфері прав людини. Водночас у цьому документі відсутні чітке визначення та механізм забезпечення дотримання прав людини і основних свобод, що послаблює в цьому сенсі його правовий характер.

Документом, який тлумачив та розвивав Статут ООН, і в якому підкреслювався історичний характер зобов'язань держав дотримуватись основних прав та свобод людини стала *Загальна декларація прав людини*, прийнята у 1948 році.

Запровадивши міжнародно-правові принципи та норми, що стосуються прав людини, Декларація мала значний вплив на законодавство держав. Цей документ є одним з основних джерел права, а її положення слугують моделлю, яка широко використовується країнами для розробки окремих положень конституцій, законів та документів, що стосуються прав людини.

Важливе значення має преамбула Декларації. В ній визначається, що «визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рів-

них та невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості та загального миру».

Основна частина Декларації містить твердження щодо філософських засад прав людини, зокрема про те, що «всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах».

Декларація також проголошує низку загальних принципів, які стосуються рівності та недискримінації і відіграють основну роль у теорії прав людини. Декларація містить принцип, який стосується обов'язків держав забезпечити права і свободи кожного національними та міжнародними засобами. Ще один принцип, який проголошується документом, стосується обов'язків кожної особи по відношенню до суспільства та дозволяє обмеження в реалізації прав і свобод людини.

Декларація передбачає заборону діяльності будь-якої групи або особи, спрямованої на порушення прав і свобод людини.

У Декларації визначені основні цивільні та політичні права та свободи, а також економічні, соціальні та культурні права.

Перелік прав і свобод першого покоління включає фактично всі основні цивільні та політичні права та свободи. Серед них право на життя, на свободу, на особисту недоторканість, заборона рабства, тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, рівність перед законом тощо.

Значно меншим є перелік економічних, соціальних і культурних прав (на соціальне забезпечення, на працю, на відпочинок, на освіту тощо) через існування значних розбіжностей у позиціях держав щодо їх правового характеру.

Однак, незважаючи на це, саме включення економічних, соціальних і культурних прав до переліку прав, проголошених у Загальній декларації прав людини, було суттєвим внеском в сучасне міжнародне право у сфері прав людини.

Прийняття та зміст Загальної декларації було значним успіхом у становленні системи міжнародного захисту прав людини. Декларація встановила перший міжнародно визнаний каталог і визначення прав людини.

Положення Декларації сформульовані таким чином, щоб їх однозначно розуміли представники всіх народів і культур, щоб порушення прав людини не можна було виправдати ані традиціями, ані відмінностями культурного та історичного досвіду.

Іншим важливим досягненням прийняття Загальної декларації було встановлення основи для майбутнього міжнародного нормотворення в галузі прав людини. Були створені можливості для розробки міжнародних процедур та механізмів для імплементації прав людини. На значенні імплементації Декларації було наголошено в преамбулі

Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Іншим прикладом прямого посилання на зобов'язання, що містяться в Декларації є документи Організації з Безпеки та Співробітництва в Європі, зокрема у Хельсінкському заключному акті (1975).

З точки зору нормативної повноти формулювань прав людини можна зробити висновок, що Загальна декларація є одним з найкращих правових інструментів у сфері прав людини.

Прийнявши Загальну декларацію Генеральна асамблея ООН доручила Комісії з прав людини розробити єдиний пакт про права людини, який би охоплював широкий перелік основних прав і свобод. Згодом, враховуючи різні підходи держав до включення до пакту всього спектру прав, Асамблея прийняла резолюцію про розробку не одного, а двох пактів. Таким чином у 1966 році були прийняті ***Пакт про громадянські та політичні права*** та ***Пакт про економічні, соціальні та культурні права***.

Важливо відзначити, що Загальна декларація прав людини не є міжнародно-правовим документом. Пакти мали закріпити юридично виголошені в Декларації права та свободи людини.

*Разом Декларація, Пакти, Факультативні протоколи до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права складають так званий Міжнародний Білль про права.* Іноді до цього документального комплексу включають Конвенцію про ліквідацію усіх форм расової дискримінації.

Аналізуючи Пакти про права людини, багато хто робить висновок, що їх юридична сила не є однаковою. Наприклад, відповідно до ст. 2 Пакту про громадянські та політичні права закріплені в ньому права та свободи мають бути втілені у життя невідкладно.

В той же час, Пакт про економічні соціальні та культурні права на думку окремих вчених не встановлює твердих юридичних зобов'язань для держав-учасниць. Очевидно, що стан імплементації державами цих прав залежить від рівня їх економічного розвитку.

Разом з розробкою та прийняттям документів з прав людини ООН створила свою систему захисту цих прав і стала важливим чинником в історії стандартизації прав людини.

Функції та повноваження органів ООН у сфері прав людини надзвичайно різноманітні. Фактично всі головні органи ООН в тій чи іншій мірі займаються питаннями прав людини.

Головну відповідальність за виконання функцій ООН по сприянню всебічному поважанню і дотриманню основних прав та свобод людини несе Генеральна асамблея ООН, повноваження якої у цій сфері визначені ст. 13 Статуту ООН.

*Координація діяльності ООН у галузі прав людини покладена на Верховного комісара ООН з прав людини, який сприяє універсальному додержанню прав людини.*

*У системі ООН існує шість комітетів, які забезпечують контроль виконання державами міжнародних договорів з прав людини: Комітет з ліквідації расової дискримінації, Комітет з прав людини, Комітет з економічних, соціальних та культурних прав, Комітет проти катувань, Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок, Комітет з прав дитини.*

В рамках конвенційних органів існує процедура розгляду періодичних доповідей держав-учасниць. Експерти конвенційних органів під час такого розгляду значною мірою використовують конфіденційну інформацію, отриману від неурядових організацій та приватних осіб. Ефективність такої системи полягає в тому, що зазначена інформація доводиться до відома урядів держав-учасниць безпосередньо під час розгляду доповідей, у висновках конвенційних органів щодо доповіді, а також у щорічних звітах конвенційних органів Генеральній Асамблеї ООН. Під час наступного захисту державі-учасниці вже доводиться звітувати про заходи з конкретних питань порушення прав людини.

**Комітет з прав людини ООН.** У відповідності до ст. 28 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права Комітет здійснює контроль за виконання державами Пакту про громадянські і політичні права шляхом розгляду періодичних доповідей держав про прийняті ними заходи для реалізації положень Пакту; скарг держав-учасниць про порушення Пакту іншою державою-учасницею; скарг осіб про порушення державою-учасницею Пакту прав, зафіксованих у ньому. Скарга має стосуватися тільки факту порушення прав, зафіксованих у Пакті і не повинна бути анонімною. Крім того, особа, яка подає скаргу, повинна вичерпати всі внутрішні засоби правового захисту. Визнавши скаргу прийнятною до розгляду комітет просить державу-учасницю, вказану у скарзі, надати у шестимісячний строк роз'яснення по суті питання та вказати заходи, які будуть вжиті на національному рівні для виправлення ситуації.

Досвід багаторічного обговорення питань про права людини в ООН засвідчив, що діяльність її контрольних органів має важливе значення для плідного функціонування всієї системи взаємовідносин держав у сфері прав людини.

Поряд з універсальними механізмами захисту прав людини, створеними в рамках Організації Об'єднаних Націй, важливою частиною всієї міжнародної системи захисту прав людини є регіональні системи, які функціонують в рамках регіональних міжнародних організацій.

На сьогоднішній день в світі існує 3 основні регіональні системи захисту прав людини: Європейська, Міжамериканська та Африканська. Вони відрізняються не тільки складом учасників, але і принципами функціонування, ефективністю, кількісним складом членів, характером рішень, які приймаються моніторинговими органами, впливом на розвиток міжнародних регіональних стандартів прав людини тощо.

### ***Європейська система захисту прав людини. Імплементация стандартів Ради Європи в Україні***

**Європейська система захисту прав людини: визначення, складові, основні документи. Роль Ради Європи у створенні європейських стандартів прав людини. Загальна характеристика Європейської конвенції з прав людини: гарантовані права, контрольний механізм. Використання рішень Суду з прав людини у національному праві України. Забезпечення механізму контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини Комітетом Міністрів Ради Європи. Основні положення Європейської соціальної хартії. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню та Рамкова конвенція про захист прав меншин – як складові європейської системи захисту прав людини. Приєднання України до основних документів європейської системи захисту прав людини.**

Європейська система захисту прав людини складається з механізмів та процедур захисту прав людини, які запроваджені на європейському континенті. Правами людини займаються всі основні європейські інституції: Рада Європи, Європейський Союз та Організація з Безпеки та Співробітництва в Європі. Водночас, ці організації відводять захисту прав людини різне місце у своїй діяльності. Так, Європейський Союз було засновано з метою виключно економічної інтеграції, що вплинуло на відсутність власних механізмів захисту прав людини впродовж тривалого періоду. ОБСЄ, приділяючи правам людини значну увагу як невід’ємній складовій нової системи безпеки Європи у ХХІ столітті, залишається, перед усім, організацією з безпеки. В Раді Європи захист прав людини виступає одним з головних принципів діяльності та основним завданням організації.

В рамках Ради Європи було розроблено та прийнято чисельні загальноєвропейські документи з прав людини, розроблено стандарти прав людини, які враховуються всіма європейськими державами, імплементуються на національному рівні та закріплюються в документах Європейського Союзу. Радою Європи було створено унікальну систему захисту прав людини, яка складається з низки правових інструмен-

тів та механізмів. Основою європейської системи захисту прав людини вважається Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року, яка була прийнята в рамках Ради Європи. Європейською конвенцією було засновано Європейський Суд з прав людини, що є на сьогоднішній день найефективнішим механізмом захисту прав людини та єдиним судовим органом, діяльність якого присвячена виключно захисту прав людини.

Такий внесок Ради Європи до захисту прав людини визначає її пріоритетне положення в європейській системі захисту прав людини, а створені в її рамках механізми та інструменти захисту прав людини складають основу всієї європейської системи.

**Рада Європи** є старішою організацією на континенті, яку було засновано під впливом фактів брутального порушення прав людини протягом Другої світової війни, коли концепція необхідності співпраці у галузі захисту прав людини отримала загальне визнання та підтримку держав. Статут Ради Європи було підписано 5 травня 1949 року 10-ма західноєвропейськими країнами (Бельгія, Велика Британія, Данія, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Франція і Швеція). Сьогодні, членами організації є 47 держав. Україна отримала статус повноправного члена Ради у 1995 році.

На Раді Європи з моменту її створення було покладено завдання захищати визнані права і свободи людини, вдосконалювати існуючий захист та поширювати його на інші права. Основними принципами діяльності від заснування й до сьогоднішнього часу є: верховенство права, плюралістична демократія та захист прав людини.

В рамках Ради Європи було прийнято понад 200 договорів, більшість з яких пов'язана з правами людини. Однак, до основних надбань системи захисту прав людини в рамках Ради Європи відносять 4 документи:

- Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року та 14 протоколів до неї,
- Європейська соціальна хартія 1961 року, додаткові протоколи та переглянута Хартія 1996 року,
- Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 1987 року,
- Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 року.

Одним із найефективніших механізмів захисту прав людини є контрольна система, створена в рамках Ради Європи. Від самого початку своєї діяльності Рада Європи забезпечує високі стандарти захисту прав людини в державах-членах насамперед завдяки імплементації

*Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*, яку було підписано 4 листопада 1950 року.

Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року – це старіший міжнародний документ, що гарантує основні громадянські та політичні права людини та передбачає систему їх захисту. Конвенція стала реалізацією одного з базових принципів Ради Європи та європейською відповіддю на Загальну Декларацію прав людини 1948 року. Положення останньої покладені в основу Конвенції.

Конвенція – це перший міжнародний правовий документ, спрямований на захист широкого спектра цивільних та політичних прав. Вона є одним з найбільших досягнень Ради Європи у сфері міжнародно-правового регулювання в галузі прав і свобод людини.

Права й свободи, гарантовані Конвенцією, стосуються найважливіших сторін життя особи і мають громадянську, політичну, економічну та соціальну спрямованість. Головні з них – право на життя, свободу, особисту недоторканність особи, вільне пересування, свободу думки, совісті, релігії, виявлення поглядів, мирних зборів й асоціацій, право на створення сім'ї, повагу до особистого і сімейного життя, право на справедливий судовий розгляд, мирне володіння майном, заборона дискримінації, катувань, рабства та примусової праці, неприпустимість покарання без закону. Всі права, які містяться у Конвенції та протоколах до неї, можна поділити на 3 основні групи:

1. Судові гарантії (презумпція невинуватості, заборона повторного покарання за одне і теж саме правопорушення, право на гласність судового процесу),

2. Особисті права (право на життя, право на особисту недоторканність),

3. Громадянські і політичні права (свобода слова, свобода отримувати та поширювати інформацію).

Водночас Конвенція встановлює, що з метою захисту інтересів держави, національної безпеки, економічного добробуту, здоров'я та моралі суспільства, прав і свобод інших людей чи запобігання злочинам або заворушенням країни-учасниці можуть обмежувати права людини, проголошені Конвенцією. Однак таке право держав також не є абсолютним, і за жодних обставин не можуть бути порушені зобов'язання держави поважати право особи на життя, обов'язки щодо заборони катувань, рабства, неприпустимості зворотної дії закону.

За більш ніж піввіковий період свого існування Конвенція була доповнена 14 протоколами, які стали її невід'ємною частиною. Протоколи розширили перелік гарантованих прав і свобод людини та вдосконалили механізм їх захисту. Конвенція та Протоколи до неї за

юридичною природою є обов'язковим міжнародним правовим договором, який запровадив систему міжнародного контролю за дотриманням прав людини на внутрішньодержавному рівні.

В цілому, Конвенцією та протоколами захищаються всі визнані на сьогоднішній день громадянські та політичні права, а також деякі інші права людини. Зміст та обсяг закріплених прав постійно розвивається та деталізується завдяки тлумаченням Європейського суду з прав людини.

Конвенція відрізняється від усіх інших міжнародних інструментів у цій галузі тим, що має ефективний контрольний механізм власної підтримки. Наявність такого механізму – найважливіша відмінна риса Ради Європи як міжнародної організації. Так звана «Страсбурзька система», яка включає в себе Європейську комісію з прав людини, Європейський суд з прав людини<sup>33</sup> та Комітет міністрів Ради Європи забезпечує ефективний міжнародний захист прав і основних свобод людини, закріплених у Конвенції, в разі їх порушення сторонами цього унікального договору. Саме завдяки створеному в її рамках контрольному механізму Конвенції надається така визначна роль.

Система захисту Конвенції є найбільш розвинутою та забезпечує найбагатше джерело юриспруденції у сфері прав людини. Вона є також унікальною системою. Органи Конвенції завжди працювали незалежно від судів держав-членів і не є вищою судовою інстанцією, а лише аналізують національне право та практику виключно з метою визначення їх відповідності до Конвенції. Завданням органів Конвенції є розробка загальноєвропейських стандартів для захисту прав людини з метою збереження цілісності системи на міжнародному рівні. Характерним для контрольних органів Європейської Конвенції з прав людини є те, що їх еволюція здійснюється на спеціальній основі. На відміну від міжнародних інструментів з прав людини ООН, а також інших інструментів Ради Європи, що захищають економічні, соціальні та культурні права, система Конвенції не передбачає подання державами регулярних доповідей. Однак відповідно до Конвенції Генеральний Секретар Ради Європи може звернутись до будь-якої держави, що ратифікувала Конвенцію за роз'ясненням щодо того, яким чином її внутрішнє законодавство забезпечує ефективне виконання будь-якого з положень Конвенції.

Таким чином Європейською конвенцією з прав людини був створений унікальний міжнародний механізм імплементації прав людини.

---

<sup>33</sup> У рамках Європейської конвенції з прав людини відповідно у 1954 та 1959 роках були засновані Європейська комісія та Європейський суд з прав людини, що з 1 листопада 1998 року реформовані в єдиний Європейський суд з прав людини.

Захист прав людини є однією з найважливіших функцій Ради Європи. На цьому її завданні наголошують положення Статуту, який передбачає, зокрема у статті 8, що серйозні порушення прав людини та основних свобод є підставою для призупинення права держави-члена бути представленою у Раді Європи.

Ключова роль у забезпеченні чіткого і дієвого контролю за реалізацією державами – учасниками Конвенції взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення прав та основних свобод людини належить *Європейському Суду з прав людини*. Саме ця судова інституція забезпечує гарантії прав людини, є контрольним механізмом, закладеним Конвенцією, дотримання державами-учасниками її положень, упровадження норм і принципів у рамки національних правових систем.

Європейський суд з прав людини компетентний розглядати 2 категорії справ: міждержавні позови та індивідуальні позови. Отже, в рамках юрисдикції Суду існують дві процедури – розгляд спорів між державами – учасниками Конвенції, як традиційний елемент юрисдикції міжнародного судового органу, та розгляд справ на основі індивідуальних заяв про порушення договірною стороною норм Конвенції. Остання процедура набула надзвичайної популярності, перетворивши факультативну процедуру розгляду Судом індивідуальних скарг на обов'язковий елемент для всіх держав Ради Європи.

Конвенція визначає, що кожна особа має право звернутися до Суду для захисту порушених прав державою – учасницею. Таким чином, скарги можуть подавати фізичні особи без будь-якого обмеження стосовно громадянства, дієздатності, віку тощо. Таке право надається і неурядовим організаціям. Під терміном «неурядові організації» у Конвенції розуміють суспільні організації у самому широкому сенсі – від газет до профспілок, політичних партій та юридичних осіб приватного, комерційного характеру. Виключення складають органи та організації, які виконують публічні функції, тобто органи самоврядування та державні органи не є суб'єктами права на звернення до Суду. Суд може розглядати лише ті заяви, в яких йдеться про порушення одного, або кількох прав, гарантованих Конвенцією та Протоколами до неї.

Конвенцією встановлено цілу низку жорстких критеріїв для визнання індивідуальної скарги прийнятною у Суді, зокрема:

Суд може розглядати лише ті заяви, які спрямовані проти держав, що ратифікували Конвенцію або Протоколи до неї, і які стосуються подій, що відбувалися після дати ратифікації державою Конвенції. Суд не розглядає заяви, спрямовані проти приватних осіб або недержавних організацій;

Суд розглядає справи лише протягом шести місяців з дати винесення остаточного рішення (правило «шести місяців»). Шестимісячний термін відраховується з моменту ознайомлення особи, або її представника з остаточним рішенням національного суду;

Суд приймає заяви до розгляду лише після того, як були використані усі внутрішні засоби правового захисту. Тобто перед тим як звернутися до Європейського суду з прав людини особа має звернутися до національних судів, включаючи відповідну вищу судову інстанцію. Така вимога підкреслює субсидіарність міжнародного механізму та відповідає положенням конституцій європейських держав. Так, стаття 55 Конституції України встановлює що, «кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна».

Заявник може звертатися до Суду офіційною мовою однієї з держав, що ратифікували Конвенцію. На початковій стадії провадження Суд може також листуватися з заявником цією мовою. Звернення до Суду не передбачає сплати коштів.

Серед інших вимог Конвенція називає не анонімність, не зловживання правом на подання, скарга не повинна також розглядатися раніше Судом або іншою міжнародною інстанцією. Відповідність скарги критеріям прийнятності виявляється надзвичайно важливим, тому що, тільки заява, яка не визнана неприйнятною, розглядається Судом по суті.

Рішення Суду з прав людини має обов'язкову силу для сторін. Обов'язковість рішень Європейського суду є нехарактерним для більшості міжнародних органів з прав людини, рішення яких мають зазвичай рекомендаційну силу. Важливо врахувати, що Суд не може скасовувати чи змінити рішення національних судів, а також безпосередньо втручатися в діяльність органу влади, проти якого спрямована заява.

Європейський суд з прав людини може зобов'язати державу – порушницю вжити заходів як індивідуального так і загального характеру. Таким чином, окрім сплати сатисфакції, держава може постати перед необхідністю внесення змін до законодавства або правозастосовчої практики.

В цілому, прийняттям Конвенції з прав людини було зроблено безпрецедентний крок в міжнародному праві, коли суверенні держави дозволили конвенційним контрольним органам приймати рішення стосовно порушення норм Конвенції та зобов'язались виконувати рішення цих органів, з урахуванням ризику того, що держава може бути

поставлена перед необхідністю ревізування свого законодавства та виплати відшкодування.

Будь-яка держава, яка намагається отримати сьогодні членство в Раді Європи, має не тільки приєднатися до Європейської конвенції, але й привести свої законодавство та практику у відповідність з її положеннями, враховуючи практику Суду.

По суті, кожна держава, що висловлює згоду на обов'язковість договору, бере на себе зобов'язання із виконання положень цього договору і має певним чином імплементувати норми Конвенції до національного законодавства. Спосіб імплементації не визначається в міжнародних договорах, а встановлюється конституціями держав.

За тривалу історію діяльності європейські контрольні інституції переконливо довели свою життєздатність та ефективність; їх авторитет є загальновизнаним серед держав-членів Ради Європи.

Рішення Суду з прав людини держави-порушники намагаються виконувати вчасно. До такого своєчасного виконання рішень Суду держави підштовхує наглядовий механізм за виконанням рішень, який покладено на один з основних статутних органів Ради Європи – Комітет Міністрів. У разі тривалого невиконання рішення Комітет Міністрів може використати всю повноту своєї влади, включаючи призупинення або припинення членства держави в організації.

Відносно рішень Суду діє жорсткий механізм контролю за їх виконанням, який забезпечується *Комітетом Міністрів РЄ*. Розгляд стану виконання державами рішень Суду триває у Комітеті іноді роками. Рішення вважається виконаним повністю, коли КМ РЄ закриває розгляд справи про виконання рішення шляхом ухвалення відповідної резолюції. Часто процес цей затягується через неспроможність держави швидко змінити законодавство.

До того ж контрольна функція КМ РЄ взагалі недостатньо проаналізована і вивчена як в Україні, так і поза її межами. Водночас вона має дуже важливе значення у контексті міжнародно-правової відповідальності держав-членів РЄ. Ця функція безпосередньо спрямована на збереження авторитету і ефективності системи захисту прав людини, створеної в Раді Європи. Очевидно, що відповідальність держави з цього питання має багато більше аспектів, оскільки поширюється і на законодавця, і на будь-який державний орган чи посадову особу, які своїми діями чи бездіяльністю спричинили порушення Конвенції.

Під виконанням рішення Суду слід розуміти вжиття державою індивідуальних заходів, спрямованих на усунення конкретного порушення, визначеного в рішенні Суду, та заходів загального характеру, спрямованих на усунення підстави для надходження до Суду аналогічних заяв проти України у майбутньому.

Індивідуальні заходи полягають у виплаті заявнику справедливої сатисфакції, присудженої Судом, та відновлення, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який заявник мав до порушення Конвенції (*restitutio in integrum*). Зазначене можливе, зокрема шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі, повторного розгляду справи адміністративним органом тощо.

Заходи загального характеру полягають у вчиненні дій, спрямованих на усунення причини, що стала підставою звернення до Суду, з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції, порушення яких встановлене Рішенням, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення. Такими заходами у більшості випадків, є внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування; внесення змін до адміністративної практики; забезпечення юридичної експертизи законопроектів та інші заходи, які унеможливають подальші порушення Конвенції та забезпечують максимальне відшкодування наслідків порушень, які вже мали місце. Таким чином, виконання рішення Суду є комплексним поняттям і потребує вчинення цілого ряду дій як щодо виправлення конкретного порушення щодо конкретної особи, так і спрямованих на уникнення аналогічних порушень щодо інших осіб в подальшому. І лише в разі ефективності вчинення такого комплексу дій рішення може вважатися виконаним.

Україна зі вступом до Ради Європи 9 листопада 1995 року, ставши повноправним її членом, підписала Конвенцію про захист прав та основних свобод людини. В Україні імплементація здійснюється шляхом ратифікації. Так, Європейська конвенція була ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 року, і відповідно до статті 9 Конституції України, стала частиною національного законодавства. Після ратифікації Україною Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини органами державної влади України влади було докладено чимало зусиль для забезпечення передбачених нею зобов'язань.

З моменту набуття Конвенцією чинності для України, кожний, хто перебуває під юрисдикцією України, отримав право звернення за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини, оскільки з набранням Конвенцією чинності для України після її ратифікації Верховною Радою наша держава визнала для себе обов'язковою юрисдикцію Європейського Суду з прав людини і виступає стороною у справах про порушення цих прав і свобод. З огляду на чітку регламентацію прав та обов'язків учасників провадження Європейського Суду з прав людини після набуття Конвенцією чинності для України найна-

гальнішим вважалося питання забезпечення представництва держави як учасниці провадження Суду. З цією метою рішенням Кабінету Міністрів України було створено інститут Уповноваженого Уряду у Європейському суді з прав людини. Однак завданням Уповноваженого є не просто захист держави у суді, а в першу чергу розробка пропозицій щодо заходів, яких має вжити держава для усунення порушень прав людини, встановлених Європейським судом з прав людини, та запобігання таким порушенням у майбутньому.

В Україні було запроваджено механізм гармонізації правової системи нашої держави з нормами й стандартами Ради Європи.

На Європейську конвенцію з прав людини посилаються у своїх рішеннях всі національні суди, включаючи Конституційний і Верховний Суд України. Водночас, фахівці відмічають невелику активність суддів у використанні положень Конвенції в судах загальної юрисдикції. Така ситуація свідчить про поступове розуміння положень Конвенції у правозастосовчій практиці, залишаючи цей процес незавершеним. Довгий час проблемним було питання застосування рішень Європейського Суду з прав людини, які джерелом права не визнавалися.

Базовим законодавчим актом, який у площині національного права визначає завдання, що впливають для України з обов'язку держав-членів співпрацювати з ЄСПЛ є Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Відповідно до цього закону рішення Суду з прав людини використовуються разом з положеннями Конвенції як частина національного законодавства.

Величезна кількість заяв проти України до Європейського суду констатує, з одного боку – все більшу обізнаність правозахисників з цим механізмом, а з іншого боку – наявність невідповідностей у правозастосовчій практиці та законодавстві з положеннями Конвенції. Так, проблемними для України питаннями залишається невиконання рішень українських судів, не виплати заробітних плат, надмірна тривалість досудового слідства, судового розгляду справ, неефективне розслідування заяв про катування, нелюдське поводження чи покарання з боку правоохоронних органів тощо.

Важливо відзначити, що в Україні діє механізм здійснення експертизи законопроектів на їх відповідність Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини. Так, на виконання Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року № 784 «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» Міністерство юстиції здійснює юридичну експер-

тизу всіх законопроектів, а також підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на відповідність Конвенції, за результатами чого готує спеціальний висновок.

Нездійснення цієї перевірки або наявність висновку про невідповідність підзаконного акта вимогам Конвенції є підставою для відмови в державній реєстрації відповідного підзаконного акта.

Також законодавством передбачено, що Міністерство юстиції забезпечує перевірку чинних законів і підзаконних актів на відповідність Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини та практиці Європейського суду з прав людини, особливо у сферах, що стосуються діяльності правоохоронних органів, кримінального провадження, позбавлення свободи тощо.

Другим документом системи захисту прав людини Ради Європи є *Європейська соціальна хартія*. Це – основоположний правовий акт, який регулює соціальні та економічні права громадян держав-учасниць і, спільно з Європейською конвенцією з прав людини, створює базис європейської регіональної системи захисту прав людини. Хартія закріплює права працівників, в тому числі дорослих, підлітків, працюючих жінок, права осіб, що навчаються, права безробітних, права дітей, права матерів, права працівників, які мають сім'ї, права інвалідів, права мігрантів. Вона забороняє примусову працю, гарантує право на працю, право на об'єднання, на укладення колективних договорів, право на захист здоров'я, на пенсійне забезпечення, право користуватися соціальними благами, право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист тощо.

Структурний зміст Хартії та система прийняття зобов'язань є нехарактерним для більшості міжнародно-правових документів. Так, договірні сторони мають право ратифікувати не всі положення документу, а обрати тільки певну кількість з переліку обов'язкових статей (мінімум 5 з 7 за Хартією 1961 року або 6 з 9 за Хартією 1996 року) та приєднатися до інших положень за власним вибором так, щоб загальна кількість статей і параграфів, які державою приймаються, була не менше встановленого мінімуму.

Багато європейських держав на час прийняття Хартії не визнавали економічні та соціальні права людини в якості юридично обов'язкових, тому прийняти всі зобов'язання за Хартією не мали можливості. Така специфічна гнучка система прийняття зобов'язань з можливим поступовим розширенням кола обов'язкових положень забезпечила швидко ратифікацію Хартії державами Ради Європи.

Європейська соціальна Хартія 1961 року та оновлена Хартія 1996 року закріпили всі основні права другого покоління. Нова Хартія 1996 року є достатньо адаптованою для вирішення соціальних та економіч-

них проблем сучасності, вона конкретизувала права, які були закріплені раніше та додала нові. Однак, на відміну від Європейської конвенції з прав людини такого ж чіткого механізму контролю побудувати не вдалося. Контрольні органи, на які покладено моніторингові функції, за результатами розгляду доповідей держав та колективних скарг можуть приймати тільки рекомендаційні акти. Такий слабкий механізм залишається основним недоліком Хартії.

Відсутність можливості подання індивідами скарг стосовно порушення соціальних та економічних прав та небажання держав визнавати всі закріплені права, знижують її ефективність, відводячи Соціальній хартії місце у тіні Конвенції з прав людини.

Україна ратифікувала переглянуту Європейську соціальну хартію 14 вересня 2006 року, взявши, таким чином, на себе зобов'язання щодо імплементації стандартів прав людини також й у соціально-економічній сфері. Хоча при цьому Україна не визнала обов'язковими такі важливі права, як: право на соціальне забезпечення, на соціальну та медичну допомогу, право працівників на захист їхніх прав у разі банкрутства роботодавця, право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу та інші положення. Втім, приєднання до цього важливого документу європейської системи захисту прав людини сприяє підвищенню стандартів прав людини в Україні, які необхідно впроваджувати у життя, зокрема, шляхом підвищення реального рівня соціального захисту населення.

Наступною складовою європейської системи захисту прав людини вважається *Європейська конвенція про запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню* 1987 року, яка набула чинності у 1989 році.

Заборона катувань закріплюється багатьма міжнародними документами, в тому числі, Конвенцією ООН проти катувань 1984 року. Разом з тим, катування продовжують мати місце у багатьох державах, що визначає необхідність боротьби з цим ганебним явищем на міжнародному рівні. Європейська конвенція базується на тому, що ризик тортур досягає найвищого рівня у перші дні та години після затримання чи арешту, тобто катування та нелюдське поводження має місце у більшості випадків під час проведення слідства чи допитів у поліції, коли людина ще не предстала перед суддею. Тому, заснування Конвенцією незалежного міжнародного органу – Європейського комітету з питань запобігання катуванням, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, який наділено компетенцією відвідувати та інспектувати всі установи державного затримання без попереднього повідомлення, відіграє превентивну роль у боротьбі з застосуванням катувань, нелюдським чи принижуючим гі-

дність, поведженню та покаранням. Члени Комітету під час візитів мають право відвідувати всі камери, спілкуватися з особами наодинці, вимагати надання будь-якої інформації.

В цілому, Комітет, за результатами візитів, може надавати рекомендації та вносити пропозиції з метою поліпшення ситуації, коли це необхідно. Рекомендації можуть стосуватися захисту осіб, які були відвідані, від катувань та нелюдського або такого, що принижує гідність, поведження чи покарання. Незважаючи на те, що висновки Комітету не мають юридично обов'язкової сили, держави намагаються співпрацювати та виконувати зроблені зауваження. Висновки Комітету стали також інструментом запровадження мінімальних європейських стандартів стосовно умов утримання осіб у пенітенціарних закладах.

Висновки та інформацію Комітету може використовувати Європейський Суд з прав людини під час розгляду справ стосовно порушення ст. 3 щодо заборони катувань. В цілому, цей запобіжний, позасудовий механізм є важливим додатком до системи захисту прав людини.

Україна ратифікувала Європейську конвенцію про запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню у 1997 році, виконавши тим самим одне з зобов'язань, взятих нею при вступі до Ради Європи. Однак, незважаючи на ратифікацію Конвенції, стан пенітенціарної системи України не відповідає європейським стандартам. Про це свідчать результати візитів експертів Комітету до України та винесені рішення проти України Судом з прав людини, які стосуються порушення, зокрема, статті 3 Конвенції з прав людини – заборони катувань. Необхідність імплементації Україною стандартів Ради Європи, пов'язаних з утриманням осіб у пенітенціарних закладах, доповнюється необхідністю виконання її зобов'язань за Висновком № 190(1995) ПАРЕС щодо вступу України до Ради Європи, серед яких – реформування пенітенціарної системи та зміни функцій і ролі прокуратури у відповідності з принципами Ради Європи, а також забезпечення незалежності судової влади. На думку моніторингового комітету та експертів Ради Європи Україна не повністю виконала ці зобов'язання.

Першим в історії юридично обов'язковим багатостороннім документом, який стосувався захисту прав меншин, стала *Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 року*. У статті 3 Конвенції закріплено основні ознаки приналежності людини до національної меншини, зокрема визначено, що кожна особа має право вирішувати, вважатися їй чи не вважатися такою, безумовно, за наявності певних характеристик – культурних, етнічних, релігійних тощо. Тоб-

то, увага зосереджується на наявності у людини власного відчуття належності до певної національної меншини.

Більшість прав, які закріплені в документі, в тій чи іншій мірі повторюють права, що визначені Європейською конвенцією з прав людини. Такими прикладами може бути право на участь у публічному житті, свобода думки, асоціації, віросповідання, право на рівність перед законом, заборона дискримінації.

У конвенції передбачається право на захист від примусової асиміляції, право використовувати своє прізвище та ім'я мовою меншини і право на їхнє офіційне визнання. Закріплено право кожної особи публічно виставляти вивіски, рекламу та іншу інформацію приватного характеру мовою її національної меншини, право на освіту, право створювати власні приватні навчальні заклади і керувати ними тощо.

Разом з тим, права осіб, що належать до національних меншин, у багатьох випадках викладені в Рамковій конвенції у формі обов'язків держав, тобто державних гарантій. Водночас, конкретизації таких гарантій не має, що перетворює їх у програмні положення. Ці положення встановлюють певні цілі, які держави-члени зобов'язуються досягати через законодавче врегулювання та державні програми на національному рівні.

Конвенцією передбачено функціонування наглядового механізму за її виконанням. З цією метою створюється Консультативний комітет, до повноважень якого належить розгляд доповідей держав про виконання ними своїх зобов'язань за Конвенцією. На підставі зробленого Консультативним комітетом висновку Комітет Міністрів оцінює імплементацію у державах-учасниках положень Конвенції та приймає відповідні рекомендації. Незважаючи на залучення Комітету Міністрів до моніторингу імплементації Конвенції сторонами, її контрольний механізм не вважається достатньо ефективним. Основними недоліками є рамковий характер документу та відсутність жодної санкції за невиконання державами взятих на себе зобов'язань.

Ратифікація Рамкової конвенції про захист національних меншин було визначено у переліку зобов'язань України, які містилися у Висновку ПАРЕ №190 (1995). Разом з Рамковою конвенцією Україна зобов'язалася приєднатися й до Європейської хартії регіональних мов та мов меншин. Україна виконала ці зобов'язання у 1998 та 2005 роках відповідно, визнавши, таким чином, стандарти Ради Європи у сфері захисту прав національних меншин. Однак, їх імплементація в Україні відбувається повільно, про що свідчать дані моніторингового комітету Ради Європи. В цілому, для подальшого впровадження в Україні європейських стандартів в цій сфері було залучено і інші структури Ради Європи, окрім конвенційних. Так, проблема відновлення прав

кримських татар розглядалася Комісаром Ради Європи з прав людини, європейські експерти приймали участь у розробці багатьох документів, зокрема, проекту закону про культурну автономію національних меншин в Україні.

Таким чином, приєднавшись до всіх основних документів європейської системи захисту прав людини, Україна, відповідно до статті 9 Конституції, зробила їх частиною національного законодавства. Приєднання до цих документів підтверджує намір України виконувати взяті зобов'язання щодо гарантування високого рівня захисту прав людини. Тому, необхідною є плідна співпраця з Радою Європи з метою зміцнення демократичної стабільності, подальшої імплементації європейських стандартів в українське законодавство та правозастосовчу практику, забезпечення верховенства права тощо.

### ***Терміни та поняття***

**Верховний комісар ООН** – службова особа Організації Об'єднаних Націй, безпосередньо відповідальна за проведення цієї організації діяльності у галузі прав людини. Верховний комісар сприяє дотриманню і здійсненню охорони всіх громадянських, культурних, політичних та соціальних прав людини і громадянина, забезпечує відповідну підтримку з боку органів ООН, контактує з урядами держав світу з питань захисту прав людини в їхніх країнах, розробляє рекомендації з різних аспектів правозахисної сфери, координує діяльність з прав людини в межах ООН, контролює діяльність Центру ООН з прав людини, сприяє розвитку міжнародного співробітництва в даній галузі

**Генеральна Асамблея ООН (ГА ООН)** – один з головних органів Організації Об'єднаних Націй. Складається з представників усіх держав – членів ООН. ГА ООН уповноважена обговорювати будь-які питання у межах Статуту ООН та приймати відповідні рішення. Найпоширенішою формою рішень ГА ООН є резолюції, які мають рекомендаційний характер

**Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року (ЕКПЛ)** – старіший міжнародний документ, що гарантує основні громадянські та політичні права людини та передбачає систему їх захисту. Багатосторонній регіональний договір, що запровадив механізм міжнародного захисту громадян і політичних прав і свобод людини для країн – членів Ради Європи. ЕКПЛ є першим міжнародним договором, спрямованим на імплементацію Загальної декларації прав людини. Як джерело права має міжнародно-правовий характер.

**Європейська система захисту прав людини** – сукупність механізмів та процедур захисту прав людини, які запроваджені на європейському континенті всіма європейськими інституціями: Радою Європи, Європейським Союзом та Організацією з Безпеки та Співробітництва в Європі. Основне значення мають стандарти Ради Європи

**Європейський суд з прав людини** – орган, створений Європейською конвенцією з прав людини для розгляду справ про порушення державами учасницями своїх зобов'язань за документом. З 1 листопада 1998 року за Протоколом № 11 до Конвенції функціонує на постійній основі, замінивши раніше діючий Європейський суд та Комісію з прав людини

**Загальна Декларація прав людини (1948)** – перший міжнародно-правовий документ, що проголосив основні права та свободи людини. Документ, який тлумачить та розвиває Статут ООН, і в якому підкреслюється історичний характер зобов'язань держав дотримуватись основних прав та свобод людини. Ця декларація є одним із основних джерел права та слугує моделлю, яка широко використовується країнами для розробки окремих положень конституцій, законів та інших актів, що стосуються прав людини. Прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10.12. 1948 р. Складається з преамбули і 30 статей. Декларацію ратифікувала більшість держав світу, в т.ч. Україна

**Організація Об'єднаних Націй (ООН)** – міжнародна організація незалежних, суверенних держав, які визнали статут ООН. Її основним завданням є підтримання і зміцнення міжнародного миру та безпеки, розвиток співробітництва між державами. Серед основних цілей, викладених в ст. 1 Статуту ООН, зокрема, зазначені розвиток дружніх відносин між націями на основі рівноправності та самовизначення народів; поважання прав людини та основних свобод незалежно від раси, статі, мови та релігії тощо.

**Основні документи європейської системи захисту прав людини** – Європейська конвенція про права людини 1950 року та 14 протоколів до неї, Європейська соціальна хартія 1961 року, додаткові протоколи та переглянута Хартія 1996 року, Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 1987 року та Рамкова конвенція про захист прав меншин 1995 року

**Права людини** – це невід'ємні права кожної людини, це права, якими всі люди володіють однаковою мірою.

**Права людини як галузь міжнародного права** – це сукупність норм та принципів, закріплених у міжнародних документах, таких як Загальна декларація прав людини та пакти до неї, інших документах,

що стосуються дотримання прав людини в умовах миру або у період конфліктів, і регламентують відповідальність за їх порушення.

**Рада Європи** – старіша організація на континенті, основними принципами діяльності якої є захист прав людини, плюралістичної демократії, верховенства права. Рада Європи є загальноєвропейським міждержавним політико-правовим інститутом, членами якого є 47 держав, в тому числі Україна

**Регіональна система захисту прав людини** – створені в рамках регіональних міжнародних організацій органи, механізми з прав людини, які поширюють свою компетенцію на держав-учасниць відповідного регіонального міжнародного договору про права людини

### **Контрольні питання**

1. Що таке права людини?
2. Що стало основою історичного формування основних прав і основоположних свобод людини?
3. Назвіть основні права і свободи людини, проголошені у Загальній декларації прав людини?
4. На які основні групи поділяються права людини?
5. Якими міжнародно-правовими документами були розвинуті положення Загальної декларації прав людини?
6. Назвіть основні засоби гарантій прав людини як основи демократичного розвитку держави?
7. Назвіть основні універсальні та регіональні системи захисту прав людини.
8. Які основні складові європейської системи захисту прав людини?
9. Які права гарантуються Європейською конвенцією з прав людини 1950 року та в чому полягає її ефективність?
10. Які категорії справ розглядає Європейський суд з прав людини? Хто має право звернення з індивідуальними позовами до Суду?
11. Назвіть, які групи прав захищає Європейська соціальна хартія та в чому полягає її структурна особливість?
12. Який контрольний механізм передбачено Європейською конвенцією про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню?
13. Надайте загальну характеристику Рамкової конвенції про захист прав меншин.
14. Назвіть, які основні документи європейської системи захисту прав людини ратифікувала Україна.
15. Яким є механізм впровадження міжнародних стандартів у сфері прав людини у національне законодавство?

16. Що таке міжнародно-правова відповідальність держави за порушення прав людини?

### Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.

Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 08.12.2004, № 2222-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005 р. – № 2. – Ст.44.

2. Документи ООН DPI/1967 (березень 1998 р.)

3. Загальна декларація прав людини: Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. – К.: Логос, 1998. – 8 с.

4. Заключні документи та рекомендації конвенційних органів ООН щодо доповідей України у сфері дотримання прав людини: збірник документів. – 2004. Європейська конвенція з прав людини. Рим, 4 вересня 1950 року. – К.: Фенікс, 2004. – 40 с.

5. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. – К.: Фенікс, 2004. – 20 с.

6. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 р., № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

7. Бенуа-Ромер Ф. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського правового простору, Рада Європи / Ф. Бенуа-Ромер, Г. Клебес; пер. з анг. – Київ: К.Ш.С., 2007.- 232с. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – Київ: Правова єдність, 2008. – 350 с.

8. Введение в права человека / Ред. кол. Кнут В. Бергем, Гуннар М. Карлсен, Беата Слюдал. – Осло: Норвежский Хельсинский Комитет по правам человека, 2003. – 121 с.

9. Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: права и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. – М.: Изд-во МНИМП, 1998. – 600 с.

10. Гом'єн Д. Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини / Д. Гом'єн. – Київ: Фенікс, 2006. – 192 с.

11. Горшкова С. А. Стандарты Совета Европы по правам человека: Монография / С. А. Горшкова. – Москва: НИМП, 2001.- 352 с.

12. Дженис М. Европейское право в области прав человека. Практика, комментарии / М. Дженис, Р. Кэй, Э. Бредли; пер. с англ. – М.: Права человека, 1997. – 640 с.

13. Дженис М., Кей Р., Бредлі Е. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування / М. Дженис, Р. Кей, Е. Бредлі; пер. с англ. – К.: «АртЕк», 1997 – 624 с.

14. Європейський Суд з прав людини: організація, процедура, правила звернення / Міністерство юстиції України. – К.: Ін Юре, 2000. – 16 с.

15. Європейська конвенція з прав людини в Україні: Право на справедливий судовий розгляд: Посібник для семінарів. – Ноттінгем: Центр прав людини Ноттінгемського університету, 2003. – 128 с.

16. *Европейская социальная хартия*. Справочник. – Пер. с фр. – Москва, 2000, 264 с.
17. *Заблоцька Л. Г.* Політико-правові аспекти діяльності Ради Європи / Л. Г. Заблоцька, А. Л. Федорова, Т. І. Шинкаренко. – Київ: Фенікс, 2007. – 224с.
18. *Заборона катування: Практика Європейського суду з прав людини* / Укл.: Ю. Зайцев, О. Павліченко. – К.: Український Центр Правничих Студій, 2001. – 194 с.
19. *Збірка договорів Ради Європи. Українська версія*.– К.: Парламентське видво, 2000.- 654с.
20. *Иванов Г.* Права человека: Учебное пособие для вузов / Г. Иванов. – М., 2004. – 415 с.
21. *Капицын В.* Права человека и механизмы их защиты / В. Капицын. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. – 287 с.
22. *Колодій А. М.* Права людини і громадянина в Україні: Навчальний посібник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 336 с.
23. *Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения* / Под ред. В. Туманова, Л. Энтина.- М.: Норма, 2002. – 336 с.
24. *Лукашева Е. А.* Права человека / Е. А. Лукашева. – Москва: Норма, 2005. – 316 с.
25. *Мармазов В. С.* Рада Європи: політико-правовий механізм інтеграції / В. С. Мармазов, І. С. Піляєв.- К.: Юридична книга, 2000.- 472с.
26. *Общая теория прав человека* / Рук. авт. кол. и отв. секретарь д.ю.н. Е. А. Лукшева. – М.: НОРМА, 1996 – 520 с.
27. *Піляєв І. С.* Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі / І. С. Піляєв. – К.: Юридична книга, 2003.- 436с.
28. *Рабинович П. М.* Права людини і громадянина: Навчальний посібник / П. М. Рабинович, М. І. Хавронюк. – К.: Атика, 2004. – 464 с.
29. *Рада Європи. Діяльність та здобутки*. Українська версія. – Public Relation Service of the Council of Europe, 1998.
30. *Шевчук С.* Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. – Вид.2-е, випр., доп. – К: Реферат, 2007. – 848с.
31. *Alston P.* International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals / P. Alston.- Oxford: Clarendon Press, 2002. – 1286 p.
32. *Ovey C.* The European Convention on Human Rights / Clare Ovey, Robin White.- Oxford: University Press, 2002. – 706 p.
33. *Hofmann R.* Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages / R. Hofmann.- Strasbourg: the Council of Europe Press, 1999. – 134 p.
34. *Leach P.* Taking a Case to the European Court of Human Rights / P. Leach. – London: Blackstone Press Limited, 2001. – 392 p.
35. *Nowak M.* Introduction to the International Human Rights Regime / M. Nowak. – Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003 – 365 p.
36. *OSCE Human Dimension Commitments. A reference guide*. – OSCE, ODIYR – Warsaw, 2001.

## § 2. Соціальний захист

*Конституційні засади соціальної політики в Україні. Соціальні права в системі міжнародно-правового захисту. Поняття соціальних прав і механізм соціального захисту в Україні. Соціально-захисні функції трудового права. Забезпечення права на медичну допомогу та освіту в Україні.*

Стаття 1 Конституції визначає Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, що по суті закріплює соціальну функцію держави, об'єктом захисту якої є людина, її життя та здоров'я. Сутність соціальної функції держави стисло відображена також у статті 3 Основного закону, яка зазначає, що життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість та безпека людини в Україні є найвищою соціальною цінністю. У статті 48 Конституції України передбачено, що кожен громадянин України має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

За визначенням Комісії європейських громад ЄС, соціальна політика – це всі заходи, що впроваджуються у соціальній сфері. Головним завданням соціальної політики є забезпечення суспільного добробуту, гідного життя та розвитку кожної людини. Для виконання цього завдання держава створює систему відповідних органів, фонди, які витрачає на пенсії, допомоги, охорону здоров'я населення, освіту тощо. Вона розробляє та реалізує програми, які стабілізують зайнятість населення та скорочують безробіття, регулює розміри заробітної плати тощо. Слід зазначити, що питанню соціального захисту людини та громадянина в Україні присвячено більше ста законодавчих актів.

Проведення суспільно-державного реформування в Україні об'єктивно потребує докорінної зміни підходів держави, суспільства і бізнесу до проблем соціального розвитку країни, вироблення оптимальної моделі соціальної політики. Забезпечення довгострокової конкурентоспроможності країни вимагає пріоритету інвестування в людський капітал, розвитку соціальної інфраструктури та підвищення якості життя більшості населення. Для цього необхідно впроваджувати складові національної соціальної доктрини, основними серед яких слід вважати впровадження запропонованої МОП моделі соціального бюджету, яка дозволяє розраховувати та прогнозувати соціальні витрати на основі макроекономічних показників, демографічних прогнозів і соціальних нормативів; підвищення частки заробітної плати в структурі собівартості продукції та легалізація «тіньових» доходів; зростання частки фінансування з боку населення на основі збільшення доходів; наповнення належним змістом поняття «соціальні стандарти», яке зараз ототожнюється із соціальним мінімумом у Законі Укра-

їни «Про державні соціальні гарантії та соціальні стандарти»; підвищення якості та ефективності надання соціальних послуг та ін.

Обов'язки держави у соціальній сфері ґрунтуються на значному колі міжнародно-правових актів, зокрема Загальній декларації прав людини (1948), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1966), Конвенціях МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (1952), № 117 «Про основні цілі і норми соціальної політики» (1962), № 157 «Про збереження прав у сфері соціального захисту» (1982), Європейській соціальній хартії (1961, переглянута у 1996), Європейському кодексі соціального забезпечення та ін.

Право на достатній рівень життя на універсальному рівні закріплено у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації, Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенції про права дитини та інших міжнародних документах. Соціальні права Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права об'єднують право на гідне життя і адекватні стандарти життя (включаючи право на їжу, одяг, житло), право на працю та відпочинок, право на соціальне забезпечення, здоров'я та культуру. Пакт надає економічним та соціальним правам, проголошеним Загальною декларацією 1948 року, обов'язкового характеру. Соціальні права, перелічені в Пакті, були розвинені в низці міжнародних і регіональних інструментів. Конвенція МОП № 117 гарантує, що саме держава повинна вживати всіх заходів для забезпечення гідного рівня життя громадян, сприяти прогресу в таких галузях, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, турбота про добробут дітей, становище жінок, умови праці, винагорода найманих працівників та незалежних виробників, захист прав мігрантів, соціальне забезпечення тощо.

Соціальні права в Європі базуються на двох основних концепціях. Перша – національного рівня – визначалась і підтримувалась завдяки розвитку держави загального добробуту. Не залежно від того, чи були соціально-економічні права включені в конституцію, чи витікали з інших законодавчих норм, вони мають впливати на розподіл владних повноважень, участь громадян у суспільному житті, їх доходи і можливість самореалізації в житті. Друга концепція соціальних прав належить до міжнародного рівня. Тут низкою норм і правових інструментів – резолюціями і рекомендаціями Ради Європи, ООН та Європейським Союзом – встановлюються міжнародні стандарти і процедури реалізації соціальних прав. Особливу роль у сприянні соціальному розвитку та досягненню сприятливого політичного, економічно-

го і соціального клімату для встановлення соціальної згуртованості в Європі відіграє Рада Європи.

У широкому розумінні до соціальних прав належить право на соціальний захист, на достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, право на працю, відпочинок, освіту, доступ до культурних цінностей, на безпечне довкілля. Соціальні та культурні права, як правило, вимагають від держави активних дій щодо створення умов, необхідних для реалізації тих чи тих можливостей. Класифікація соціальних прав ґрунтується на розмежуванні залежно від сфери їх здійснення. У сучасній науковій літературі тривають дискусії щодо суспільних відносин, які є предметом соціального права. Відокремлення певної групи відносин в єдине ціле відбувається за певними ознаками, які притаманні цим відносинам.

В Україні соціальний захист поширюється на громадян, які працюють за наймом, членів їх сімей та непрацездатних осіб, а також самозайнятих громадян, які добровільно беруть участь у соціальному страхуванні. Крім цього, соціальне забезпечення різних соціально-демографічних груп населення диференціюється залежно від ступеня їх економічної самостійності, працездатності, можливостей підвищення рівня матеріального добробуту тощо.

Організаційно-правові форми соціального захисту регламентують способи, якими держава забезпечує права людини в цій галузі: фінансування соціального забезпечення за рахунок соціального страхування та бюджетних коштів (державні допомоги), диференціація соціального захисту залежно від трудової діяльності, потреб та інших факторів.

Сфера дії соціального захисту визначається за такою ознакою, як настання обставин соціальних ризиків: досягнення пенсійного віку, інвалідність, тимчасова непрацездатність, смерть годувальника, безробіття, малозабезпеченість, виховання дітей, необхідність у медичній допомозі та ін. Внаслідок виникнення будь-якого із цих соціальних ризиків особа втрачає або отримує в неповному обсязі певні блага матеріального чи нематеріального характеру, які самостійно вона забезпечити не спроможна. Будь-який вид соціального захисту характеризується притаманним йому способом забезпечення належного життєвого рівня громадян у випадках настання соціальних ризиків.

Більшість видів соціального захисту реалізуються саме через загальнообов'язкове державне соціальне страхування, яке є джерелом матеріального забезпечення громадян у старості, у разі захворювання, безробіття, нещасного випадку. Зміст загальнообов'язкового державного соціального страхування полягає у розподіленні витрат між роботодавцями, найманими працівниками та іншими особами, які підлягають обов'язковому страхуванню, і державою.

Законодавством закріплено поняття, види (пенсійне страхування; страхування у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття), принципи, суб'єкти (застраховані особи, страховальники і страховики) та об'єкти загальнообов'язкового державного соціального страхування, форми забезпечення, яке надається за рахунок фондів соціального страхування. Крім цього, визначаються державні органи, які здійснюють управління державним страхуванням, їх права та обов'язки, способи формування джерел фінансування, розміри страхових внесків на різні види соціального страхування.

Державна соціальна допомога є системою державної підтримки найменш захищених категорій населення (малозабезпечених), переважно в індивідуальному порядку після перевірки достатності засобів для існування (поріг малозабезпеченості) або за критерієм належності одержувача до певної категорії громадян за рахунок державного та місцевих бюджетів. Отримання соціальної допомоги, як правило, не пов'язане із попередньою трудовою діяльністю, сплатою страхових внесків.

В Україні розпочате впровадження також і недержавного соціального забезпечення, що виявляється у започаткуванні системи недержавного пенсійного забезпечення у складі накопичувального рівня пенсійного забезпечення для отримання додаткових виплат, наданні медичних послуг у приватних закладах та інших соціальних послуг установами різних форм власності.

З огляду на європейську практику сьогодні формується тенденція розглядати трудове право у сфері дії соціального права, яке перебуває на етапі становлення та розвитку. В умовах становлення ринкової економіки особливого значення набуває соціальна функція трудового права, що полягає у державному втручанні в регулювання відносин у сфері праці шляхом закріплення прав людини, соціальних гарантій, їх забезпечення, захисту прав у разі порушень.

Особлива роль держави виявляється у встановленні на законодавчому рівні мінімальних загальнообов'язкових соціальних стандартів у сфері праці, норм підвищеного соціального захисту для окремих категорій працівників (пільги для неповнолітніх, осіб зі зниженою працездатністю, у зв'язку з материнством), забезпеченні дотримання соціальних прав людини у сфері праці, передбачених міжнародно-правовими актами, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, а також у наявності й функціонуванні державних підприємств, установ та організацій, які діють як роботодавці та забезпечують робочі місця, в обов'язку держави здійснювати діяльність щодо

бронювання і створення робочих місць та фінансування програм соціально зайнятості й професійного навчання населення та ін.

Відносно самостійне місце у сфері соціального захисту посідає правове регулювання відносин з приводу медичного обслуговування, реалізації права на житло, освіту та ін.

Важливою гарантією є закріплення права на охорону здоров'я на рівні всесвітніх документів з прав людини, що покладають на держави, у тому числі і на Україну, обов'язки щодо його забезпечення. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права визнає право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я, а також закріплює заходи, які повинні вжити держави-учасниці для повного здійснення цього права. Декларацією ВООЗ про розвиток прав пацієнтів у Європі 1994 р. закріплені права людини та людські цінності в охороні здоров'я, право кожної людини на повагу до своєї особи, на самовизначення, на збереження своїх таємниць, на захист власного здоров'я тією мірою, яку здатні забезпечити наявні заходи профілактики і лікування хвороб.

Відповідно до ст. 13 Конвенції МОП №130 від 1969 р. «Про медичну допомогу і допомогу у зв'язку із захворюванням» мешканці кожної з країн, що ратифікували цей документ, повинні одержувати принаймні такі види медичної допомоги: загальну лікарняну допомогу, зокрема допомогу на дому; допомогу, яку надають спеціалісти стаціонарним або амбулаторним хворим, і допомогу спеціалістів, яка може бути надана за межами лікарні; відпуск необхідних медикаментів за рецептом лікаря або іншого кваліфікованого спеціаліста; госпіталізацію у випадку потреби; стоматологічну допомогу, якщо це передбачено національним законодавством; медичну реабілітацію, у тому числі надання, ремонт і заміну протезів або ортопедичних засобів, якщо це передбачено національним законодавством.

Стаття 13 Європейської соціальної хартії з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальну і медичну допомогу зобов'язує держави створити умови, щоб кожна особа, яка опинилася без адекватних ресурсів і не здатна набути таких ресурсів власними зусиллями чи з інших джерел, зокрема з фондів соціального забезпечення, змогла б одержати необхідну допомогу на випадок хвороби; гарантувати, щоб така допомога не призвела до обмеження політичних і соціальних прав осіб, що її одержують; передбачити, щоб кожен міг дістати через відповідні державні та приватні служби відповідну пораду й адресну допомогу, які необхідні, щоб уникнути, ліквідувати або задовольнити особисту чи сімейну потребу.

Аналізуючи норму ст. 49 Конституції України, що закріплює право на охорону здоров'я, а також його гарантії, можна зробити висновок,

що Основний Закон України врахував ці вимоги. Зокрема у ч. 3 ст. 49 Конституції передбачено, що держава створює умови для ефективного та доступного для всіх громадян медичного обслуговування; медична допомога надається у державних і комунальних закладах безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Охорона здоров'я в Україні забезпечується державою через фінансування відповідних програм і створення рівних умов для якісного та доступного медичного забезпечення, яке надається сьогодні у вигляді соціальної допомоги за рахунок бюджетів різного рівня. У 2000 р. Указом Президента України була затверджена Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, що спрямована на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення правових, економічних та управлінських механізмів реалізації конституційних прав громадян України на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. У парламенті нині триває підготовка законодавчої бази щодо реформування системи охорони здоров'я, головним завданням якої має стати збереження галуззю охорони здоров'я свого призначення, кадрового забезпечення та необхідних обсягів надання медико-санітарної допомоги населенню, що потребує належного фінансування.

Право на освіту проголошено Загальною декларацією прав людини (ст. 26), а в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права визначено механізм реалізації цього права (ст. 13). У Протоколі до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. зроблено застереження, що жодна людина не може бути позбавлена права на освіту, а держава має поважати право батьків відповідно до їх релігійних і філософських переконань забезпечувати освіту і навчання своїх дітей. Ці положення враховано у Конвенції про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (для України набула чинності у 1963 р.), розвинуто і закріплено в Конвенції про права дитини 1989 р.

Норми Конституції України відповідають міжнародним стандартам у галузі освіти. Зокрема, Конституція гарантує кожному право на освіту, утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, задоволення національно-культурних і мовних потреб, вільний розвиток особистості, право на свободу світогляду, право набувати спеціальні знання, що дають можливість вибору професії та роду трудової діяльності.

За Конституцією України (частина друга ст. 43), держава створює умови для підготовки кадрів за основними напрямками відповідно до суспільних потреб, на задоволення яких виключно законом про Дер-

жавний бюджет України визначаються будь-які бюджетні видатки держави (частина друга ст. 95). Стаття 53 Конституції України зобов'язує державу забезпечувати доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. За тлумаченням Конституційного Суду України, доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених статтею 24 Конституції України, означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права. Безоплатність вищої освіти означає, що громадянин має право без внесення платні здобути її відповідно до стандартів вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина четверта ст. 53 Конституції України) в межах обсягу підготовки фахівців для загальносуспільних потреб (державного замовлення).

### ***Терміни та поняття***

**Види соціального забезпечення** – певні матеріальні блага, які надаються особі в разі виникнення права на соціальний захист.

**Організаційно-правові форми соціального захисту** – сукупність об'єднаних спільними принципами та методами юридичних, фінансових, організаційних засобів, які забезпечують реалізацію права на соціальне забезпечення.

**Право соціального забезпечення** – система правових норм, які регулюють відносини, що виникають під час організації та здійснення матеріального забезпечення та соціального обслуговування осіб в разі настання соціальних ризиків або інших подій, захист від яких здійснюється в соціально-забезпечувальній формі.

**Соціальна сфера** – підсистема національної економіки, тобто явища, процеси, види діяльності та об'єкти, які пов'язані з забезпеченням життєдіяльності суспільства, людини, задоволенням їхніх потреб, інтересів.

**Соціальний захист громадян** – включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46 Конституції України)

**Соціальний ризик** – ймовірна подія, яка тягне за собою настання матеріальної незабезпеченості внаслідок втрати заробітку або трудового доходу за об'єктивними, соціально значимими обставинами, а також у зв'язку з необхідністю додаткових витрат на лікування та оплату соціальних послуг.

**Система соціального захисту** – сукупність законодавчо встановлених економічних, соціальних, юридичних заходів, спрямованих на забезпечення та підтримку матеріально-необхідних умов життя членів суспільства в разі настання соціальних ризиків або інших обставин, передбачених законодавством.

**Соціальна допомога** – періодичні чи регулярні заходи, що сприяють усуненню або зменшенню соціальної та матеріальної недостатності особи.

**Соціальна політика** – комплекс заходів державного та недержавного характеру, спрямованих на виявлення, задоволення та узгодження потреб та інтересів громадян, соціальних груп, територіальних громад.

**Рівень життя** – їжа, одяг, житло, блага медичного та соціального обслуговування, які є необхідними для підтримання здоров'я і добробуту самої особи та її сім'ї (Загальна декларація прав людини, Конвенція МОП № 117).

**Бідність** – неможливість внаслідок нестачі коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період.

**Межа бідності** – рівень доходу, нижче від якого є неможливим задоволення основних життєвих потреб.

### **Контрольні питання**

1. Назвіть основні права в сфері соціального захисту, передбачені Конституцією України, а також міжнародними правовими актами.

2. Сформулюйте визначення поняття «система соціального забезпечення» та встановіть його співвідношення з поняттям «соціальна політика».

3. Як, на Вашу думку, повинна бути сформована система соціального захисту України.

4. Назвіть соціальні стандарти і соціальні гарантії.

### **Література**

1. *Болотіна Н. Б.* Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381 с.

2. *Горбунова-Рубан С. О.* Форми забезпечення соціальних прав людини в системі соціальної політики / С. О. Горбунова-Рубан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [www.favorites.net.ua](http://www.favorites.net.ua)

3. *Іванова О. Л.* Соціальна політика: теоретичні аспекти / О. Л. Іванова. – К.: Академія, 2003. – 107 с.

4. *Роик В.* Социальное страхование: теоретические и методологические основы / В. Роик // Человек и труд. – 2005. – № 2. – С. 23–30.

5. *Синчук С.* Соціальні пільги як вид соціального забезпечення в Україні / С. Синчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [www.lawyer.org.ua](http://www.lawyer.org.ua).

6. *Спікер П.* Соціальна політика : теорії та підходи / П. Спікер. – К.: Фенікс, 2000. – 400 с.

## КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

### § 1. Основні характеристики конституційного права

*Предмет та метод галузі конституційного права, її місце у системі права. Система галузі конституційного права та її елементи. Суб'єкти конституційно-правових відносин та їх специфіка.*

Система права сучасної української держави складається більше ніж із двадцяти галузей права, серед яких провідне місце посідає галузь конституційного права. Її назва походить від назви її основного джерела – Конституції. Втім, за радянських часів в Україні, як і в інших радянських республіках, використовувався термін «державне право». Застосування такої термінології було пов'язане з особливостями радянської ідеології та місцем і роллю галузі у системі радянського права.

Після здобуття Україною незалежності змін зазнала не тільки назва галузі, докорінно змінилися її принципи, система, виникли і сформувалися нові конституційні інститути, яких не було у радянському державному праві (наприклад, інститут президентства, конституційного контролю тощо).

**Предметом правового регулювання** галузі конституційного права є найважливіші суспільні відносини, що складаються у всіх сферах життєдіяльності суспільства – політичній, економічній, соціальній. Його нормами закріплюються основні принципи, які визначають устрій держави і суспільства. Зокрема, визначається належність, механізм і форми здійснення державної влади, організація державної влади, форма правління та державного устрою України (наприклад, статті 1, 2, 5, 6 Конституції України).

Тільки норми конституційного права дають відповідь на питання: кому належить державна влада, в яких формах вона здійснюється, як вона організована. Належність базових (але не всіх) політичних відносин до предмета галузі дозволяє говорити про її яскраве політичне та ідеологічне забарвлення і призводить до того, що її предмет у концентрованому вигляді досить часто визначають як політико-правові відносини владарювання.

Нормами галузі регламентуються і найважливіші економічні відносини. Яскравим прикладом такого регулювання є ст. 41 Конституції України, яка встановлює: «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю... Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним».

До предмета галузі належать також: відносини, що характеризують принципові зв'язки держави і особи, визначають становище людини у державі і суспільстві, її основні права, свободи й обов'язки (наприклад, Розділ II Конституції України); відносини пов'язані з державно-територіальним устроєм (наприклад, Розділ IX Конституції України) та організацією місцевого самоврядування (наприклад, Розділ XI Конституції України).

Саме предмет галузі конституційного права зумовлює специфіку та місце галузі у системі права. Її норми є вихідними для формування інших галузей, а конституційне право виступає ядром системи права в цілому. Провідна роль конституційного права значною мірою пов'язана зі специфікою такого її джерела, як Конституція, що є фундаментом, на якому вибудовується вся система права. Ще одним чинником, який підтверджує значущість галузі для системи права в цілому, є конституційна регламентація процесу творення права, адже тільки конституційно-правові норми визначають види нормативно-правових актів, порядок їх прийняття, набуття ними чинності.

Фундаментальний характер конституційно-правових норм вимагає від галузі, і перш за все, від її основного джерела – Конституції, підвищеної стабільності. Зміни у конституційному законодавстві повинні здійснюватися вкрай обережно, оскільки запровадження будь-яких новел у конституційному регулюванні, особливо у Конституції, завжди зумовлює необхідність «адаптації», коригування галузевого законодавства.

**Метод правового регулювання** завжди відбиває специфічні риси предмета правового регулювання. Специфіка методу конституційного права полягає у тому, що він є сукупністю способів регулювання політико-правових суспільних відносин. По-перше, у конституційному праві переважають методи імперативного, централізованого регулювання, які характеризуються побудовою відносин між суб'єктами на засадах субординації, підпорядкування. Права суб'єктів правовідносин чітко визначаються та програмуються, наприклад, права громадян не можуть бути передані іноземцям. Водночас у конституційному регулюванні трапляються й елементи диспозитивного методу, який надає суб'єктам правовідносин можливість обрати варіант власної поведінки (наприклад, участь у виборах є правом, а не обов'язком, тому громадянин може самостійно визначитися, чи брати йому участь у голосуванні). По-друге, метод конституційного права характеризується максимально високим юридичним рівнем, оскільки у нормах конституційного права закріплюються відносини, що виникають у процесі владарювання. У конституційному регулюванні широко використовуються такі методи, як загальне регламентування, установчий метод,

метод безпосереднього закріплення, метод декларацій. Втім, для методу конституційного регулювання властиві і традиційні засоби правового регулювання, зокрема, дозвіл, заборона, зобов'язання.

**Система галузі конституційного права** складається з відносно відокремлених, але взаємопов'язаних елементів: принципів, інститутів, норм. **Принципи галузі конституційного права** являють собою провідні ідеї, які виступають своєрідним каркасом галузі права. Їх призначення полягає у забезпеченні внутрішньої узгодженості, не суперечливості, системності галузі конституційного права в цілому. **Принципи конституційного права поділяють на загальні та спеціальні.** **Загальні принципи** фіксуються безпосередньо у Конституції України і містять її основні ідеї. Наприклад, до них можуть належати: принцип розподілу влад (ст. 6), принцип політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності суспільного життя (ст. 15), принцип рівності громадян перед законом (ст. 24). Загальні принципи, хоча й можуть безпосередньо застосовуватись, оскільки зафіксовані у нормах Конституції, що мають пряму дію, в подальшому підлягають конкретизації та деталізації на рівні галузевого законодавства. **Спеціальні принципи** конституційного права характеризуються більш чіткою юридичною природою, є конкретними за своїм змістом і застосовуються безпосередньо. З-поміж них, наприклад, можна назвати такі принципи виборчого права, як вільність, загальність, рівність, принцип таємного голосування (ст. 71 Конституції України).

**Конституційно-правовий інститут** являє собою систему норм конституційного права, які регламентують якісно однорідні суспільні відносини у межах предмета конституційного регулювання та утворюють відносно самостійну групу.

Загальне уявлення про систему інститутів галузі дає структура Конституції України. Зокрема, до інститутів конституційного права належать: основи конституційного ладу, основи правового статусу людини і громадянина, виборче право, конституційний контроль, державно-територіальний устрій, місцеве самоврядування тощо. Інститути конституційного права можуть бути класифіковані за різними критеріями. Так, залежно від структури виділяють складні (інститут виборчого права) та прості (інститут депутатського запиту).

Конституційно-правові інститути, як правило, об'єднують норми різної юридичної сили (Конституції та інших джерел галузі), які, крім того, можуть відрізнятися територією та часом дії, рівнем визначеності правових приписів тощо. Визначення належності норми права до того чи того інституту має велике практичне значення, як для правозастосовчої практики, так і для правотворчого процесу. Жодна правова норма не діє ізольовано – між нормами інституту існують складні

системні зв'язки, виявлення яких дозволяє з'ясувати механізм реалізації окремої норми.

**Норми конституційного права** є первинним елементом галузі. Нормам конституційного права властиві загальні ознаки правових норм, а саме – вони регулюють суспільні відносини, встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки, є формально-визначеними та гарантуються примусовою силою держави. Водночас, норми галузі конституційного права мають власну специфіку, яка зумовлена особливим предметом правового регулювання і полягає у тому, що вони мають особливий зміст і закріплені в особливих джерелах, зокрема, у Конституції, норми якої мають вищу юридичну силу і пряму дію, а більшості норм властивий загальнорегулювний характер. Наведені особливості зумовлюють, по-перше, нетиповість значної кількості норм конституційного права. До таких нетипових норм, наприклад, належать норми-визначення (ст. 1 Конституції), норми-завдання (ч. 2 ст. 107 Конституції), норми-принципи (ст. 24 Конституції). По-друге, регулятивний характер галузі зумовлює структурні особливості норм конституційного права. Ці норми, як правило, не мають класичної будови та містять лише диспозицію (наприклад, ст. 102 Конституції). Такий елемент внутрішньої структури норми, як санкція, трапляється порівняно рідко, особливо у нормах Конституції України. Відсутність санкцій пояснюється загальним і регулятивним характером конституційно-правових приписів, виконання яких забезпечується за допомогою санкцій інших галузей права. Класифікувати норми конституційного права можна за різними критеріями: за змістом, юридичною силою, призначенням у механізмі правового регулювання, часом дії, характером приписів тощо.

**Суб'єкти конституційних правовідносин** – це носії прав та обов'язків, визначені нормами конституційного права. З-поміж них є і досить специфічні, наприклад, народ у цілому, національні меншини, населення адміністративно-територіальних одиниць. Всі згадані суб'єкти можуть бути носіями прав та обов'язків виключно у конституційних правовідносинах. Наприклад, Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади має виключне право здійснювати владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування, право визначати і змінювати конституційний лад (ст. 5 Конституції України). До суб'єктів конституційно-правових відносин також належать: адміністративно-територіальні одиниці та Автономна республіка Крим; органи державної влади (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); органи місцевого самоврядування; депутати представницьких органів; політичні партії; фізичні особи (наприклад, громадяни, іноземці) тощо.

## **Терміни та поняття**

**Конституційне право як галузь права** являє собою систему правових норм які регулюють найважливіші, базові суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства – політичній, економічній, соціальній

**Система галузі конституційного права** це її внутрішня структура яка складається з відносно відокремлених, але взаємопов'язаних елементів: принципів, інститутів, норм.

**Принципи галузі конституційного права** це провідні ідеї які закріплені в її нормах і виступають своєрідним каркасом галузі права (системи права в цілому).

**Суб'єкти конституційних правовідносин** це носії прав і обов'язків відповідно до приписів норм конституційного права.

## **Контрольні питання**

1. Охарактеризуйте предмет правового регулювання галузі конституційного права та поясніть у чому полягає його специфіка.

2. Що таке принципи конституційного права і в чому полягає їх призначення?

3. В чому полягає специфіка норм конституційного права?

4. В чому полягає специфіка суб'єктів конституційних правовідносин?

5. Чим зумовлена провідна роль конституційного права у системі права?

## **§ 2. Джерела конституційного права.**

### **Конституція України як Основний Закон держави та її юридичні властивості**

*Поняття та види джерел конституційного права України. Юридичні властивості Конституції України. Порядок внесення змін до Конституції України.*

**Джерела конституційного права** є формою вираження та закріплення норм конституційного права. Система джерел конституційного права України досить розвинена. До них належать нормативно-правові акти, які містять норми конституційного права. Перш за все, це Конституція України, яка завдяки своїм юридичним властивостям є основним джерелом права в Україні. До інших джерел можна відне-

сти: Конституцію Автономної республіки Крим; закони та інші нормативні акти, які приймаються Верховною Радою України; постанови Кабінету Міністрів України; Укази Президента; нормативні акти органів місцевого самоврядування тощо. Джерелом конституційного права є нормативно-правові договори як міждержавного, так і внутрішньодержавного характеру. До першої категорії, наприклад, можуть бути віднесені міжнародні договори. Яскравим прикладом внутрішньодержавного нормативно-правового договору є Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. Особливими джерелами конституційного права є: акти, що можуть прийматися на референдумі (загальнодержавному та місцевому); акти реалізації делегованих повноважень. Акти Конституційного Суду України (рішення, висновки), які мають особливу юридичну природу і не можуть вважатися «класичними» нормативними актами, також належать до джерел конституційного права. Крім того, нині дискусійним є питання про те, чи може бути джерелом права, зокрема конституційного, судовий прецедент. Наведений перелік джерел конституційного характеру не є вичерпним і до нього можуть бути внесені й інші джерела права.

Основним джерелом конституційного права України, безумовно, виступає Конституція України, яку без перебільшення можна вважати Основним законом держави. Провідне місце Конституції у системі джерел вітчизняного права зумовлене особливими, притаманними тільки їй юридичними властивостями.

### ***Юридичні властивості Конституції України***

**Конституція має особливий предмет правового регулювання.** По суті, її нормами охоплюються всі основні соціальні відносини та закріплюються найбільш важливі для держави і суспільства положення.

**Установчий характер конституційних положень** полягає у тому, що її нормами встановлюється система органів державної влади та місцевого самоврядування, основні права і свободи особи. Крім того, Конституція виконує роль установчого центру відносно всієї системи законодавства, є фундаментом для галузевого законодавства.

**Конституція України має програмно-ідеологічний характер.** У конституційних положеннях втілюються не лише досягнення, але й перспективи розвитку держави і суспільства. Конституція здатна здійснювати й ідеологічний вплив, оскільки в її нормах фіксуються базові цінності суспільства.

**Норми Конституції мають найвищу юридичну силу,** що забезпечує її верховенство у системі права. Так, ст. 8 Конституції України

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

**Особливою юридичною властивістю Конституції України є і пряма дія її норм,** яка встановлена ч. 2 ст. 8 Конституції. Пряма дія положень Конституції виявляється у можливості безпосереднього звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина.

**Конституція приймається та змінюється в особливому порядку.** Конституція України була прийнята 28 червня 1996 р. Верховною Радою України і набула чинності з дня її прийняття (ст. 160 Конституції України). Термін її дії в часі не обмежений, тому Конституція України належить до так званих постійних конституцій. Не визначено у Конституційному тексті і способів прийняття у майбутньому нової Конституції України.

Оскільки Конституція закріплює базові цінності держави і суспільства, виступає фундаментом всієї системи законодавства, її органічною властивістю є стабільність. Стабільність і незмінність конституційних положень зумовлені самою природою Конституції, яка виступає стабілізуювальним елементом правової системи. Без усталених конституційних приписів законодавство не може існувати як постійна система регулювання. Водночас стабільність не означає нерухомість, незмінність конституційних положень. Положення Конституції можуть бути змінені, але в особливому, ускладненому порядку.

**Конституційні положення користуються підвищеним захистом з боку держави,** який передусім проявляється в існуванні інституту конституційного контролю, який здійснюється Конституційним Судом України.

**Порядок внесення змін до Конституції України.** Конституція України змінюється в особливому порядку, який регламентований Розділом XIII Конституції України. Згаданим розділом передбачено два способи внесення змін до Конституції України залежно від того до яких саме конституційних положень вони вносяться.

За найбільш ускладненою процедурою вносяться зміни до Розділу I «Загальні засади», Розділу III «Вибори. Референдум» та Розділу XIII «Внесення змін до Конституції». Ініціювати зміни до цих розділів може Президент України або дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. За умов схвалення такого проекту двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України Президентом призначається референдум, на якому цей проект має бути затверджений.

Внесення змін до решти розділів може відбуватися за ініціативою Президента або третини депутатів конституційного складу Верховної Ради України. Такий проект підлягає схваленню більшістю конституційного складу Верховної Ради України і вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало дві третини депутатів від конституційного складу Верховної Ради України на наступній черговій сесії Верховної Ради.

Відповідно до Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. Президент України позбавлений права вето на закони, якими вносяться зміни до Конституції України

Конституція України містить низку застережень щодо внесення змін. Вони стосуються часу, суті змін, а також мають процедурний характер. Так, відповідно до ч. 2 ст. 157 Конституції України заборонено внесення змін до Конституції в умовах воєнного або надзвичайного стану. Заборонено внесення змін, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або які спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності (ч. 1 ст. 157 Конституції). Крім того, Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції. Законопроект щодо внесення змін до Конституції, який розглядався Верховною Радою, але не був прийнятий, може бути знову поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (ст. 158 Конституції України). Функція контролю за дотриманням зазначених застережень покладена на Конституційний Суд України. Відповідно до ст. 159 Конституції законопроекти про внесення змін до будь-якого розділу Конституції можуть розглядатися Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157-158 Конституції України.

### ***Терміни та поняття***

**Джерела конституційного права** являють собою зовнішню форму виразу та закріплення норм конституційного права.

**Найвища юридична сила Конституції України** означає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй.

### ***Контрольні питання***

1. Дайте визначення джерела конституційного права та назвіть їх види.
2. Поясніть, завдяки яким юридичним властивостям Конституція України є Основним Законом держави?
3. Охарактеризуйте порядок внесення змін до Конституції України.
4. Назвіть відомі Вам застереження щодо внесення змін до Конституції України.

### § 3. Конституційна юрисдикція в Україні

*Статус та порядок формування Конституційного Суду України. Компетенція та акти Конституційного Суду України.*

Відповідно до Конституції України Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (ст. 147). Він складається з вісімнадцяти суддів. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України. Термін повноважень судді Конституційного Суду дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк. На суддів Конституційного Суду України поширюються ті самі гарантії незалежності та недоторканності, підстави щодо звільнення з посади, вимоги щодо несумісності, що й на суддів інших судів (ст. 126, ч. 2 ст. 127 Конституції).

Статус Конституційного Суду, його компетенція та організація діяльності, крім Конституції України, регламентуються Законом України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р.

Основною функцією Конституційного суду є здійснення конституційного контролю, тобто з'ясування відповідності правових актів Конституції України. При цьому КС вповноважений перевіряти на предмет конституційності не всі правові акти, а лише такі: закони та інші правові акти Верховної Ради України; акти Президента України; акти Кабінету Міністрів України; правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 150). Відповідно до ст. 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» до повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

Крім того, Конституційний Суд надає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ст. 151); про відповідність внесених на розгляд Верховної Ради України законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (ст. 159).

Законодавством чітко визначені підстави для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах. Такими підставами є: невідповідність Конституції України; порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними

чинності; перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті (ст. 15 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Крім того, до компетенції Конституційного Суду України як органу конституційної юрисдикції належить виключне право офіційного тлумачення Конституції України та законів України (ст. 150 Конституції).

Конституційний Суд також уповноважений надавати висновки щодо додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 151 Конституції).

Зазначені повноваження не можуть реалізовуватися Конституційним Судом України з власної ініціативи – лише за зверненням спеціально уповноважених суб'єктів. Формами звернення до Конституційного Суду України є конституційне подання та конституційне звернення. Наприклад, розгляд питання щодо конституційності нормативно-правових актів відбувається за зверненням: 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 (ст. 150 Конституції України). На підставі звернення Конституційний Суд приймає рішення про відкриття конституційного провадження або про відмову в його відкритті. Для відмови у відкритті провадження у справі в Конституційному Суді України є такі підстави: 1) відсутність встановленого Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» права на конституційне подання, конституційне звернення; 2) невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України»; 3) невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні (ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

На реалізацію власних повноважень Конституційний Суд приймає акти – рішення та висновки. Конституційний Суд України за результатами розгляду справ щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймає рішення. Конституційний Суд України може визнати неконституційним правовий акт повністю або в окремій його частині (ст. 61 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Рішення Конституційного Суду є обов'язковими до виконання на всій території України, і не можуть бути оскаржені (ст. 150 Конституції).

Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій час-

тині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність (ст. 152 Конституції).

Висновки надаються Конституційним Судом України з таких питань: офіційного тлумачення Конституції України та законів України; про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; щодо додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених Конституцією України.

### ***Терміни та поняття***

**Конституційний Суд України** – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні.

**Акти Конституційного Суду України** – рішення та висновки Конституційного Суду.

**Рішення Конституційного Суду України** – різновид актів Конституційного Суду, є обов'язковими до виконання на всій території України, і не можуть бути оскаржені.

### ***Контрольні питання***

1. Охарактеризуйте порядок формування Конституційного Суду України.

2. Охарактеризуйте компетенцію Конституційного Суду України.

3. Назвіть підстави для визнання нормативно-правових актів неконституційними.

4. Назвіть підстави для відмови у відкритті провадження у справі в Конституційному Суді України.

5. Назвіть форми звернення до Конституційного Суду України та поясніть в чому полягає різниця між ними.

## § 4. Конституційний статус вищих органів державної влади в Україні

*Конституційний статус та функції Верховної Ради України. Конституційний статус Президента України та його основні функції. Конституційний статус Кабінету Міністрів України.*

**Конституційний статус Верховної Ради України.** Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Верховній Раді України притаманні всі класичні ознаки парламенту. Вона є загальнонаціональним представницьким колегіальним органом, який працює на постійній основі та основним призначенням якого є здійснення законодавчої діяльності.

До основних функцій Верховної Ради України належать: законодавча; установча; контрольно-наглядова; бюджетно-фінансова.

**Провідною функцією Верховної Ради є законодавча.** Тільки цей орган відповідно до Конституції України уповноважений приймати нормативно-правові акти вищої юридичної сили – закони. Конституцією України закріплені засади законодавчого процесу. По перше, чітко визначено коло питань, які регулюються виключно законами (ст. 92). По-друге, визначені суб'єкти законодавчої ініціативи, до яких віднесені Президент, Кабінет Міністрів та народні депутати України (ст. 93). По-третє, визначено порядок підписання та набуття чинності законами. Зокрема, ст. 94 передбачено, що закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими та 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. 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. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України та опубліковується за його підписом. Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Відповідно до ст. 57 Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, мають бути доведені до населення у порядку, встановленому законом, в іншому випадку ці закони є нечинними. Конституцією України також передбачено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (ст. 58).

Крім законів, Верховна Рада України може приймати акти підзаконного характеру, наприклад, постанови. Зі змісту ч. 2 ст. 84 Конституції можна зробити висновок, що всі акти Верховної Ради, зокрема закони, приймаються виключно на пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народними депутатами особисто. За загальним правилом, закони та інші акти приймаються простою більшістю конституційного складу (ст. 91). Проте для окремих видів законів передбачено голосування двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Це закони, якими відповідно до ст. 155 Конституції вносяться зміни до Конституції України, закони, якими дається опис державних символів (ст. 20).

Верховною Радою можуть також прийматися рішення (ч. 2 ст. 84), як правило, конституційною більшістю, але трапляються й винятки з цього правила. Так, відповідно до ч. 5 ст. 111 Конституції України рішення про усунення Президента з посади в порядку імпічменту може бути прийнято трьома четвертими від конституційного складу Верховної Ради України.

Здійснення законодавчої процедури більш докладно регулюється Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (2010).

**Установча функція Верховної Ради України** полягає у тому, що вона бере участь у формуванні інших органів державної влади, призначенні посадових осіб. До установчих повноважень парламенту, наприклад, можуть бути віднесені повноваження щодо призначення Прем'єр-міністра України та інших членів уряду (п. 12 ст. 85), призначення на посаду членів Центральної виборчої комісії (п. 21 ст. 85), надання згоди на призначення тощо.

**Контрольно-наглядова функція** полягає у тому, що Верховна Рада України здійснює заходи контролю за діяльністю тих органів та посадових осіб, участь у призначенні яких вона брала, при цьому основним об'єктом контролю з боку парламенту є Кабінет Міністрів України. До форм контрольної діяльності можна віднести: право вимагати звіт про діяльність органу або посадової особи (наприклад, про діяльність Кабінету Міністрів України), проведення парламентських слухань, право звільняти з посад (наприклад, п. 18 ст. 85), висловлювати недовіру тощо. Окремою формою контрольної діяльності, яка

реалізується безпосередньо парламентаріями, є депутатські запити. Верховна Рада також здійснює контрольну діяльність у визначених Конституцією сферах за допомогою спеціально створених контрольних органів. Наприклад, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101 Конституції), контроль за використанням коштів державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата (ст. 98 Конституції). Рахункова палата й Уповноважений з прав людини є постійно діючими інституціями парламентського контролю, і їх статус регулюється окремими законами. Для реалізації функції парламентського контролю (проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес) Верховна Рада України може створювати тимчасові слідчі комісії. **Бюджетно-фінансова функція** полягає у тому, що тільки Верховна Рада України вповноважена затверджувати Державний бюджет шляхом прийняття спеціального закону та вимагати від уряду звіту про його виконання.

### **Конституційний статус Президента України та його основні функції**

Конституція України не відносить Президента до жодної гілки влади – Президент України є главою держави і виступає від її імені (ст. 102). Основною функцією Президента як глави держави є представницька, що реалізується, наприклад, у праві представляти державу у міжнародних відносинах, праві здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, вести переговори та укладати міжнародні договори України (п. 3 ст. 106) та у низці інших повноважень. Президент України виконує також установчу (п. 10-14 ст. 106 та ін.) та контрольну функції (п. 11-15 ст. 106 та ін.). Президент наділений низкою повноважень у законодавчому процесі. Він є суб'єктом законодавчої ініціативи, підписує та має право вето на закони, прийняті парламентом. Президент України має повноваження у сфері безпеки та оборони, зокрема, він є головнокомандувачем Збройних Сил України, приймає рішення про введення воєнного стану, надзвичайного стану тощо. Президент України здійснює нормотворчу діяльність і видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. При цьому окремі його акти для набуття чинності потребують контрасигнації – підписання з боку Прем'єр-міністра і міністра уряду. Президент не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. У випадку дострокового припинення повноважень Президента виконання його обов'язків до вступу на пост нового Президента покладається на Голову Верховної Ради, який має менше коло повноважень (наприклад, не може припиняти повнова-

ження Верховної Ради України, призначати всеукраїнський референдум щодо внесення змін у Конституцію та ін., ст. 112 Конституції).

### **Конституційний статус Кабінету Міністру України**

Відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. До компетенції Кабінету Міністрів України належить: забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробка та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону та низка інших повноважень, визначених статтею 116 Конституції України. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови та розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

### **Терміни та поняття**

**Верховна Рада України (Парламент України)** є загальнонаціональним, представницьким, колегіальним органом який працює на постійній основі і має основним призначенням здійснення законодавчої діяльності.

**Функції Верховної Ради України** – законодавча, установча, контрольно-наглядова, бюджетно-фінансова.

### **Контрольні питання**

1. Назвіть та охарактеризуйте функції Парламенту України.
2. Охарактеризуйте конституційний статус Президента України.
3. Охарактеризуйте основні функції Президента України.
4. Охарактеризуйте конституційний статус та повноваження Кабінету Міністрів України.

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141. Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 08.12.2004, № 2222-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005 р. – № 2. – Ст. 44.

2. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник для студ. вищих навч. закл.: У 2 т. / В. О. Антонов, О. В. Батанов та ін.; За ред. Ю. С. Шемшученко (заг. ред.); Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К. : Юридична думка, 2006. – 800 с.

3. Конституційне право України: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів / Л. К. Байрачна, Ю. Барабаш та ін.; За ред. В.П. Колісника; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2008. – 416 с.

4. *Євграфов П. Б.* Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти: Науково-практ. посібник / Павло Борисович *Євграфов*. – К. : Правова єдність, 2007. – 204с.

5. *Погорілко В. Ф.* Конституційне право України: Академічний курс: Підручник для студ. вищих навч. закл.: У 2 т. / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К.: Юридична думка», 2006. – 544 с.

## ГЛАВА 4.

# ЗАКОНОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС

---

### *§ 1. Загальна характеристика законотворчого процесу*

*Поняття законотворчого процесу. Мета та соціальне призначення законотворчості. Співвідношення законотворчого процесу та правотворчості. Етапи та стадії законотворчого процесу. Суб'єкти законотворчого процесу. Нормативно-правове забезпечення законотворчого процесу в Україні.*

**Законотворчий процес (законотворчість, законотворча діяльність)** – це санкціонована державою діяльність, спрямована на врегулювання суспільних відносин шляхом пізнання та оцінки правових потреб суспільства, а також створення, зміни або скасування на їх основі законодавчих актів.

Законотворчий процес є особливою функцією держави, а його правова форма (законодавство), – це правова «оболонка» державної діяльності.

Держава здійснює законотворчу політику на основі вивчення потреб суспільства і тенденцій суспільного розвитку. Основним мотивом до створення закону слугує проблема, що має велике суспільне значення, гостра соціальна ситуація, невирішене питання для держави. Передумовою створення закону є пізнання тих складних умов, факторів і обставин, прогресуючих суспільних відносин, які потребують правового регулювання. Лише після цього можливе прийняття рішення про перехід від пізнання до діяльності зі створення закону. Результатом законотворчості, її продуктом виступає закон, дія якого полягає у практичному врегулюванні суспільних відносин.

Отже, законотворчість характеризується органічною єдністю трьох основних компонентів: пізнання, діяльності і результату, які становлять відносно завершений цикл законотворчості.

**Метою законотворчого процесу** є вдосконалення законодавства (обґрунтування вдосконалення законодавства, його оновлення, зміна).

**Мотивом** – є об'єктивно наявна для потреб реалізації державної влади необхідність в регулюючому впливі на суспільні відносини шляхом прийняття закону.

Соціальне призначення законотворчості полягає у встановленні стандартів, еталонів, взірців поведінки учасників суспільної життєдіяльності, тобто у моделюванні суспільних відносин, які, з позицій держави, є припустимими, бажаними або необхідними (обов'язковими чи забороненими), або іншими словами – це встановлення нових право-

вих норм, зміна та скасування застарілих правових норм на законодавчому рівні.

Законотворчість як процес відбувається поступово та може бути розбита на стадії (етапи), які відбивають його беззупинний циклічний характер.

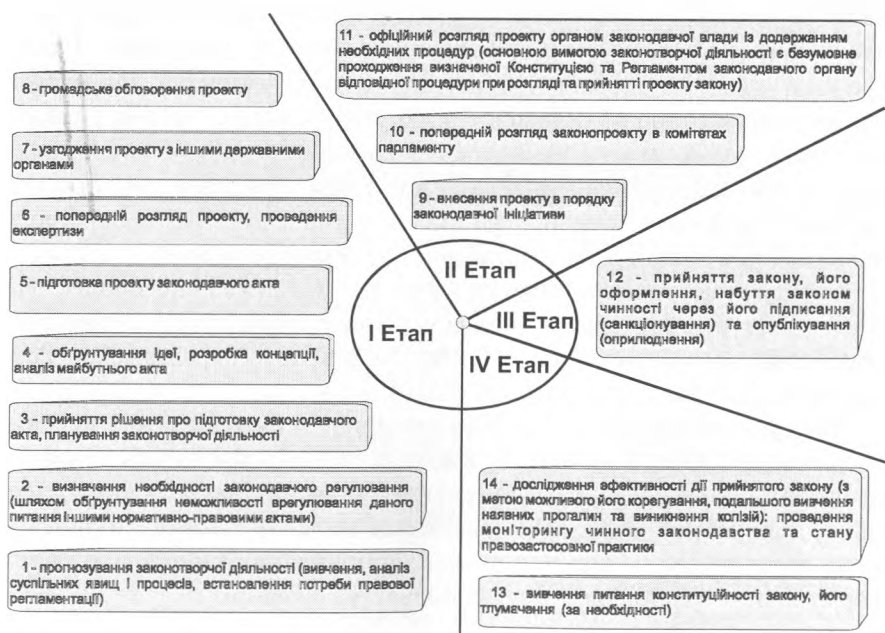
**Стадії законотворчого процесу** можна визначити як самостійні фази процедурних дій з формування державної волі або як організаційно відокремлені комплекси тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на створення законодавчого акта. Вони характеризуються циклічністю, послідовністю, тісним взаємозв'язком.

У широкому розумінні існують стадії передпарламентської, парламентської та післяпарламентської законотворчості.

Прикладом більш конкретного підходу є такий перелік стадій законотворчого процесу: прогнозування та планування законодавства; внесення пропозицій про зміну закону; розробка концепції закону та підготовка законопроекту; спеціальне та громадське обговорення проекту закону; розгляд і прийняття закону; опублікування закону та набрання ним чинності.

**Етап законотворчого процесу** можна визначити як комплекс окремих стадій законотворчого процесу, що має послідовний, цілеспрямований, динамічний характер.

Етапи та стадії законотворчого процесу можна представити у графічному вигляді.



Законотворчий процес є багатоплановим правовим явищем, який має наслідком спрямування розвитку всієї правової системи держави. Тому характерним компонентом цієї сфери суспільних відносин є участь і взаємодія у них різних уповноважених органів, організацій, зацікавлених осіб з метою забезпечення суспільства належним рівнем законодавчого регулювання.

Під **суб'єктом законотворчого процесу** можна розуміти орган державної влади, посадову особу або іншу фізичну чи юридичну особу, що має певні права та/або обов'язки в сфері прогнозування, планування законотворчої діяльності, розробки, розгляду, прийняття та набуття законами чинності через їх підписання та оприлюднення, а також оцінки їх ефективності.

Іншою класифікацією суб'єктів законотворчості є виокремлення суб'єктів законодавчих повноважень і суб'єктів законодавчого процесу. До перших належать особи, які мають право приймати (затверджувати) закони. Ними є Український народ та Верховна Рада України. До других – Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України, депутатські фракції, визначені Конституцією України суб'єкти права законодавчої ініціативи, у разі затвердження (прийняття) закону всеукраїнським референдумом – також громадяни України.

Таким чином, до суб'єктів законотворчої діяльності належать: народ України при прийнятті законів всеукраїнським референдумом, Верховна Рада України (Голова Верховної Ради, комітети Верховної Ради та спеціальні тимчасові комісії, парламентські фракції, Погоджувальна рада депутатських фракцій, Апарат Верховної Ради), суб'єкти права законодавчої ініціативи та інші учасники, що беруть участь у законотворчій діяльності на різних її етапах (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, окремі громадяни, юридичні особи (об'єднання громадян – політичні партії та громадські організації, наукові установи, офіційні друковані видання з оприлюднення законів тощо), Конституційний Суд України та інші.

Серцевиною процесу законотворчості є законодавчий процес. На відміну від законотворчого процесу законодавчий процес чітко регламентований Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (2010).

**Законодавчий процес** – нормативно регламентований порядок послідовно здійснюваних дій, пов'язаних із поданням до законодавчого органу проекту закону, його розглядом (за процедурою трьох читань), прийняттям, набранням законом чинності через його підписання та оприлюднення, внесенням змін, припиненням чинності, а також формуванням єдиної системи законодавства України.

## Законодавчий процес

Внесення законопроекту до Верховної Ради України – законодавча ініціатива

Попередній розгляд законопроекту в комітетах Верховної Ради України

Розгляд законопроектів Верховною Радою України

### Перше читання

Повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання\*

Остаточне прийняття законопроекту

Прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання

Опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою України друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення та подання на повторне перше читання

Відхилення законопроекту (в разі неприйняття жодного із зазначених рішень)

### Друге читання

Прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання

Прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому

Прийняття законопроекту в другому читанні за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання

Повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання

Відхилення законопроекту (в разі неприйняття жодного із зазначених рішень)

### Третє читання

Прийняття закону в цілому та направлення його на підпис Президенту України

Перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законі, що розглядається

Схвалення тексту законопроекту в цілому та винесення його на всеукраїнський референдум

Відхилення законопроекту (в разі неприйняття Верховною Радою жодного із зазначених рішень)

Підписання закону (або його відхилення, накладання вето)

Опублікування (оприлюднення) закону

*Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів Верховна Рада може приймати не більше двох разів*

Визначаючи поняття та зміст законотворчого процесу, слід зазначити його нерозривний зв'язок з поняттям правотворчості, до якого він відноситься як конкретне до загального.

**Правотворчість** – це форма державної діяльності, пов'язаної з офіційним виразом і закріпленням норм права, або правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм.

Держава не створює право. Процес правоутворення відбувається у глибині соціального організму, і держава, по суті, має лише належним чином оформити ті правові потреби, які склалися у суспільстві. Правотворчість є процесом створення будь-якої правової норми взагалі, вона виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів.

Так само, як і правотворчість, законотворчість має виконувати завдання закріплення в законі нових реалій суспільного життя, створення нових бажаних моделей поведінки людей та впорядкування наявного на сьогодні масиву законодавства. Вона є важливою складовою правотворчості, або її видом (і визначається при цьому як правотворчість вищих представницьких органів – парламентів, в процесі якої видаються нормативні акти вищої юридичної сили – закони, що приймаються відповідно до ускладненої процедури).

Процес створення законів певною мірою додержується існуючого зразка або тих формальних процедур, які встановлені конституційними та законодавчими (або нормативно-правовими) нормами, правилами, звичаями. Такі процедурні правила зумовлюють і певною мірою визначають формальні та матеріальні якості законодавства. Законотворча процедура не тільки гарантує легітимність законодавства, вона визначає також раціональність законодавчих рішень. Основу в регулюванні відносин у сфері законотворчого процесу становить нормативно-правове забезпечення.

**Нормативно-правове забезпечення законотворчого процесу** – це врегулювання за допомогою правових норм відносин у сфері пізнання та оцінки правових потреб суспільства й держави, цілеспрямованої діяльності компетентних органів із прогнозування, планування, підготовки, обговорення, прийняття законів, їх оприлюднення та оцінки ефективності.

**Метою нормативно-правового забезпечення законотворчості** є структуризація та впорядкування відносин у зазначеній сфері, досягнення високого рівня її ефективності і, як наслідок, підвищення якості чинного законодавства в цілому.

Основними завданнями нормативно-правового забезпечення законотворчого процесу є такі:

надання законотворчому процесу ознак упорядкованості, послідовності та організаційної визначеності;

визначення вимог до якості законів, їх структурної та змістовної побудови, окреслення предмета законодавчого регулювання;

чітке розмежування компетенції учасників законотворчого процесу, їх прав і обов'язків та узгодження їх дій між собою.

Чинниками, що впливають на нормативно-правове забезпечення законотворчості є такі:

розвиток економічних відносин у державі як визначального аспекту формування всієї системи національного права;

політичні аспекти, зокрема відносини між органами, які належать до різних гілок державної влади, дія механізму стримувань і противаг;

громадська думка та ідеологічні основи суспільного життя; процеси лобіювання всередині парламенту;

розвиток міжнародного співробітництва із зарубіжними державами, обов'язок України як учасниці міжнародного співтовариства дотримуватися міжнародних стандартів із питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина та в інших сферах; курс України на інтеграцію до Європейського Союзу, що включає адаптацію національного законодавства до норм європейського права тощо.

У цілому, в Україні наявна значна нормативно-правова база щодо врегулювання законотворчої діяльності, яка складається з великого за обсягом розгалуженого масиву нормативно-правових актів різної юридичної сили (налічується близько 100 актів).

Особливістю нормативно-правового регулювання законотворчого процесу є те, що яким би не був масив процедурних правил, вирішальну роль відіграють норми Конституції України. У зв'язку з важливістю законотворчого процесу саме в Конституції відображені його основні моменти.

Відносини в сфері законотворчості також регулюються нормами парламентського права.

Нормативно-процесуальним актом, що визначає порядок діяльності українського парламенту, його органів та посадових осіб, є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (2010). Призначенням регламенту є розкриття, деталізація положень Конституції України щодо статусу та функціонування Верховної Ради України, встановлення такого порядку діяльності парламенту, за якого повністю будуть реалізовані конституційно встановлені повноваження цього органу.

## **Терміни та поняття**

**Законотворчий процес (законотворчість, законотворча діяльність)** – санкціонована державою діяльність, спрямована на врегулювання суспільних відносин шляхом пізнання та оцінки правових потреб суспільства, а також створення, зміни або скасування на їх основі законодавчих актів.

**Стадії законотворчого процесу** – самостійні фази процедурних дій з формування державної волі, або організаційно відокремлені комплекси тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на створення законодавчого акта. Вони характеризуються циклічністю, послідовністю, тісним взаємозв'язком.

**Етап законотворчого процесу** – комплекс окремих стадій законотворчого процесу, що має послідовний, цілеспрямований, динамічний характер.

**Суб'єкт законотворчого процесу** – орган державної влади, посадова особа або інша фізична чи юридична особа, що має певні права та/або обов'язки в сфері прогнозування, планування законотворчої діяльності, розробки, розгляду, прийняття та набуття законами чинності через їх підписання та оприлюднення, а також оцінки їх ефективності.

**Законодавчий процес** – нормативно регламентований порядок послідовно здійснюваних дій, пов'язаних із поданням до законодавчого органу проекту закону, його розглядом (за процедурою трьох читань), прийняттям, набранням законом чинності через його підписання та оприлюднення, внесенням змін, припиненням чинності, а також формуванням єдиної системи законодавства України.

**Правотворчість** – форма державної діяльності, пов'язаної з офіційним виразом і закріпленням норм права, або правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм.

**Нормативно-правове забезпечення законотворчого процесу** – врегулювання за допомогою правових норм відносин у сфері пізнання та оцінки правових потреб суспільства й держави, цілеспрямованої діяльності компетентних органів із прогнозування, планування, підготовки, обговорення, прийняття законів, їх оприлюднення та оцінки ефективності.

## **Контрольні питання**

1. Яке визначення має поняття законотворчого процесу?
2. Наведіть визначення етапів та стадій законотворчого процесу та їх ознаки.
3. Наведіть визначення суб'єктів законотворчого процесу.

4. Яке соціальне призначення має законотворчий процес?
5. Визначте співвідношення законотворчого процесу та правотворчості.
6. Визначення нормативно-правового забезпечення законотворчого процесу, назвіть його мету, основні завдання, чинники, що на нього впливають.

### **Література**

1. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К.: Реферат, 2006. – 424 с. – (Серія «Енциклопедія законотворчості»).
2. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник / А. Б. Венгеров. – 2-е изд. – М.: Омега-Л, 2005. – 608 с.
3. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемшученка: Монографія. – К.: Ін-т держ. і пр. ім. Корещького, 2001. – 656 с.
4. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права: Підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2006. – 477 с.
5. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права: Підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Л.: Новий Світ-2000, 2004. – 584 с.
6. Малько А. В. Теория государства и права: Учебник / А. В. Малько. – М.: Юрист, 2004. – С. 184.
7. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов / В. С. Нерсесянц. – М.: Норма, 2004. – С. 415.
8. Олуйко В. М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики / В. М. Олуйко. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 33.
9. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: Навчальний посібник / А. М. Ришелюк. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – С. 82, 294.
10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун. – 2-ге вид. – Х.: Консум, 2005. – С. 293.
11. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

## **§ 2. Моніторинг у законотворчості**

*Поняття, ціль та принципи моніторингу у законотворчості. Об'єкти моніторингу у законотворчості. Моніторинг концепцій нормативно-правових актів. Етапи здійснення моніторингу у законотворчій діяльності. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів.*

Моніторинг (у перекладі з англійської (monitoring) означає – контроль, від латинського (monitor) – той, хто попереджає, застерігає, радник, консультант) – регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування. Інформація, отримана за допомогою моніторингу, кла-

детсь в основу рішень, що приймаються державними органами, політичними партіями, громадськими організаціями тощо.<sup>34</sup> Моніторингові дослідження активно застосовуються і у законотворчому процесі.

Сьогодні можна стверджувати, що моніторинг є невід'ємною складовою законотворчого процесу, як процесу спрямованого на підготовку та прийняття законів, а також процесу внесення змін до законів, оскільки без його проведення законотворчість не буде дієвою, повноцінною, вона не зможе ефективно виконувати свою функцію, регулюючи різні відносини сучасного соціуму, який щодня ускладнюється.

В умовах інформаційного суспільства суб'єкти законотворчості, а також відповідні структури, що здійснюють інформаційне, правове, наукове та інші види забезпечення цієї діяльності потребують якісної, повної та неупередженої інформації щодо якості законів. Така інформація необхідна суб'єктам законотворчого процесу передусім для того, щоб спираючись на науково обґрунтовані прогнози, внести відповідні зміни до законів, привести їх у відповідність з діючим законодавством, міжнародними стандартами у галузі прав людини і громадянина, виявити необхідність у скасуванні або ж розробці нового законодавчого акта тощо.<sup>35</sup>

На жаль, на практиці прийняті закони або зміни до них не завжди у повній мірі відповідають потребам суспільства, цілям, які ставив перед собою законодавець, розробляючи той чи інший законопроект.

Отже, система моніторингу у законотворчій діяльності повинна стати тим дієвим інструментом, який дозволить забезпечити своєчасне виявлення недосконалих механізмів регулювання суспільних відносин, які не відповідають цілям законотворчості, неточних, суперечливих норм у законодавстві, безсистемності у законодавчому масиві, наявних проблем у правозастосовчій практиці.

Розглядаючи питання моніторингу закону, професор Ю. О. Тихомиров визначає його як систему постійного спостереження, аналізу і впливу на правову сферу, на всі стадії життя закону – від зародження ідеї, визначення предмету регулювання до реалізації норм і контролю за ефективністю їх застосування.<sup>36</sup>

Проведення моніторингу у законотворчості дозволяє органам усіх гілок державної влади мати комплексний, у масштабах усієї країни, якісний аналіз власної діяльності по реалізації своїх державно-владних повноважень.

<sup>34</sup> Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», Т. 3: К-М. – 2001. – С. 764.

<sup>35</sup> Моніторинг в правотворчествe: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – С. 5–6.

<sup>36</sup> Тихомиров Ю.А. О мониторинге закона // Президентский контроль, 2004. – № 8. – С. 28.

У зв'язку з цим, ціль моніторингу прийнятих законів полягає у встановленні якісно нового стійкого інформаційного зв'язку між законодавчою діяльністю і її кінцевими результатами з метою вдосконалення й розвитку системи законодавства в цілому,<sup>37</sup> а його проведення базується на організаційному, інформаційному та науковому забезпеченні законотворчого процесу.

Слід також зазначити, що проведення моніторингу у законотворчій діяльності повинне ґрунтуватись на відповідних принципах, до яких можна віднести як загальні принципи управління суспільними процесами, так і конкретні принципи, що застосовуються тільки в окремих галузях суспільних відносин та діяльності держави. До таких принципів відносять: законність, демократизм, принципи гласності, науковості, професіоналізму, комплексності, системності, плановості, технічного оснащення тощо.

Дотримання цих принципів у процесі моніторингу сприятиме найбільш повному і всебічному дослідженню та оцінці нормативно-правових актів, в результаті чого уявлення про стан правового регулювання суспільних відносин у тій чи іншій сферах відповідатимуть їх дійсному стану, а знання про них – буде істинним.<sup>38</sup>

Слід зазначити, що об'єктом моніторингу у законотворчості є не лише окремий прийнятий закон, або досліджувана галузь законодавства. До об'єктів моніторингу у законотворчій діяльності варто віднести й проект закону, концепцію закону а також нормативно-правові акти прийняті на виконання того чи іншого закону. Це зумовлене тим, що ще до початку підготовки проекту закону необхідно визначити суспільну потребу у законодавчому регулюванні відповідної сфери суспільних відносин. Необхідно з'ясувати, чи існує насправді проблема, яка потребує законодавчого врегулювання, і якщо так, то які повинні бути межі такого регулювання.<sup>39</sup>

При здійсненні моніторингу на етапі розробки концепції нормативного акта, до його завдань слід віднести забезпечення суб'єкта законотворчості виваженою об'єктивною інформацією щодо:

- існуючих моделей врегулювання суспільних відносин;
- світового досвіду щодо тенденцій розвитку суспільних відносин;
- перевірених часом і практикою моделей врегулювання суспільних відносин;

<sup>37</sup> Сартаева Н.А. Эффективность законов: постановка проблемы // Університетські наукові записки, 2007, № 2. – С. 53.

<sup>38</sup> Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – С. 63–72.

<sup>39</sup> Наконечный Я.Е. Правовая природа мониторинга нормативных актов и его роль в правотворчестве // Право и образование. 2008. – № 4, С. 71–72.

- організації взаємодії усіх гілок державної влади між собою та з органами місцевого самоврядування;
- недоліків, виявлених у національному законодавстві, яке регулює суспільні відносини у даний час;
- політичних наслідків зміни існуючого механізму регулювання суспільних відносин.<sup>40</sup>

Розробляючи концепцію нормативно-правового акта законотворець повинен враховувати, що не всі відносини можна врегулювати за допомогою норм права, оскільки існує ціла система нормативного регулювання, яка містить низку норм, зокрема норми моралі, естетичні, релігійні, звичаєві, політичні норми тощо. Отже, спираючись на дані моніторингу, а також виявляючи за допомогою соціологічних, статистичних досліджень взаємозв'язок у регулюванні законів з нормативно-правовими актами, а також іншими регуляторами суспільних відносин, законотворцю необхідно визначити пріоритети у правовому регулюванні та можливі варіанти взаємодії. При цьому найкращим варіантом правового регулювання можна визнати ту норму права, яка містить або спирається на моральні імперативи, тобто правила поведінки, що пройшли довготривалу перевірку часом та ґрунтуються на засадах справедливості, честі та гідності.<sup>41</sup>

Також повинні виконуватись функції спостереження, аналізу і оцінки нормативного матеріалу та правозастосовчої практики, проте головною функцією моніторингу на даному етапі є аналіз діючого законодавства а також підзаконних нормативно-правових актів у відповідній сфері. У процесі здійснюваного аналізу законодавство слід розглядати не лише з загально-правової точки зору, а й враховувати соціологічний, економічний та інші аспекти, що суттєвим чином розширює уявлення про предмет регулювання та може допомогти при оцінці існуючого стану речей у правовому регулюванні відповідного питання.

Разом з тим моніторинг проектів законів та інших нормативно-правових актів дає змогу з'ясувати їх відповідність правилам законодавчої техніки, а саме: наскільки раціонально адекватно врегульовані суспільні відносини, чи не допущено прогалин, чи викладено запропонований нормативний акт достатньо чітко, недвозначно, по суті і в той же час стисло, економічно, певною мірою одноманітно, стандартно.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> О состоянии законодательства в Российской Федерации // Доклад Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2006 г. – М., 2007. – С. 352.

<sup>41</sup> Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – С. 102–104.

<sup>42</sup> Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. – К., 2006. – С. 124.

Для процесу моніторингу, як і для законотворчої діяльності у цілому, притаманна етапність його проведення. Слід виділити підготовчий, основний та завершальний етапи моніторингу.

Підготовчий етап моніторингу розпочинається з визначення об'єкту та кола суб'єктів моніторингу, розроблення плану проведення моніторингу, формування системи джерел інформації, необхідної для проведення моніторингу, здійснення правових та організаційних заходів з організації проведення моніторингу, які включають: науково-обґрунтовані методичні і методологічні основи проведення моніторингу у законотворчій діяльності, нормативно-правову регламентацію проведення моніторингу у законотворчості та повноваження суб'єктів моніторингу, створення відповідних структур, що здійснюватимуть моніторинг тощо.

На основному етапі відбувається збір інформаційного масиву щодо об'єкта моніторингу, вибір загальних і визначення особливих критеріїв оцінки моніторингу, вибір способів проведення моніторингу, системне відстеження стану об'єкта моніторингу за обраними критеріями оцінки та за допомогою обраних способів його проведення, проведення соціологічних та статистичних досліджень, аналіз правозастосовної практики, складання інформаційних, аналітичних та інших матеріалів на підставі отриманих результатів спостереження за станом об'єкта моніторингу.

На заключному етапі здійснюється формулювання висновків та результатів проведеного моніторингу, внесення відповідних пропозицій щодо удосконалення законодавства, публікація отриманих результатів моніторингу та доведення їх до відомості зацікавлених осіб, реалізація результатів моніторингу.<sup>43</sup>

Окрім зазначених етапів, фахівці, що здійснювали моніторинг у законотворчій діяльності можуть також залучатись до розробки концепцій і проектів нормативних актів, здійснення моніторингової експертизи проектів нормативних актів, проведення правових експериментів, прогнозів, моделювання тощо.

Моніторингова експертиза, зокрема, відіграє важливе значення в процесі оцінки якості певного нормативного акту та перспектив (прогнозів) його реалізації. Вона включає комплексне дослідження проекту нормативно-правового акта з точки зору відповідності правовим принципам, правильності використання правових категорій, співвідношення запропонованих норм з вже існуючими, та дозволяє побачи-

<sup>43</sup> Толмачева Н.Н. Мониторинг закона – от практики к теории // «Право и экономика», № 7, июль 2006 г.

ти адекватне відображення проблемної ситуації, яку передбачається врегулювати даним нормативно-правовим актом.<sup>44</sup>

Таким чином розвиток системи моніторингу у законотворчості є необхідним елементом у вдосконаленні законотворчого процесу. Моніторинг у законотворчості потребує нормативного врегулювання, а також розробки методичних рекомендацій «Методологія здійснення моніторингу законотворчої діяльності», в яких повинні бути визначені критерії оцінки ефективності дії законів. Слід забезпечити координацію й уніфікацію зазначеної діяльності з їх обов'язковим законодавчим закріпленням. Такий підхід дозволить мати достовірну інформацію про реальний вплив прийнятих норм права на економічний та соціальний розвиток держави.

Комплексний підхід до проведення моніторингу ефективності застосування чинного законодавства та правозастосовчої практики передбачав би прийняття Державної програми моніторингу законотворчої діяльності, що визначила б його головні параметри, шляхи розвитку законодавства, умови створення структурних підрозділів у всіх органах державної влади, які б аналізували ефективність дії законів за своїми напрямками.<sup>45</sup>

### **Терміни та поняття**

**Моніторинг закону** – система постійного спостереження, аналізу і впливу на правову сферу, на всі стадії життя закону – від зародження ідеї, визначення предмету регулювання до реалізації норм і контролю за ефективністю їх застосування.

**Моніторингова експертиза** – всебічне, засноване на науковому підході, дослідження нормативного акту з метою встановлення його несуперечності нормам і принципам міжнародного права, національному законодавству, відповідності науковим критеріям відповідної галузі права, визначення його якості й місця у правовому регулюванні.<sup>46</sup>

### **Контрольні питання**

1. Яка головна мета проведення моніторингу у законотворчості?
2. Що є об'єктом моніторингу у законотворчості?
3. Які існують етапи проведення моніторингу у законотворчому процесі?

<sup>44</sup> Моніторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – С. 124–125.

<sup>45</sup> Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. – К., 2006. – С. 75.

<sup>46</sup> Моніторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – С. 123.

1. Арзамасов Ю. Г. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – 196 с.
2. Тихомиров Ю. А. О мониторинге закона / Ю. А. Тихомиров // Президентский контроль. – 2004. – № 8. – С. 28.
3. Наконечный Я. Е. Правовая природа мониторинга нормативных актов и его роль в правотворчестве / Я. Е. Наконечный // Право и образование. – 2008. – № 4. – С. 11–7.
4. Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2007. – 115 с.
5. Еремина О. Ю. О правовом мониторинге / О. Ю. Еремина // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 157–160.
6. Толмачева Н. Н. Мониторинг закона – от практики к теории / Н. Н. Толмачева // Право и экономика. – 2006. – N 7. – С. 3–11.

### § 3. Поняття та види суб'єктів законотворчого процесу. Форми їх участі у законотворчості

*Поняття суб'єкта законотворчого процесу. Види суб'єктів законотворчості. Суб'єкти законотворчого процесу в Україні. Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади. Депутатські фракції у Верховній Раді України. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України. Погоджувальна рада депутатських фракцій у Верховній Раді України. Комітети Верховної Ради України. Тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України. Суб'єкти права законодавчої ініціативи. Президент України. Народні депутати України. Кабінет Міністрів України. Конституційний Суд України як орган офіційного тлумачення Конституції та законів України. Громадяни як суб'єкти законотворчого процесу.*

Характерним компонентом законотворчої діяльності як багатопланового правового явища, яке має наслідком спрямування розвитку всієї правової системи держави, є участь і взаємодія у ній різних уповноважених органів, організацій, зацікавлених осіб з метою забезпечення суспільства належним рівнем законодавчого регулювання. *Суб'єкт законотворчого процесу* – орган державної влади, посадова особа або інша фізична чи юридична особа, яка має певні права та/або обов'язки в сфері прогнозування, планування законотворчої діяльності, розробки, розгляду, прийняття та набуття законами чинності через їх підписання та оприлюднення, а також оцінки їх ефективності.

До суб'єктів законотворчого процесу належать: народ при прийнятті законів референдумом, парламент, суб'єкти права законодавчої ініціативи та інші учасники, задіяні у законотворчій діяльності на різних її етапах.

*Суб'єктами законотворчого процесу в Україні є*

**СУБ'ЄКТИ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ**

*Президент України;  
народні депутати України;  
Кабінет Міністрів України.*

**ІНШІ УЧАСНИКИ  
ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Верховна Рада України;  
органи виконавчої влади;  
органи судової влади;  
органи місцевого самоврядування;  
громадяни;  
юридичні особи;  
об'єднання громадян;  
політичні партії;  
громадські організації;  
наукові установи, дослідницькі центри;  
інші.*

Як показано, до учасників законотворчої діяльності можна віднести досить широке коло суб'єктів за рахунок їх причетності не лише до процесу безпосередньої підготовки та прийняття законів, а й до реалізації державної політики у визначених сферах суспільного життя в межах прийнятих законів (органи виконавчої влади), до тлумачення чинного законодавства (Конституційний Суд України), його роз'яснення (Міністерство юстиції України, інші органи виконавчої влади в межах компетенції), до застосування законів (органи судової та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування), що в цілому сприяє оцінці ефективності законодавства. Остання має вплив на аналіз ситуації в країні, прогнозування та моделювання її розвитку, чим залучає наукові та дослідницькі центри, громадські об'єднання до пошуку правових шляхів вирішення нагальних проблем.

За Конституцією України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Єдиним органом законодавчої влади визначено Верховну Раду України – парламент. *Парламент* – загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно та головним призначенням якого є здійснення законотворчості. Верховна Рада діє від імені всього Українського народу та покликана виражати суверенну волю народу. Вона є первинним органом в апараті державного управління, оскільки формується безпосередньо в результаті народного волевиявлення. Отже, це виборний, колегіальний, постійно діючий загальнодержавний орган законодавчої влади, що має загальну компетенцію. В результаті

законодавчої діяльності Верховної Ради України створюється ядро національної правової системи – законодавство держави.

Базовими документами, які закріплюють статус, порядок діяльності та повноваження Верховної Ради України, є Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, та Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», прийнятий 10 лютого 2010 р. № 1861-VI.

Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років. У процесі своєї діяльності Верховна Рада України реалізує покладені на неї функції, головними з яких є такі:

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| законодавча функція (основна) | <i>внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції; призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 Конституції; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; прийняття Регламенту Верховної Ради України; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї;</i> |
| установча функція             | <i>реалізується шляхом прийняття Основного Закону – Конституції України та внесення до неї змін, у порядку чого визначаються основні засади державного ладу держави, функціонування політичної системи, порядок формування, організації та діяльності державного апарату, територіальний устрій країни, система місцевого самоврядування, інші вихідні аспекти державного та суспільного життя;</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| бюджетна функція              | <i>полягає у реалізації процедури розгляду, затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього. Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період;</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| контрольна функція            | <i>здійснення безпосередньо Верховною Радою України або через її органи контролю за забезпеченням конституційних прав, свобод та обов'язків громадян України, дотриманням законів та інших актів, які вона приймає, за виконанням загальнодержавних програм і бюджету тощо.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Ст. 92 визначає коло суспільних відносин, які обов'язково повинні бути врегульовані Верховною Радою України у формі законів, і вод-

ночас не обмежує її право приймати закони з інших питань. Це право обмежується лише встановленими Конституцією України вимогами щодо прийняття законів з окремих питань тільки всеукраїнським референдумом.

Жодний інший орган державної влади не вправі приймати будь-які акти, що мають однакову із законами юридичну силу. В Україні це є виключною прерогативою Верховної Ради України.

Роботу Верховної Ради України організовано у формі сесій та засідань. Рішення Верховної Ради України (у формі закону, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви тощо) приймаються на її пленарних засіданнях відкритим поіменним голосуванням (крім випадків, передбачених Регламентом Верховної Ради України) більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України (крім випадків, передбачених Конституцією України).

У Верховній Раді України на партійній основі формуються *депутатські фракції*. Парламентські фракції як об'єднання парламентаріїв на основі їх партійної належності є невід'ємним елементом парламентської структури практично в усіх демократичних державах. Саме фракція є тією ланкою, яка перебуваючи в епіцентрі законодавчої роботи, покликана відбивати (найбільш концентровано та відповідально) інтереси виборців.

За результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій у Верховній Раді України формується *коаліція депутатських фракцій*, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Діяльність коаліції здійснюється на основі угоди, яка фіксує узгоджені політичні позиції депутатських фракцій – її учасників, зокрема стосовно засад внутрішньої та зовнішньої політики, визначає політичну спрямованість і принципи діяльності коаліції тощо. Рішення коаліції приймаються більшістю голосів народних депутатів на її загальних зборах. Коаліція має визначальний вплив на законодавчий процес, адже її позиція при голосуванні законопроектів може бути переважною завдяки більшості голосів її учасників, необхідної для прийняття рішення Верховною Радою.

Закріплення на конституційному рівні поняття парламентської більшості та наділення її правами об'єктивно зумовило регламентацію прав і обов'язків тих фракцій, які не увійшли до коаліції.

Діяльність *опозиції* є вагомим чинником законодавчого процесу у Верховній Раді. Опозиція – невід'ємний компонент демократичного суспільства і правової держави.

Сьогодні правовою основою функціонування опозиції в Україні є Конституція України, а також Закон України «Про Регламент Верхов-

ної Ради України». Важливе значення щодо цього має також Закон України «Про політичні партії в Україні».

Суб'єктами опозиційної діяльності у Верховній Раді може бути депутатська фракція (їх об'єднання). Депутатська фракція, яка не є учасником коаліції, може прийняти рішення про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів України. Повідомлення про опозиційність депутатської фракції оголошується на пленарному засіданні Верховної Ради головою або уповноваженим представником відповідної фракції.

Депутатські фракції, що прийняли рішення про опозиційність, можуть утворити опозиційне об'єднання депутатських фракцій. Опозиційне об'єднання депутатських фракцій вважається утвореним з моменту оголошення про це його уповноваженим представником на пленарному засіданні Верховної Ради.

Парламентська опозиція має право: вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради; вимагати проведення додаткового пленарного засідання Верховної Ради; на включення питань з дотриманням вимог Регламенту позачергово без голосування до порядку денного сесії Верховної Ради, а також на включення підготовлених в установленому Регламентом порядку проектів законів, інших актів Верховної Ради без голосування до тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради.

Суб'єкт (суб'єкти) опозиційної діяльності на пленарному засіданні Верховної Ради має (мають) гарантоване право на виступ свого представника при розгляді таких питань про засади внутрішньої і зовнішньої політики України; про програму діяльності Кабінету Міністрів України; про загальнодержавну програму економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, інших питань.

Консультативно-дорадчим органом для попередньої підготовки та розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради є *Погоджувальна рада депутатських фракцій*, до складу якої входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. Серед повноважень Погоджувальної ради (на засіданнях якої мають право бути присутніми народні депутати, суб'єкти права законодавчої ініціативи, голови тимчасової спеціальної та тимчасової слідчої комісії тощо) визначено: узгодження плану законопроектної роботи, ухвалення пропозиції до проектів календарного плану та порядку денного роботи сесії, розкладу пленарних засідань, питання проведення парламентських

слухань тощо. Таким чином, Погоджувальна рада є одним із ключових суб'єктів планування законодавчої роботи.

Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів *комітети Верховної Ради України*, які є її основними робочими органами. Саме в них концентрується основна політична та законодавча влада парламенту і відбувається процес ухвалення рішень. Обрання народних депутатів України до складу комітетів здійснюється на основі пропозицій депутатських фракцій, внесених із дотриманням квот, визначених Регламентом Верховної Ради України.

Організація, повноваження та порядок діяльності комітетів Верховної Ради України визначаються Конституцією України, законами України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР (в редакції Закону України від 22.12.2005 р. № 3277-IV), «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI тощо.

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції.

Законодавством визначаються окремі пов'язані із законотворчою діяльністю функції, які здійснюють голова комітету, секретар комітету, а також підкомітети, що створюються із складу комітетів.

Формами роботи комітетів є засідання, слухання в комітетах. За ініціативою відповідних комітетів або за дорученням Верховної Ради України скликаються спільні засідання комітетів. За результатами розгляду питань на засіданнях комітетів більшістю голосів присутніх приймаються рішення, висновки або рекомендації.

Для підготовки та попереднього розгляду, доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України утворюються *Тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України* (на правах головного комітету) на строк повноважень не більше одного року. До комісій входять народні депутати, які дали на це згоду, з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій.

Організаційне, правове, наукове, інформаційне, документальне та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів Верховної Ради України здійснюється *Апаратом Верховної Ради України*.

**Суб'єкти права законодавчої ініціативи.** Відповідно до статті 93 Конституції України та статті 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Законо-<br/>проект-<br/>на фун-<br/>кція</i> | розробка проєктів законів, інших актів Верховної Ради України; попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацювання окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях; попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо проєктів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони і довкілля, а також надання згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальнення зауважень і пропозицій до законопроектів; внесення пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <i>Органі-<br/>зацій-на<br/>функція</i>         | серед іншого, підготовка питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів відання; участь у призначенні всеукраїнського референдуму з певних питань; прийняття рішень, надання висновків (щодо пропозицій, поданих до комітету), рекомендацій, роз'яснень (щодо застосування положень законів України з питань, віднесених до предметів їх відання, які не мають статусу офіційного тлумачення) тощо.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Контро-<br/>льна фун-<br/>кція</i>           | серед іншого, аналіз практики застосування законодавчих актів з питань, віднесених до предметів відання комітетів; участь у бюджетному процесі, і зокрема, внесення пропозицій до постанови про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, розгляд проєкту закону про Державний бюджет України при його підготовці на перше читання, формування пропозицій до нього тощо; ініціювання, організація та підготовка парламентських слухань з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання, стану виконання Кабінетом Міністрів України Конституції України, законів України, постанов Верховної Ради України тощо; ініціювання, організація та підготовка слухань у комітетах з метою обговорення проєктів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства. |

**Президент** є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Структурно він не належить до жодної із гілок влади, але має значний обсяг повноважень у сфері виконавчої влади. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

У сфері законотворчої діяльності серед передбачених Конституцією України повноважень Президент України: має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; визначає невідкладними законопроектами, які розглядаються Верховною Радою позачергово; призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; підписує закони, прийняті Верховною Радою України, протягом п'ятнадцяти днів після отримання, беручи їх до виконання, та офіційно оприлюднює; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) із подальшим поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями; зобов'язаний підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів закон, прийнятий під час повторного розгляду Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; представляє державу в міжнародних відносинах, веде переговори та укладає міжнародні договори України.

Президент України на основі та на виконання Конституції та законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

**Народним депутатом** є обраний відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (2004 р.) представник Українського народу у Верховній Раді України й уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України, зокрема Законом України «Про статус народного депутата України» (1992 р.).

Народний депутат бере участь у засіданнях Верховної Ради України; у роботі депутатських фракцій, комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій у Верховній Раді України; у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; у парламентських слуханнях; постійно підтримує зв'язки з виборцями тощо.

Крім права законодавчої ініціативи, до повноважень народних депутатів у сфері законотворчої діяльності належать: участь у роботі над законопроектами у комітетах парламенту; участь в обговоренні та голосуванні законопроектів на пленарному засіданні парламенту, а також розробка законопроектів (останнє також належить і іншим учасникам законотворчої діяльності).

**Кабінет Міністрів України** є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Особливість української моделі організації виконавчої влади полягає в тому, що повноваження, які має виконувати голова виконавчої влади, поділені між Президентом і Кабінетом Міністрів. Роль Прем'єр-міністра зводиться до формування програми діяльності уряду (затверджує Верховна Рада) і керівництва Кабінетом Міністрів України. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Робочими органами Кабінету Міністрів є Урядові комітети.

Організація, повноваження та порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 р. № 514-V, Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950, іншими нормативно-правовими актами.

У сфері законотворчості Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції України: має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; розробляє загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробляє проект закону про Державний бюджет України, що є одночасно його правом і обов'язком, має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України на розгляд Верховної Ради України; вносить до Верховної Ради України проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України.

Кабінет Міністрів бере в установленому порядку участь у законодавчій діяльності Верховної Ради України, а також у реалізації Президентом України права законодавчої ініціативи. Головним розробником законопроектів, що вносяться Президентом України та Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради України (крім проектів, щодо яких законами та актами Президента України встановлено інший порядок розроблення), відповідно до Указу Президента України від 26.11.2003 р. №1348 «Про поліпшення організації законопроектної діяльності» є Міністерство юстиції України.

Єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні є Конституційний Суд України. Його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України. Організація, повноваження та порядок діяльності Конституційного Суду України визначаються Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР. Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо: 1) конституційності законів та інших право-

вих актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; 3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 та 151 Конституції України; 4) офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Активними суб'єктами законотворчого процесу в демократичних країнах виступають *громадяни*, адже правова держава та громадянське суспільство передбачають утвердження правових взаємовідносин між владою та громадянами, які є, зрештою, основними законотворцями і водночас суб'єктами права. Конституція України закріплює у статті 5 положення, згідно з яким «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.»

Формами участі громадян у законотворчій діяльності можуть бути: прийняття законів шляхом референдуму; можливість ініціювання проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; входження представників громадських об'єднань до складу робочих груп із розробки окремих законопроектів, що становлять особливий інтерес для діяльності відповідного об'єднання; участь у парламентських слуханнях; проведення незалежних експертиз; участь у всеукраїнських опитуваннях з важливих питань загальнодержавного значення; розробка проектів законів.

### **Терміни та поняття**

**Суб'єкт законотворчого процесу** – орган державної влади, посадова особа або інша фізична чи юридична особа, яка має певні права та/або обов'язки в сфері прогнозування, планування законотворчої діяльності, розробки, розгляду, прийняття та набуття законами чинності через їх підписання та оприлюднення, а також оцінки їх ефективності.

**Президент України** – глава держави України, що виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції України).

**Парламент** – загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно та головним призначенням якого є здійснення законотворчості. Верховна Рада України діє від імені всього Українського народу та покликана виражати суверенну волю народу.

**Народний депутат України** – обраний відповідно до Конституції України і законодавства про вибори народних депутатів України повноважний представник Українського народу у Верховній Раді України, який протягом строку дії депутатського мандата здійснює повноваження, визначені Конституцією України та законами України.<sup>47</sup>

**Кабінет Міністрів України** – назва Уряду України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України – це колегіальний орган, до складу якого входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр, віце-прем'єри, міністри. Уряд України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією та законами України.<sup>48</sup>

**Депутатські фракції** – об'єднання парламентаріїв на основі їх партійної належності, невід'ємний елемент парламентської структури.

**Погоджувальна рада депутатських фракцій** – консультативно-дорадчий орган для попередньої підготовки та розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради України.

**Комітети Верховної Ради України** – основні робочі органи, в яких концентрується політична та законодавча влада парламенту і відбувається процес ухвалення рішень. Комітети Верховної Ради України створюються з числа народних депутатів.

**Тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України** – робочі органи Верховної Ради України, що створюються для підготовки та попереднього розгляду, доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України (на правах головного комітету) на строк повноважень не більше одного року. До комісій входять народні депутати, які дали на це згоду, з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій.

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення суб'єкта законотворчого процесу.
2. Назвіть види суб'єктів законотворчості.
3. Хто належить до суб'єктів законотворчого процесу в Україні?
4. Охарактеризуйте суб'єкти законотворчості в Україні, у тому числі за їх повноваженнями на різних етапах законотворчого процесу.

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.

<sup>47</sup> Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 212.

<sup>48</sup> Там само. – С. 163.

2. *Бюджетний кодекс України* від 8 липня 2010 р., № 2456-VI // *Голос України*. – 04.08.2010 р. – № 143. (Набирає чинності з 1 січня 2011 р.).

3. *Про статус народного депутата України*: Закон України від 17 листопада 1992 р., № 2790-XII // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

4. *Про комітети Верховної Ради України*: Закон України від 4 квітня 1995 р., № 116/95-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

5. *Про Конституційний Суд України*: Закон України від 16 жовтня 1996 р., № 422/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

6. *Про вибори народних депутатів України*: Закон України від 25 березня 2004 р., № 1665-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366.

7. *Про міжнародні договори*: Закон України від 29 червня 2004 р., № 1906-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

8. *Про Кабінет Міністрів України*: Закон України від 21 грудня 2006 р., № 514-V // *Відомості Верховної Ради України*. – 2007. – № 11. – Ст. 94.

9. *Про Регламент Верховної Ради України*: Закон України від 10 лютого 2010 р., № 1861-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 14 – 15, 16-17. – Ст. 133.

10. *Про поліпшення організації законопроектної діяльності*: Указ Президента України від 26 листопада 2003 р., № 1348/2003 // *Урядовий кур'єр*. – 2003. – № 233. – 10 грудня.

11. *Богачова О. В.* Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К.: Реферат, 2006. – 424 с. – (Серія «Енциклопедія законотворчості»)

12. *Внутрішня структура Парламенту: шляхи підвищення ефективності функціонування [Електронний ресурс]* // Матеріали дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив. – Березень, 2006 р. – Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua>

13. *Горьовий Л.* Парламент України: проблеми управління / Л. Горьовий, О. Ющик // *Віче*. – 1997. – № 4. – С. 33-43.

14. *Законотворення – основна функція парламенту* / [Упоряд. О. Барабаш; Ред. Е. Валентайн; Пер. В. Поліщук та ін.]. – К.: Заповіт, 1997. – 167 с.

15. *Комітети – основа діяльності законодавчих органів влади: Посібник* / П. Кислий, Т. Сінклер, Т. Браун та ін. – К.: Заповіт, 1997. – 98 с.

16. *Конституції государств Европейского Союза* / Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Инфра-М-Норма, 1999. – 816 с.

17. *Конституции государств Европы: В 3 т.* / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 1 – 824 с.; Т. 2. – 840 с.; Т. 3. – 792 с.

18. *Кривенко Л. Т.* Конституційна доктрина компетенції парламенту в сфері законодавства / Л. Т. Кривенко // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнар. наук.- практ. конф. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. – С. 108–111.

19. *Шляхтун П. П.* Парламентаризм: Словник-довідник / П. П. Шляхтун. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – С. 94, 140.

20. *Юридична енциклопедія: У 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998–2004. – Т. 1. – С. 343–346.; Т. 2. – С. 76, 79–80; Т. 3. – С. 6–8, 186–187, 277, 281–284; Т. 4. – С. 50–52, 434–435, 437–441; Т. 5. – С. 64–66; Т. 6. – С. 222.

## § 4. Питання участі громадян у законотворчій діяльності

*Актуальність проблеми залучення громадян до законотворчої діяльності. Принципи демократизму та гласності як головні чинники активізації участі громадян у законотворчості. Питання нормативно-правового регулювання взаємодії та взаємовпливу влади і громадян. Форми залучення громадян до законотворчості і практика вітчизняного законотворчого процесу.*

У світлі розбудови України як демократичної правової держави надзвичайно актуальним стає питання забезпечення доступу громадян до законотворчої діяльності. Демократія є ефективною тоді, коли громадяни мають можливість впливати на процес вироблення та реалізації державної політики, здійснювати конституційні гарантії права на участь в управлінні державними справами. Відповідно до ст. 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Конституцією України гарантовано право кожного громадянина на участь в управлінні державними справами, що, серед іншого, передбачає можливість брати участь у створенні законів.

Принцип демократизму є одним із основних начал, на яких базується законотворча діяльність, і означає обов'язковість виразу в законах волі народу, його інтересів, передбачає широке обговорення законопроектів, участь в обговоренні представників громадськості, різних соціальних прошарків і груп. Для держави це означає можливість створення ефективних законів, що виражають інтереси громадськості.

Залучення громадян до участі в законодавчому регулюванні суспільного життя має і зворотний зв'язок, адже відбувається їх формування як соціальної особистості, яка розуміє свою індивідуальність у рамках суспільного, національного, державного життя. Підвищення публічності законотворення через залучення до роботи законодавчого органу представників громадськості створює в суспільстві альтернативні варіанти формування правової культури.

Отже, питання участі громадян у законотворчій діяльності має два аспекти: підвищення публічності влади та запровадження механізмів активного залучення громадян до законотворчості.

Принцип гласності є визначальним у справі розширення доступу громадян до законотворчого процесу. Він вимагає широкого ознайомлення суспільства з роботою всіх гілок влади, а найперше – парламенту (і зокрема, парламентських комітетів як осередків законотворчості), через засоби масової інформації. Саме парламенту належить бути прикладом у формуванні цілісної системи роботи з громадськістю.

3 метою забезпечення взаємодії та взаємовпливу влади та громадян у межах нормативно-правового регулювання (див. картотеку нормативно-правових актів):

- народ визначено єдиним джерелом влади;
- громадяни наділені правом на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод;
- закріплено обов'язок інформування громадськості про діяльність органів державної влади;
- встановлено обов'язковість розгляду звернень громадян органами державної влади;
- передбачено можливість підготовки в ініціативному порядку законопроектів громадянами, залучення представників об'єднань громадян до розробки проектів актів, а також опублікування законопроектів для народного обговорення, організація громадського обговорення, консультацій щодо проектів актів, що мають важливе суспільне значення, стосуються прав та обов'язків громадян;
- визначено право та порядок прийняття громадянами законів шляхом всеукраїнського референдуму;
- встановлено зобов'язання народного депутата України вивчати громадську думку, потреби та запити населення, розглядати звернення виборців;
- закріплено необхідність залучення громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення;
- передбачено механізми участі громадян у формуванні та реалізації державної політики, залучення громадян до управління державними справами через створення у складі органів державної влади громадських рад тощо.

Безперечно, найбільш вагомим на сьогодні аспектом цієї участі можна вважати можливість прийняття громадянами законів шляхом всеукраїнського референдуму. Однак видається, що навіть за наявної нормативної бази цей процес є досить складним і не таким, якому віддали б перевагу у своєму бажанні приєднатися до законотворчості більшість громадян.

Практика вітчизняного законотворчого процесу пропонує такі форми залучення громадян до законотворчого процесу на кожній стадії його проходження, від прогнозування і планування законотворчої діяльності – до оцінки ефективності прийнятих законів:

- участь у парламентських слуханнях (які є надзвичайно важливими з точки зору планування парламентом законодавчої діяльності, оскільки в рекомендаціях слухань визначаються закони, державні

програми та концепції, які будуть підготовлені на їх виконання різними суб'єктами права законодавчої ініціативи. Слухання можуть стати основою плану законопроектних робіт парламенту);

- участь у слуханнях парламентських комітетів;
- публічна апеляція до громадської думки;
- спонукання громадян до законотворчих ініціатив (щонайменше останні можуть бути реалізовані за посередництвом народних депутатів як суб'єктів права законодавчої ініціативи);
- організація громадського обговорення законопроектів на веб-сайті Міністерства юстиції України (така форма має стати невід'ємною також для веб-сайтів і друкованих видань усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи);
- громадська експертиза законопроектів (зауваження представників громадськості мають бути фаховими та справді корисними для вдосконалення правових положень проектів законів);
- моніторинг законодавчої практики формами електоральної оцінки – вивчення громадської думки щодо необхідності правового регулювання певних сфер суспільного життя, а також щодо ефективності чинних законів (у центрі правових інтересів і, відповідно, інформаційної активності громадян перебуває не сам закон як нормативно-правовий акт, а механізм його реального втілення в життя) тощо.

Узгодженість дій громадськості та влади є запорукою стабільності, миру та злагоди в суспільстві. Саме тому на шляху до громадянського суспільства варто налагоджувати міцні та довготривалі зв'язки між соціальними групами, що слугуватиме розвитку політичної культури, політичної освіти громадян, сприятиме утвердженню демократичних цінностей і формуванню дієвих правових засад громадянського суспільства в Україні.

Підвищення ролі громадян у законотворчому процесі, покращення якості законів та забезпечення їх ефективності з точки зору наближення до реальних потреб та інтересів громадськості становлять для країни, яка задекларувала свій демократичний вибір, окреслила пріоритети розвитку законодавства, адаптованого до соціальних потреб суспільства, об'єктивну необхідність.

### **Терміни та поняття**

**Відхиляючий референдум** – народне голосування на вимогу певної кількості виборців або виборців встановленої кількості адміністративно-територіальних одиниць (іноді встановлюється строк такої вимоги) з метою скасування вже прийнятого акта. Якщо голосування проводиться за ініціативою виборців, відхиляючий референдум має форму «народного вето».

**Волевиявлення** – процес втілення волі соціальних суб'єктів у соціальну дійсність. У праві воля виявляється у визначенні правового простору, утвердженні правової системи, санкціонуванні самого права в суспільстві. Вона втілюється через волевиявлення суб'єктів правовідносин.

Волевиявлення – неодмінна ознака всіх суспільних відносин. Суб'єктами правовідносин є людина, громадянин, народ, держава, її органи тощо. У демократичних країнах можливості волевиявлення охороняються конституцією та законами, що визначають випадки обмеження виявлення волі суб'єктів права та регулюють діяльність людини і громадянина, компетентних органів у цьому напрямі.

За Конституцією України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69).

**Воля народу** – концентрований вираз інтересів більшості громадян у суспільстві, спрямований на досягнення певних соціально значущих цілей та такий, що є основою будь-якого управлінського рішення (наприклад, конкретного закону, прийнятого на референдумі).

**Всенародне голосування** – термін тотожний «референдуму» у випадках, коли мова йде про загальнонаціональний (а не місцевий) референдум.

**Всенародне обговорення** – форма безпосередньої демократії. Сутність її полягає в обговоренні проектів законів та інших найважливіших питань суспільного і державного життя населенням усієї країни. Має рекомендаційний характер, відіграє важливу роль у реалізації права громадян на участь в управлінні державними та суспільними справами. Завдяки всенародному обговоренню з'ясовується громадська думка, яка враховується при прийнятті рішень державними органами. Здебільшого на обговорення виносяться проекти законів. В Україні це здійснюється за рішенням Верховної Ради України.

Проведення всенародного обговорення проектів законів на місцевому рівні організується місцевими органами державної влади і самоврядування. Вони визначають форми і методи обговорення, збирають та узагальнюють пропозиції і зауваження, надсилають їх до Верховної Ради України, де пропозиції і зауваження узагальнюються у визначеному порядку, доводяться до відома розробників відповідних проектів законів і враховуються при їх доопрацюванні та прийнятті.

**Всеукраїнський референдум** – спосіб прийняття громадянами України шляхом всенародного голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного значення. Закони, рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу і не потребують будь-якого затвердження державними органами. Порядок підготовки і проведення всеукраїнського референдуму

регулюється Конституцією України, Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991). Згідно ст. 3 цього закону предметом всеукраїнського референдуму може бути: затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції України змін і доповнень; прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень; прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів. Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території держави (ст. 73 Конституції України). Здійснене Верховною Радою України внесення змін до розділів I, III, та XIII Конституції України обов'язково підлягає затвердженню всеукраїнським референдумом (ст. 156 Конституції України).

Закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, оприлюднюються у встановленому законом України порядку і вводяться у дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший термін. Датою прийняття закону (рішення) вважається день проведення референдуму. Всеукраїнський референдум – один з виявів прямого, безпосереднього народовладдя.

**Громадська думка** – спосіб існування, формування і вияву масової свідомості по відношенню до суспільно значущих подій і фактів. Формується як стихійно, незалежно від діяльності тих чи тих соціальних інститутів, так і цілеспрямовано – під впливом державних установ, політичних партій, громадських організацій, агітації, засобів масової інформації тощо. Основними формами виявлення громадської думки є вибори органів влади, участь громадськості у законодавчій та виконавчій діяльності держави, проведення референдумів, плебісцитів та ін. Громадська думка висловлюється публічно – усно або письмово. Громадська думка забезпечує зворотний зв'язок у системі управління (самоврядування), є дієвим каналом інформації, впливу на процеси демократизації суспільства, ефективним засобом соціального контролю за діяльністю держави. Враховується при прийнятті законів законодавчими органами державної влади та рішень органами місцевого самоврядування.

**Громадська організація** – об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних прав і свобод, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Загальні засади створення і діяльності громадської організації закріплені Конституцією України (ст. 36).

Відповідно до ст. 92 Конституції України: «Виключно законами України визначаються: (...) засади утворення і діяльності (...) об'єднань громадян (...)».

**Громадськість** – соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному та соціа-

льно-економічному житті країни. Важливою сферою діяльності громадянської є участь у державно-правових заходах, насамперед у проведенні виборів і референдумів, у роботі державних органів і органів місцевого самоврядування, в обговоренні проектів законів тощо.

**Громадянин** – особа, яка юридично належить до конкретної держави.

Особа, яка має правовий зв'язок з конкретною державою (напр. громадянин України). Держава надає своєму громадянину відповідні права, покладає на нього обов'язки та встановлює відповідальність за їх невиконання, тобто визначає його правовий статус, а з іншого боку – захищає права та інтереси особи, громадянина, піклується про нього за кордоном.

**Демократія** (від грец. – народовладдя) – форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства. Демократія вимагає, щоб народ був єдиним джерелом влади. Він здійснює її безпосередньо шляхом прямої участі у вирішенні державних і громадських справ (вибори, референдуми, плебісцити, всенародні обговорення, демонстрації, мітинги, збори громадян, народні ініціативи в тому числі законодавчі тощо) або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме ступінь участі народу в управлінні державними та громадськими справами і визначає ступінь демократичності держави.

Демократія передбачає поважання права і закону, наявність у суспільстві сталої законності і міцного правопорядку, послідовне здійснення принципу поділу державної влади за її функціональними напрямками діяльності на законодавчу, виконавчу й судову.

В Україні основи демократії, умови її утвердження і функціонування визначено в Основному Законі держави.

**Форми демократії** – такі, що історично склалися, засоби виявлення волі та інтересів різних прошарків суспільства.

В залежності від того, яким шляхом – прямим чи непрямым – висловлюються ця воля та інтереси суспільства і народу, розрізняють два різновиди форм демократії.

Це:

- форми представницької демократії (виборні органи державної влади, виборні партійні та громадські органи), за допомогою яких народ здійснює владу через своїх представників;
- форми безпосередньої демократії (референдум, всенародні опитування, плебісцит, петиції, збори та інш.), за допомогою яких

основні питання державного і суспільного життя вирішуються народом безосередньо.

**Безпосередня (пряма) правотворчість** – особлива форма або вид діяльності суб'єктів безпосереднього народовладдя, що полягає у встановленні, а також зміні або скасуванні правових норм.

У суспільній практиці нашого співжиття все помітніше місце посідають інститути прямого народовладдя – референдуми, збори громадян за місцем проживання, збори трудових колективів та ні. За їх допомогою громадяни безпосередньо беруть участь в управлінні державними справами суспільства та держави, самі приймають юридично значимі рішення. Для прийняття колективних рішень застосовується єдино демократичний спосіб – голосування, яке дає змогу реально визначити волю кожного.

**Функції демократії** – основні напрямки її впливу на суспільні відносини, метою яких є підвищення соціально-політичної активності громадян в управлінні суспільством і державою.

**«Допарламентський» (дозаконодавчий) референдум** – голосування виборців, на яке виносяться акти, ще не затверджені парламентом.

**Дорадче опитування** – консультативний референдум, що проводиться з метою визначення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення. Дорадче опитування – форма прямого народовладдя, безпосереднє волевиявлення громадян. Порядок проведення дорадчого опитування в Україні визначається Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991).

**Дорадчий голос** – право громадянина брати участь у роботі органів державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, об'єднань громадян, а також міжнародних організацій без можливості голосувати при прийнятті рішень.

**Збори громадян** – форма прямого народовладдя, яка забезпечує реалізацію конституційних політичних прав громадян. Відповідно до Конституції України «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації» (ст. 39). В Україні проводяться збори громадян за місцем їх проживання, трудової діяльності або навчання, збори об'єднань громадян, збори виборців, збори громадян з метою утворення ініціативних груп для реалізації права вимоги референдумів. Порядок проведення зборів громадян визначається Конституцією України, іншими актами законодавства.

**Звернення громадян** – особисті або групові (колективні) звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб тощо. В законодавстві України визначено серед інших такий вид звернення громадян як пропозиції (зауважен-

ня) – звернення громадян, де є порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією права на звернення громадян регулюються Законом України «Про звернення громадян» (1996).

**Ініціативна група** – сукупність громадян, які ініціюють і реалізують у межах, визначених законодавством, відповідні соціально значущі акції. Ініціативні групи мають організаційну структуру, виступають як суб'єкти правовідносин з органами державної влади, органами місцевого самоврядування тощо.

Ініціативні групи можуть утворюватись для реалізації громадянами України права вимоги проведення референдумів. Порядок утворення та функціонування ініціативних груп визначається Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991).

**Народна ініціатива** – інститут у конституційному праві ряду зарубіжних країн; механізм реалізації права законодавчої ініціативи безпосередньо населенням, для чого необхідно зібрати на підтримку законопроекту певну кількість підписів.

**Народне вето** – в окремих країнах інститут безпосередньої демократії, різновид відхиляючого референдуму. Являє собою референдум, який проводиться за ініціативою виборців (для цього потрібно зібрати певну кількість підписів) з метою відміни вже прийнятого парламентом акта.

**Народне представництво** – форма участі народу в здійсненні державної влади та місцевого самоврядування з метою представлення його інтересів та захисту прав і свобод громадян.

Основними способами реалізації народного представництва є вибори, за допомогою яких формуються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також референдуми, при проведенні яких забезпечується безпосереднє прийняття загальнодержавних рішень, насамперед у вигляді законів. Крім того, народне представництво забезпечується ще проведенням плебісцитів, опитувань, народних обговорень, мітингів, зборів за місцем проживання, шляхом подання до органів державної влади та органів місцевого самоврядування колективних та індивідуальних звернень. Найпоширенішою формою реалізації народного представництва є система парламентаризму, а на місцевому рівні – місцеве самоврядування.

**Народний суверенітет** (франц. *souverainete*, первісно – вершина, верховна влада, від лат. *superus* – верхній) – один з основних принци-

пів міжнародного та конституційного права, що передбачає визнання народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в країні та його виключного права на зміну конституційного ладу.

В Україні цей принцип відображено в ст. 5 Конституції України. Він означає як участь народу в управлінні державою, так і виключне право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Конституція закріплює основні форми народовладдя і встановлює гарантії суверенних прав народу.

**Народовладдя** – належність влади народові та її здійснення ним безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

**Об'єднання громадян** – добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод (Закон України «Про об'єднання громадян» (1992). Об'єднаннями громадян є: політичні партії, громадські організації, у т. ч. професійні спілки, релігійні, кооперативні організації.

**«Позапарламентський» референдум** – голосування виборців з питання або законопроекту, яке проводиться замість парламентської процедури, в обхід її. Рішення або закон на «позапарламентському» референдумі приймаються без попереднього розгляду парламентом і, підтримані на референдумі, набувають чинності без затвердження парламентом.

**Правова культура особи** – обумовлена правовою культурою суспільства властивість, що характеризується позитивним ставленням, повагою особи до права, достатнім знанням змісту його норм і вмінням їх додержувати, а також активною правомірною поведінкою в усіх життєвих ситуаціях.

**Референдум** – це народне голосування, яке проводиться у зв'язку з прийняттям нової конституції, інших важливих законів або внесенням до них змін. Правова природа референдуму полягає в тому, що прийняті рішення в результаті голосування є загальнообов'язковими для державних органів, служать правовою базою їх правотворчої та правоорганізуючої діяльності

Референдум є одним з важливих інститутів безпосередньої демократії, проводиться з метою забезпечення безпосередньої участі громадян в управлінні державою і місцевими справами.

**Плебісцит** (лат. – plebiscitum, від plebs – народ і scitum – рішення, постанова) – опитування населення з метою встановлення долі певної території, метод вирішення територіальних спорів у міжнародній практиці, коли населенню надається можливість шляхом прямого голосування визначати, якій державі чи державам має належати територія, на якій воно проживає.

## Контрольні питання

1. Які основні принципи є факторами активізації участі громадян у законотворчості і чому?
2. Охарактеризуйте можливості участі громадян у законотворчому процесі в Україні:
  - 2.1. Назвіть основні нормативно-правові акти, що регулюють питання участі громадян у законотворчості.
  - 2.2. Наведіть аспекти участі громадян у законотворчості, які регулюються зазначеними нормативно-правовими актами.
  - 2.3. Які форми залучення громадян до законотворчого процесу пропонує практика вітчизняної законотворчості?

## Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – ст. 141.
2. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р., № 1286-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – С. 443.
3. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р., № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
4. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р., № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р., № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
6. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формування та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31 липня 2004 р., № 854/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 146. – 5 серпня.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15 вересня 2005 р., № 1276/2005 // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 177. – 20 вересня.
8. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2009 р., № 1302 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 232. – 12 грудня.
9. Порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р., № 10 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 6. – 14 січня.
10. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К.: Реферат, 2006. – 424 с. – (Серія «Енциклопедія законотворчості»).
11. Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 344 с.
12. Законотворчість. Суспільство. Людина: Інформаційний бюлетень з питань діючого законодавства / Ред. рада: О. Л. Копиленко (голова), О. В. Богачова, С. В. Шевчук. – К.: Реферат, 2005. – 91 с.
13. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права: Підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Л.: «Новий Світ-2000», 2004.

14. Молдован В. В. Основи держави і права. Опорні конспекти: Навч. посібник для учнів, студентів вузів. – К.: Юмана, 1997.

15. Орлова О. В. Автономия личности и автономия гражданского общества / О. В. Орлова // Государство и право. – 2006. – № 1. – С. 12-18.

16. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Юрист, 2005.

17. Розширення доступу громадян до законотворчого процесу: Матеріали круглого столу – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 64 с.

18. Ротар Н. Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні / Н. Ротар // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1 (22). – С. 75–92.

19. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун; перекл. з рос. – 2-ге вид. – Х.: Консум, 2005. – С. 187 – 194.

20. Терлецька І. Забезпечення доступу громадян до законотворчої діяльності / І. Терлецька // Інститут законодавства Верховної Ради України: Зб. наук. праць. – К.: Реферат, 2005. – С. 34–36.

## § 5. Інформаційне забезпечення законотворчого процесу

*Інформаційне забезпечення законотворчого процесу. Інформація. Правова інформація. Забезпечення законотворчого процесу правовою інформацією. Джерела інформації. Парламентські аналітичні служби у інформаційному забезпеченні законотворчого процесу. Парламентські інформаційні системи. Інформаційне забезпечення і ефективність законотворчого процесу.*

Будь-яке суспільство потребує точних і досконалих законодавчих рішень. І тому підвищення якості законодавчих рішень, зведення до мінімуму кількості неефективних актів законодавства – постійне завдання законотворця.

Виходячи з цього на апарат Верховної Ради України покладається забезпечення (в тому числі інформаційне) діяльності законодавчого органу. Так, згідно з частиною 1 ст. 7 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (2010) «*Організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради*».

Інформаційне забезпечення є невід'ємною складовою законотворчої діяльності і являє собою процес одержання, оцінки, зберігання, обробки та систематизації інформації, що включає комплекс інформаційно-аналітичних, інформаційно-технічних та інформаційно-комунікативних заходів, та забезпечує ефективне використання суб'єктами законотворчого процесу інформаційних ресурсів та інформаційно-комунікаційних технологій на різних етапах і стадіях законотворчої діяльності.

Так, *інформаційно-аналітичне забезпечення* діяльності Верховної Ради України сьогодні здійснюється Інформаційним та Головним науково-експертним управліннями апарату Верховної Ради України, Національною парламентською бібліотекою, Інститутом законодавства Верховної Ради України тощо.

*Інформаційно-технічне забезпечення* парламенту як функція покладена на Управління комп'ютеризованих систем апарату Верховної Ради України.

*Інформаційно-комунікативне забезпечення* законотворчого процесу забезпечують: Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування, Управління міжпарламентських зв'язків, Прес-служба, Парламентське видавництво, Газета «Голос України», Журнал «Віче», Дирекція телерадіопрограм, а також офіційний веб-сайт Верховної Ради України.

Інформаційне забезпечення законотворчого процесу безпосередньо пов'язане з поняттям «інформація». Першочергово вживався цей термін у технічних науках у його вузькому розумінні – а саме як засіб забезпечення зв'язку або передачі кодів (ця теорія з часом одержала назву «теорія інформації»). Сьогоднішнє сприйняття цього терміну є більш змістовним і передбачає, передусім, задоволення потреби усвідомленої організації процесів руху й обробки того, що має загальну назву «інформація». Хоча й досі поняття «інформація» багато в чому залишається інтуїтивним, неоднаково трактуючись у різних галузях людської діяльності. Взагалі, інформація (від лат. informatio – роз'яснення, виклад) – це будь-які відомості, що можна зберігати, обробляти та передавати.

Як відомо, на законодавчому рівні (Закон України «Про інформацію» N 2657-XII від 2 жовтня 1992 р.) закріплені такі основні галузі інформації (ст. 17 Закону): політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна; та основні види інформації (ст. 18 Закону), до яких відносяться: статистична інформація, адміністративна інформація (дані), масова інформація, інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування, правова інформація, інформація про особу, ін-

формація довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна інформація.

У Законі України «Про інформацію» термін інформація визначається як *документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі*.

У вітчизняній науці, з огляду на загальносистемне уявлення поняття «інформація», виділяється два аспекти:

- гносеологічний аспект: інформація розглядається як відомості, як якісне значення змісту повідомлення (семантичний, якісний аспект інформації). Звідси можна говорити про те, що інформація – це відомості про дійсність на основі мислення і висновків людей або вирішення задач засобами, що наділені «інтелектуальними» можливостями.
- онтологічний аспект: інформація розглядається як кількісне значення міри пропускну здатності каналу зв'язку і упорядкування повідомлень. Йдеться про можливості її неспотвореного перетворення-кодування для обробки в автоматизованих системах і переміщення по лініях зв'язку<sup>49</sup>.

Зазначені аспекти мають методологічне значення для законотворчої діяльності, адже остання головним чином використовує та продукує такий вид інформації, як правова.

Правова інформація є інструментом, за допомогою якого здійснюється вплив на прийняття рішень усіх учасників законотворчого процесу на різних етапах його розгортання. Від характеру та цілеспрямованості правової інформації істотно залежить рівень державного управління соціальними системами, ефективність дії закону, повага або ігнорування його вимог<sup>50</sup>.

Закон України «Про інформацію» визначає правову інформацію як *«сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо»*.

Згідно вказаного закону джерелами правової інформації є: Конституція України, інші законодавчі і підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової

<sup>49</sup> Брижко В. М. Е-боротьба в інформаційних війнах та інформаційне право: Монографія / Брижко В. М., Швець М. Я., Цимбалюк В. С.; за ред. члена-кореспондента АПрН України, д.е.н., проф., М. Швеця. – К.: НДЦПН АПрН України, 2007. – С. 30.

<sup>50</sup> Беляков К. І. Інформація в праві: теорія і практика / К. І. Беляков. – К.: КВЦ, 2006. – С. 62.

інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Таке визначення правової інформації розкриває її зміст у більш широкому розумінні. Існує й інший, більш вузький підхід, за яким правова інформація – це інформація, що міститься у нормах права або інформація про норми права.

Джерелом правової інформації може бути не тільки норма права, а й сама людина або група людей. Адже удосконалення законодавства передбачає вивчення суспільної думки, збір й аналіз інформації, що надходить від громадян, їх думок, оцінок, побажань, зауважень щодо майбутньої правової норми<sup>51</sup>.

Класифікувати правову інформацію можна за джерелом її походження, виокремлюючи, відповідно, три великі групи: 1) офіційну правову інформацію, (тобто інформацію уповноваженого органу держави, яка має юридичне значення та регулює суспільні відносини); 2) інформацію індивідуально-правового характеру, що має юридичне значення (походить від різних суб'єктів права, які позбавлені владних повноважень, і передбачає зміну конкретних правовідносин); 3) неофіційну правову інформацію (тобто відомості про законодавство та практику його застосування, що не має правових наслідків)<sup>52</sup>.

До основних типів правової інформації слід віднести:

- національні правові акти усіх рівнів;
- акти міжнародних організацій, угоди суб'єктів міжнародного права, міжнародні звичаї (морська практика, торгівельні звичаї тощо);
- внутрішньодержавні угоди;
- нормативно-технічні матеріали (станданти, класифікатори, технічні умови, регламенти, устами тощо);
- зведені форми правозастосувальної практики;
- зразки ділових паперів (типові форми документів тощо);
- юридичні словники визначень, тлумачні та енциклопедичні;
- коментарі законодавства, проблемні, популярні, аналітичні і наукові праці та учбові матеріали з правових питань;
- документообіг, що забезпечує процес правотворчості (включаючи проекти законів та інших нормативно-правових актів), й інші матеріали<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Беляков К. І. Інформація в праві: теорія і практика / К. І. Беляков. – К.: КВІЦ, 2006. – С. 68.

<sup>52</sup> Введение в правовую информатику. Справочные правовые системы Консультант Плюс: Учебник / Под ред.: Д. Б. Новикова, В. Л. Камнина. – М.: НПО «Вычислительная математика и информатика», 1999. – С. 21–28.

<sup>53</sup> Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. – М.: Городец, 2000. – С. 195–196.

Для забезпечення законотворчого процесу правовою інформацією створена і розвивається багатофункціональна комп'ютеризована система інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої, правозастосовної та правоосвітньої діяльності, яка дає можливість користувачам ознайомлюватись із законодавством України, брати участь у формуванні та використанні міжнародної системи правової інформації, мати доступ до світових інформаційних ресурсів, здійснювати порівняльний аналіз нормативних актів України із законодавством інших країн, використовувати світовий досвід, гармонізувати законодавчу базу України з міжнародним правом тощо<sup>54</sup>.

Якщо звернутись до бази даних правової інформації, то юридична інформаційно-пошукова система «Законодавство» дозволяє вести пошук документів за такими реквізитами, як дата прийняття, номер документа, назва, тип, видавник тощо. Також передбачено можливість здійснення пошуку за ключовими словами. Для перегляду документів однієї галузі представлений «Класифікатор галузей законодавства України». Крім того користувач може переглядати новини законодавства, що містять стислий огляд нещодавно прийнятих документів, ознайомлюватись з міжнародними документами, матеріалами судової практики, формами типових документів, бланками звітності, словником термінів, що вживаються у законодавстві тощо. Для зручності роботи з документами система «Законодавство» дозволяє здійснювати переклад документів трьома мовами (українська, російська, англійська) а також друкувати та зберігати в електронному вигляді копії документів.

Існує також on-line версія системи «Законодавство» у відкритому доступі, розміщена на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

Серед найбільш поширених в Україні баз нормативно-правової інформації слід також відмітити «ЛІГА:ЗАКОН», правові системи «НАУ», «Юрист+ ЗАКОН» тощо. Як правило, такі системи мають багато інструментів для пошуку інформації, забезпечують можливість її електронної обробки та збереження.

Слід зауважити, що інформація, яка здатна забезпечити потреби права – це не тільки інформація, втілена в нормах права, а й галузева інформація, зокрема: політична, економічна, соціальна, екологічна тощо. Без інформаційного пояснення, без інформаційної підтримки закон і правові норми нежиттєздатні<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Швець М., Здзєба І. Системна інформатизація законотворчого процесу: сучасність, зручність, прозорість // Віче. – 2005. – №3. – С. 39–42.

<sup>55</sup> Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / Под общ. ред. Е.Б. Кубко. – К.: Юринком, 1997. – С. 183.

Для майбутнього нормативно-правового акта важливо, якщо преса, науковці, а також соціологічні дослідження і публічні обговорення компетентно визначають проблеми, що потребують законодавчого врегулювання.

Особливістю законотворчого процесу можна вважати його спроможність перетворювати первинну інформацію на нормативно-правову. У свою чергу, враховуючи замкнений цикл законотворчого процесу, його послідовно зорієнтований характер, новостворена нормативно-правова інформація дає поштовх для подальшого вивчення правових потреб суспільства і держави.

Найбільш поширеними джерелами отримання інформації є: офіційні видання органів державної влади; статистичні дані; засоби масової інформації; бібліотечні та документаційно-інформаційні фонди; електронні бібліотеки; різноманітні інформаційно-довідкові електронні системи, бази і банки даних, зокрема, нормативно-правові; спеціальні соціологічні опитування, мережа Інтернет тощо. Виділення релевантної інформації з величезного загального її потоку становить етап первинної обробки, це є досить складним завданням і, як правило, здійснюється за допомогою інформаційних технологій шляхом сортування інформації за певними ознаками (здебільшого, за ключовими словами), характерними для певної сфери, напряду, виду діяльності, проблеми, процесу<sup>56</sup>.

Окремої уваги заслуговує питання достовірності джерел первинної інформації, її точності й актуальності для законотворчого процесу. Пошук, обробка й аналіз такої інформації потребують від експерта певної фахової підготовки, знання методів і прийомів роботи з нею з використанням засобів інформаційно-комунікаційних технологій, передбачає необхідний досвід пошуково-інформаційної та аналітичної роботи тощо.

Серед низки установ, які здійснюють інформаційне забезпечення законотворчого процесу, особливе місце відводиться парламентським аналітичним службам, що можуть як входити до складу апарату законодавчого органу, так і діяти відокремлено. Право парламенту утворювати допоміжні органи закріплюється, як правило, на конституційному рівні. Більш детально порядок формування апаратів парламентів визначається їх регламентами або регламентами їх палат. Загалом, модель організації апарату визначається обсягом фінансування зако-

---

<sup>56</sup> Бакуменко В. Д Аналітичне забезпечення формування державно-управлінських рішень / В. Д. Бакуменко // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – 2000. – № 4. – С. 356.

нодавчого органу, структурою самого парламенту, історичними традиціями та рядом інших чинників<sup>57</sup>.

Зазначені аналітичні служби сприяють як підвищенню ефективності роботи законодавчого органу, так і посиленню його контрольної функції. Поінформована законодавча влада спирається на солідні аналітичні служби, які в змозі запропонувати, у разі необхідності, законотворцям альтернативні рішення, а також проаналізувати основні політичні й економічні результати прийняття або відхилення тих чи інших законопроектів.

На більш високому рівні розвитку аналітичних служб законодавча влада може перетворитись з «поінформованої» у «незалежну». Для цього необхідно, щоб такі служби були в змозі розробити для парламенту власні бази даних з ключових проблем та комп'ютерні моделі, а також здійснювати довгострокове прогнозування, ретельно розробляти варіанти розвитку політичної й економічної ситуації, оцінювати можливі наслідки прийняття або відхилення різних законопроектів тощо<sup>58</sup>.

Аналітичні служби парламентів різних країн мають певні відмінності стосовно штатної чисельності, складу, структури, покладених на них функцій, проте їх об'єднують спільні принципи, покладені в основу роботи, такі, як: політична нейтральність, професійність, неупередженість, своєчасність, достовірність, доступність, конфіденційність. За таких підходів можна стверджувати про значну довіру парламенту до матеріалів, підготовлених відповідною аналітичною службою.

У наукових підходах до проблем парламентаризму все частіше акцентується увага на ролі інформаційно-комунікаційних технологій у законотворчому процесі, питаннях вдосконалення існуючого інформаційно-технічного забезпечення парламентської діяльності, окреслюється тенденція до наділення органу законодавчої влади новими характеристиками, властивими для відкритого електронного парламенту (e-Parliament).

Удосконалення правового й інформаційного забезпечення діяльності парламентських комітетів на основі інформатизації є одним з важливих напрямків ефективності законотворчості. Застосування правових інструментів поруч з комп'ютерними технологіями забезпечує можливість підвищення «пропускну здатності» законодавчого орга-

<sup>57</sup> Антошук Л. Д. Законотворчість: Організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л. Д. Антошук; Програма сприяння парламенту України. – К.: «Заповіт», 2007. – С. 9.

<sup>58</sup> Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации. – 1999. – № 20 (108). – 72 с. – (Серия: Основные проблемы социального развития России).

ну, тому що скорочуються витрати часу на підготовку законопроектів, створюються умови для організації більш широкого доступу до текстів законопроектів, підвищується керованість законодавчим процесом на основі моніторингу й інших сучасних технологій. Подальший розвиток сфери застосування інформаційних технологій у підрозділах парламенту, впровадження нових і вдосконалення діючих інформаційних систем, безумовно, підвищить ефективність роботи парламенту в цілому<sup>59</sup>.

У свою чергу, поняття електронного парламенту можна розуміти, як прозорість, доступність і відповідальність законодавчого органу на основі широкого використання ІКТ. Такий парламент передбачає можливість громадян активніше брати участь в управлінні державними справами, підвищення якості інформації, забезпечення вільного доступу до документів щодо його діяльності.

Однак для підтримки взаємин між парламентом і громадянами потрібно спрямувати зусилля на впровадження відповідних ІКТ, регламентацію їх використання, що забезпечило б широкий доступ до інформації при одночасному дотриманні умов безпеки. Використання нових технологій дозволить не тільки забезпечити відкритість і прозорість роботи парламенту, а й надасть можливість законодавчому органу більш ефективно впливати на інформаційну політику, що проводиться в суспільстві.

Кожен парламент повинен чітко уявляти, яким чином ці технології будуть сприяти досягненню кінцевих цілей. Таке бачення повинне спиратися на політичні рішення, прийняті на вищому рівні, стратегічне планування, програмні ресурси і базуватися на наступних принципах:

- досягнення прозорості й відкритості як для парламенту в цілому, так і для його структурних підрозділів і кожного члена парламенту окремо;
- створення умов для універсального доступу до парламентської інформації будь-якому громадянину;
- створення механізмів для підвищення відповідальності парламентаріїв перед своїм електоратом;
- розширення діалогу між парламентом і громадянами країни;
- забезпечення безпеки авторизованої інформації й таємності персональної інформації;
- підтримка ефективної роботи парламенту;

---

<sup>59</sup> Любимов А. П. Парламентское право России: Учебное пособие / А. П. Любимов. – 3-е изд, перераб. и доп. – М.: Издательско-книготорговый центр «Маркетинг», 2002. – С. 265–266.

► участь у глобальному інформаційному суспільстві<sup>60</sup>.

Інформаційно-комунікаційні технології вже давно стали вагомим засобом забезпечення діяльності законодавчих установ у світі. У зв'язку із постійним удосконаленням та ускладненням парламентської діяльності, ІКТ набули гнучкості, необхідної для підтримки законодавчих органів при виконанні ними найважливіших обов'язків: творення законів, контроль над виконавчою владою, спілкування із громадянами тощо.

Достатній рівень прозорості та ефективності у задоволенні потреб широкої громадськості в отриманні інформації щодо державної політики сьогодні вже не обмежується розміщенням текстів законодавчих актів у мережі Інтернет. Вимоги до інформації та документів, розміщених на офіційних веб-сайтах законодавчих органів, постійно зростають і повинні відповідати таким стандартам: бути точними (виключати помилки, забезпечувати автентичність текстових документів); своєчасними (оперативно розміщувати дані або оновлення); повними та завершеними; ясними та доступними; надаватися у контексті (з підґрунтям та супутніми даними).

Необхідно відмітити, що створення Інтернет-орієнтованих парламентських інформаційних систем бере свій початок з середини 90-х років, коли багато законодавчих органів почали все більш активно використовувати Інтернет з метою забезпечення доступності інформації про свою діяльність та законотворчий процес. Так, Європейський Парламент та кожний з парламентів держав-членів ЄС мають свої сайти з відкритим доступом. У свою чергу, у Сполучених Штатах Конгрес та парламенти кожного штату мають один або декілька загальнодоступних сайтів. Ці сайти є багатофункціональними, проте законотворці використовують, головним чином, наступні три функції: відслідковування власної діяльності та здійснення внутрішнього документообігу; спілкування з громадянами; забезпечення прозорості діяльності законотворчого органу<sup>61</sup>.

Для депутатів та співробітників парламентів вже звичайним стало відвідування парламентських сайтів для отримання даних щодо ходу пленарних засідань, дебатів та результатів голосування. Ці сайти також виконують функцію баз даних (БД) величезної кількості текстових документів, таких як доповіді, проекти нормативних актів, пропозиції щодо змін та доповнень до нормативних актів тощо. Адміністрування БД, що забезпечує щоденну підтримку роботи депутатів та

<sup>60</sup> Дрожжинов В. Как создать электронный парламент / В. Дрожжинов, А. Штрик // ИКС. – 2008. – № 11. – С. 83–85.

<sup>61</sup> Transparency: The Key to Better Governance / Ed.: Christopher Hood, David Heald. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – 246 p. – (Series: Proceedings of the British Academy. – Vol. 135).

співробітників парламентів, перетворилося у відповідальну справу і потребує відповідного відношення, принаймні в тій частині, щоб парламентські сайти стали невід'ємною частиною, життєво необхідним інструментом забезпечення діяльності парламентарів, парламентських комітетів та їх секретаріатів, засобом підвищення ефективності їх законотворчої роботи.

Слід зазначити, що сучасним відкритим інформаційним законодавчим системам, користувачами яких, окрім парламентарів та працівників парламентських служб, є службовці, науковці, представники преси та об'єднань громадян, пересічні громадяни тощо, притаманна певна складність щодо викладу специфічних законодавчих процедур, юридичної термінології, яка вживається у текстах законопроектів тощо.

Тому створення законодавчих інформаційних систем, що містять точну, оперативну, вичерпну та зрозумілу інформацію, яка б дозволяла оперативно задовольняти потреби різноманітних користувачів, є складним і актуальним завданням, що безпосередньо пов'язується зі створенням умов для підтримки та розвитку демократичних процесів у суспільстві.

Таким чином, сучасні парламентські інформаційні системи повинні відповідати ряду вимог, зокрема містити всі необхідні матеріали по законопроектах і змінах до них, матеріали пленарних засідань, результати голосувань, документи парламентських комітетів тощо. У світлі останніх тенденцій їх розвитку ключовою компонентою таких інформаційних систем є офіційні парламентські веб-сайти.

Впровадження відкритих стандартів значно полегшує доступ громадян до законотворчого процесу, робить його більш прозорим, забезпечує створення, спільне використання та постійне оновлення парламентських інформаційних ресурсів, формування відповідних баз даних, що дозволяє об'єднати такі ресурси в єдину систему.

У світлі глобальних змін, пов'язаних з побудовою інформаційного суспільства, особливої актуальності набуває поглиблення співпраці між національними парламентами з питань впровадження ІКТ.

Сьогодні можна стверджувати, що забезпечення ефективності роботи парламенту на кожному етапі законотворчого процесу неможливе поза врахуванням інформаційного фактору.

Так, на першому етапі законотворчого процесу з метою виявлення потреби щодо регулювання певних суспільних відносин уявляється доцільним застосовувати такі механізми, як: проведення соціологічних досліджень з окремих питань стану громадської думки, аналіз інформаційних матеріалів у пресі, електронних засобах масової інфор-

мації тощо, проведення громадських слухань, дебатів тощо, для визначення позиції різних соціальних груп.

При цьому повинні активно застосовуватись механізми on-line комунікації з громадськістю, такі як листування засобами електронної пошти, on-line звернення громадян, Інтернет-опитування і голосування, проведення мережевих форумів, Інтернет-конференцій тощо. Актуальною є задоволення потреби щодо здійснення пошуку матеріалів потрібної тематики, що висвітлюють наявні у суспільстві проблеми, у тому числі засобами мережі Інтернет.

Наступним кроком законотворчого процесу є визначення місця майбутнього закону у системі нормативно-правових актів України, у зв'язку з чим постає необхідність вивчення нормативно-правової бази, законодавства відповідної галузі, підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних договорів у відповідній сфері, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також аналіз необхідних змін до чинного законодавства, що тягне за собою необхідність прийняття нового закону.

Зазначений аналіз неможливий поза опрацюванням великого масиву нормативно-правової інформації, потребує здійснення пошуку за різними критеріями для виявлення загального кола актів, що регулюють дане питання, встановлення зв'язків між ними тощо.

Ця діяльність передбачає застосування повнотекстової бази нормативно-правових актів з можливістю розширених пошукових функцій, у тому числі контекстного пошуку, що дозволить значно вдосконалити якість відповідного етапу законотворчого процесу. Для цього, зокрема, використовуються бази даних «Законодавство», «ЛІГА:ЗАКОН» тощо.

При встановленні необхідності правової регламентації певної сфери суспільних відносин важливим є дослідження ступеня ефективності чинних правових норм, встановлення причин недостатньої ефективності окремих законів, виявлення шляхів і засобів підвищення їхньої ефективності з метою внесення змін до чинного законодавства чи розробки нових законодавчих актів.

Доцільним у цьому аспекті є вивчення матеріалів судової практики, які розміщуються, зокрема, в мережі Інтернет, на інформаційному сервері Верховного Суду України (<http://www.scourt.gov.ua>), де у хронологічному порядку представлені Постанови Пленуму, узагальнена судова практика, зауваження та пропозиції до законопроектів тощо.

У друкованому вигляді ці матеріали представлені у Віснику Верховного Суду України.

Аналогічні матеріали можна знайти на веб-сайтах Вищого господарського суду України (<http://www.arbitr.gov.ua>) та Вищого адмініст-

ративного суду України (<http://www.vasu.gov.ua>), а також їхніх друкованих виданнях – «Віснику господарського судочинства» та «Віснику Вищого адміністративного суду України».

Важливим елементом інформаційної бази при підготовці законопроекту є проведення порівняльних досліджень, вивчення зарубіжного досвіду, у тому числі нормативно-правових актів ЄС, рішень Європейського Суду з прав людини, модельного законодавства у відповідній сфері тощо.

Наявні у мережі Інтернет переклади лише окремих рішень українською та російською мовами, а повна база рішень англійською мовою доступна на офіційному сайті Європейського суду з прав людини (<http://www.echr.coe.int>).

Нормативно-правові акти ЄС представлені на порталі права Європейського Союзу EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu/>), створеного шляхом об'єднання інформаційних ресурсів сайту EUR-Lex і бази даних європейського права CELEX. Об'єднання цих двох потужних систем надало можливість прямого доступу до величезного обсягу документів на безоплатній основі. Раніше користуватися БД CELEX на безоплатній основі мали право тільки установи ЄС.

При проведенні порівняльних досліджень законодавства України з правом Європейського Союзу також використовується багатомовний пошуковий тезаурус EUROVOC. Він являє собою засіб класифікації та індексації документів, що виключає неоднозначне тлумачення термінів різними мовами, оскільки, при здійсненні пошуку певного документу, можуть виникнути труднощі, пов'язані з тим, що одне й те саме поняття може бути виражене низкою синонімів або понять, які частково співпадають, або ж один і той же термін може мати декілька значень. Використання тезауруса виключає багатозначність, надає можливість отримати інформацію про вихідний термінологічний апарат, структуру предметної області<sup>62</sup>, що дозволяє уникнути двозначності й невизначеності базових термінів правотворчої діяльності.

EUROVOC є складовою частиною автоматизованої системи порівняння законодавства України з правом Європейського Союзу. На сьогодні, як відомо, продовжується розробка програмного забезпечення окремих блоків системи та узгодження їх між собою. Така система дозволить значно підвищити якість порівняльних досліджень та суттєво скоротити витрати часу на їх проведення.

Ознайомитися з текстами прийнятих модельних законодавчих актів, рекомендаціями та іншими документами Міжпарламентської

<sup>62</sup> Брижко В. М. Е-боротьба в інформаційних війнах та інформаційне право: Монографія / Брижко В. М., Швець М. Я., Цимбалюк В.С.; за ред. члена-кореспондента АПРН України, д.е.н., проф., М. Швеця. – К.: НДЦПІ АПРН України, 2007. – С. 152–153.

Асамблеї держав-учасниць СНД можна на офіційному веб-сайті (<http://www.iacis.ru>).

Іншим важливим аспектом інформаційного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів є, як відомо, аналіз наукової літератури, текстів дисертаційних робіт, періодичних видань тощо на предмет врахування положень і висновків загальної теорії права, конституційного права, інших галузей права, поглядів учених щодо подальшого вдосконалення інститутів і норм, що складають предмет проектування.

У цьому сенсі, заслуговує на увагу науково-координаційна й теоретико-методологічна роль Інституту законодавства Верховної Ради України, до завдань якого, як відомо, належать: підготовка пропозицій щодо формування стратегії державної правової політики Верховної Ради України; розробка наукових концепцій розвитку національного законодавства; проведення порівняльних досліджень законодавства України й законодавств іноземних держав; приведення національного законодавства у відповідність з нормами міжнародного права тощо. На Інститут покладено завдання щодо підготовки проектів перспективних та поточних державних програм законопроектних робіт Верховної Ради України; організації моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування; підготовки проектів законів з найважливіших питань розвитку суспільства і держави та їх наукове обґрунтування; проведення наукової експертизи проектів законодавчих актів України тощо.

Інститут законодавства Верховної Ради України здійснює науково-видавничу діяльність, головною метою якої є систематизація законодавчих актів, ознайомлення з ними широких верств населення; опублікування результатів науково-дослідницької діяльності, що проводиться науковцями Інституту законодавства.

Окремої уваги в процесі законотворчої діяльності заслуговує аналіз дисертаційних досліджень відповідної галузі. Так, наукові погляди авторів, висвітлені й обґрунтовані концептуальні підходи слід враховувати при аналізі питань, які потребують законодавчого врегулювання, підготовці відповідних нормативно-правових актів. Ознайомитись з авторефератами дисертаційних досліджень необхідної тематики можна у мережі Інтернет на веб-сайті Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського (<http://www.nbuv.gov.ua>).

Розробка окремих законопроектів передбачає вивчення й аналіз відповідної статистичної інформації, з'ясування динаміки її змін у часі. Джерелом такої інформації може бути офіційний веб-сайт Державного комітету статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>), а також електронні ресурси його регіональних відділень. На веб-сайті Держ-

комстату, окрім статистичної інформації з макроекономічних показників, промисловості, сільського господарства, науки та інновацій, транспорту і зв'язку, зовнішньоекономічної діяльності, цін і тарифів, фінансів, доходів населення, демографічної ситуації, охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти тощо представлені аналітичні матеріали та доповіді, коментарі фахівців, інша корисна інформація.

В межах здійснення експертизи підготовлених законопроектів (правової, фінансово-економічної, наукової, корупційної, кримінологічної, експертизи законопроектів на предмет відповідності законодавству ЄС тощо) можлива розробка методів та інформаційно-програмних засобів лінгвістичної експертизи як засобу підтримки та забезпечення законотворчого процесу.

В розробленому інструментарії представлені також засоби підтримки лінгвістичної експертизи законодавства України, а саме: універсальна та динамічна інтегрована лексикографічна система мовних одиниць та семантичних станів, котрі фігурують у законодавчих актах, засоби автоматизованої локалізації суперечностей у законодавчих дефініціях та дискурсах, засоби автоматизованого семантико-синтаксичного аналізу текстів законодавчих актів, різнопланові інструменти автоматичного індексування текстів за різними критеріями тощо. Відповідна програма реалізовується і на текстах інших мов країн ЄС та інших країн.

Зважаючи на значний обсяг законодавства України, наявність у ньому різного роду суперечностей та неузгодженостей змістовний семантичний його аналіз можливий лише в автоматизованому режимі. Отже, від розробки та впровадження комп'ютерних методів та засобів семантичного аналізу законодавства України безпосередньо залежить якість, ефективність законотворчого процесу<sup>63</sup>.

Для підвищення ефективності другого етапу законотворчого процесу створена та розвивається багатofункціональна комп'ютеризована система інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої, правозастосовної та правоосвітньої діяльності. До її складу входить низка забезпечувальних і спеціалізованих підсистем та автоматизованих робочих місць.

Так, підсистема «Законопроект» обслуговує технологічний процес розроблення законодавчих актів, розпочинаючи з дати реєстрації первинного варіанта, вивчення проблеми, що потребує правового врегулювання, отримання пропозицій, необхідної інформації з різних дже-

<sup>63</sup> Розробка методів та інформаційно-програмних засобів лінгвістичної експертизи та підтримки законотворчого процесу: Програма, затверджена Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 31 березня 2006 р., № 272.

рел, формування змісту законопроектів до остаточного юридичного оформлення.

Ця підсистема дає можливість залучати до законотворчого процесу відповідних фахівців і зацікавлених осіб, які бажають або зобов'язані працювати над проектом закону<sup>64</sup>.

До її складу входять такі автоматизовані робочі місця: «Реєстрація законопроектів», «Введення текстів законопроектів та супровідних документів», «Порядок денний» (на сесію, тиждень), «Контроль та статистика», «Реєстрація прийнятих законодавчих актів», «Тиражування законопроектів», «Формування плану пленарних засідань (на день)», «Оперативна інформація», «Проходження проектів законодавчих актів у комітетах Верховної Ради України», «Адміністратор системи «Законотворець», «Підготовка текстів проектів законодавчих актів, пропозицій та порівняльних таблиць», «Формування Довідки про готовність законопроекту до розгляду», «Підготовка висновків», «Формування аналітичних матеріалів «Законопроектна активність народних депутатів»<sup>65</sup>.

До інших підсистем, що використовуються в українському парламенті відносяться: «Автоматизована система документообігу», «Опрацювання листів та звернень громадян», «Проходження запитів народних депутатів, доручень Верховної Ради України», «Кадри», Система «Рада», Автоматизована стенографічна система «Графіт», Інформаційно-пошукова система «Законодавство», а також допоміжні підсистеми.

Ключовим моментом законотворчої діяльності, який безпосередньо визначає сутність закону, є голосування у сесійній залі парламенту. Інформаційно-технічне забезпечення цього процесу здійснюється за допомогою системи «Рада-3».

Офіційне оприлюднення прийнятих Верховною Радою України законів, яке відбувається на третьому етапі законотворчого процесу, здійснюється у визначених законодавством друкованих виданнях. Також база законодавства розміщена у вільному доступі на веб-сайті парламенту.

Інформаційне забезпечення четвертого етапу законотворчого процесу супроводжує моніторинг ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування. Підвищення ефективності виконання таких завдань потребує застосування спеціальних програмно-технічних засобів, зокрема «Системи моделювання наслідків законотворчих рішень». Так, у Російській Федерації розроб-

<sup>64</sup> Правова інформатика: Підручник / Швець М., Брижко В., Фурашев В. та ін.; за ред.: В. Дурдинця, С. Моїсєєва та М. Швеця. – 2-е вид. доп. та перероб. – К.: ТОВ «ПанТот», 2007. – С. 32.

<sup>65</sup> Правова інформатика: Підручник / Швець М., Брижко В., Фурашев В. та ін.; за ред.: В. Дурдинця, С. Моїсєєва та М. Швеця. – 2-е вид. доп. та перероб. – К.: ТОВ «ПанТот», 2007. – 524 с.

ляється система, яка дозволить ще на стадії підготовки законопроекту проводити аналіз наслідків його прийняття для соціального, економічного і політичного життя країни.

Вивчення правозастосувальної практики, потребує відповідної комунікації між парламентом та органами судової влади. Така комунікація дозволить забезпечити зворотній зв'язок, та, відповідно, замкненість циклу законотворчого процесу, що є необхідною умовою його ефективності.

Таким чином, за умов утвердження ринкових засад господарювання, формування відповідних суспільних відносин, наявних соціальних очікувань щодо їх нормативного врегулювання інформаційне забезпечення законотворчого процесу набуває статусу необхідної його складової, що пов'язується, передусім, з підвищенням ефективності діяльності вищого законодавчого органу країни.

### ***Терміни та поняття***

**Інформаційне забезпечення законотворчої діяльності** – процес одержання, оцінки, зберігання, обробки та систематизації інформації, що включає комплекс інформаційно-аналітичних, інформаційно-технічних та інформаційно-комунікативних заходів, та забезпечує ефективне використання суб'єктами законотворчого процесу інформаційних ресурсів та інформаційно-комунікаційних технологій на різних етапах і стадіях законотворчої діяльності.

**Інформація** – документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

**Правова інформація** – сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

### ***Контрольні питання***

1. Що являє собою інформаційне забезпечення законотворчого процесу?
2. Яким чином відбувається забезпечення законотворчого процесу правовою інформацією?
3. Які принципи покладаються в основу роботи парламентських аналітичних служб?
4. Назвіть вимоги, що пред'являються до сучасних парламентських інформаційних систем?
5. Яку роль відіграє мережа Інтернет у інформаційному забезпеченні законотворчого процесу?

## Література

1. *Вступ до інформаційної культури та інформаційного права* / За заг. ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного. – Ужгород: ІВА, 2003. – 240 с.
2. *Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти* / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки: Монографія. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 368 с.
3. *Електронне інформаційне суспільство України: погляд у сьогодення і майбутнє* / В. М. Фурашев, Д. В. Ланде, О. М. Григор'єв, О. В. Фурашев. – К.: Інжиніринг, 2005. – 164 с.
4. *Основи інформаційного права України: Навч. посіб.* / В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавловський, В.В. Гриценко та ін.; За ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного та П.В. Мельника. – К.: Знання, 2004. – 274 с.
5. *Розширення доступу громадян до законотворчого процесу: Матеріали круглого столу.* – К.: Парламентське вид-во, 2006.– 64 с.
6. *Системна інформатизація законотворчої та правоохоронної діяльності* / Кер. авт. кол. М. Я. Швець; За ред. В. В. Дурдинця та ін. – К.: Навчальна книга, 2005. – 639 с.
7. *Татарников О. Новые технологии поиска в Интернете* / О. Татарников // КомпьютерПресс. – 2005. – №10. – С. 37.
8. *Швець М. Системна інформатизація законотворчого процесу: сучасність, зручність, прозорість* / М. Швець, І. Здзеба // Віче. – 2005. – № 3. – С. 39–42.

## § 6. Зарубіжний досвід законотворчості

*Планування законотворчої діяльності зарубіжних країн. Реалізація права законодавчої ініціативи в країнах із двопалатним парламентом. Реалізація права законодавчої ініціативи в країнах із однопалатним парламентом. Процедура розгляду законопроектів і прийняття законів у країнах із двопалатним парламентом. Процедура розгляду законопроектів і прийняття законів у країнах із однопалатним парламентом. Процедура промудульгації в країнах із двопалатним парламентом. Процедура промудульгації в країнах із однопалатним парламентом.*

Законотворчість у парламентах різних країн визначається політичною системою, парламентською традицією, правовою культурою та морально-етичними засадами суспільства.

Законотворчий процес у зарубіжних країнах, як правило, складається із таких стадій: планування законотворчої діяльності; підготовка законопроекту; внесення законопроекту до парламенту; розгляд законопроекту у комітетах; слухання законопроекту у комітетах, внесення до нього поправок; внесення проекту на пленарне засідання; розгляд

законопроекту з внесенням поправок; голосування з приводу ухвалення законопроекту; розгляд прийнятого парламентом законопроекту Главою держави; промульгація закону.

Для створення цілісного уявлення про законотворчість зарубіжних країн доцільно навести досвід держав з різними політико-правовими системами у сфері планування законотворчості, ініціювання, розгляду законопроектів, прийняття та промульгації законів.

### ***Планування законотворчої діяльності зарубіжних країн***

Планування законотворчої діяльності – це діяльність уповноважених органів, яка спрямована на досягнення довгострокових цілей та пріоритетів розвитку законодавства. Ця діяльність пов'язана з встановленням порядку та черговості розробки, розгляду законопроектів та прийняття законів.

Аналіз досвіду планування розвитку законодавства в зарубіжних країнах показує, що цей процес визначається низкою факторів, а саме: правовою системою держави, існуючою в країні організацією підготовки законопроектів і законодавчого процесу, формою правління, формою державного устрою, розвитком юридичної науки й ефективністю застосування її даних на практиці.

За правовими системами країн:

У країнах, правові системи яких належать до *англо-саксонської правової сім'ї* ступінь плановості й запрограмованості законопроектних робіт досить низький, що обумовлювалося роллю закону у країнах цієї правової сім'ї. Основними формами застосування програмно-цільового підходу в законотворчості є політичне планування, а також календарі й порядки денні роботи органів законодавчої влади. Крім того, періодично з'являються окремі програми кодифікаційних і інших масштабних законопроектних робіт. Річні плани законопроектних робіт уряду (із установленими строками, виконавцями і т.д.) існують лише в деяких із цих країн (наприклад, у *Великобританії, Ірландії*).

Зростаюча роль закону у сферах неможливого використання прецедентів, конвергенція правових систем, правова реформа системи «загального права» в цілому, і, як наслідок, збільшення масштабів та складності кодифікаційних і законопроектних робіт призвели до розширення застосування у деяких країнах (*Англія, Шотландія, Ірландія, США*) програмно-цільового підходу у законотворчій діяльності.

У країнах *романо-германської правової сім'ї* система законодавства споконвічно створюється на раціональній основі, із чіткою ієрархією законодавчих актів різної юридичної сили, і планування тут є одним з найбільш ефективних способів забезпечення й підтримки системності законодавства. Розвивалося також нормативно-правове забез-

печення планування, норми про планування законотворчої діяльності були закріплені з тим чи іншим ступенем конкретизації у конституційному законодавстві країн, і в першу чергу – в регламентах вищих органів державної влади та (або) законах про порядок їх діяльності.

Поряд із правовою системою, найважливіший вплив на розвиток планування законотворчості справляє форма правління й реальне *співвідношення компетенції вищих органів державної влади*.

У парламентських *республіках і парламентських монархіях* визначальним фактором для розвитку системи планування законопроектних робіт є провідне місце парламенту в системі вищих органів державної влади, підконтрольність йому уряду й приналежність вищих посадових осіб виконавчої влади до партії, що має більшість у парламенті. У цих умовах центр планування законопроектних робіт перебуває в уряді, який і є основним суб'єктом права законодавчої ініціативи.

Однак спосіб *нормативно-правового регулювання відносин у сфері планування законотворчої діяльності* може суттєво різнитися залежно від *правової, а іноді й партійної системи* країни.

Так, найчастіше планування законопроектних робіт закріплюється нормами конституційного законодавства у парламентських республіках з чітко вираженою *багатопартійною системою* (Швейцарія, Данія, Італія). В цих країнах використання юридичних механізмів планування законотворчої діяльності, на відміну від політичних, є більш ефективним.

І навпаки, при близькості до *двопартійної системи* (наприклад, ФРН) більше значення відіграє політичний компонент планування, при цьому докладне нормативно-правове закріплення процедур планування, як правило, не застосовується. Тож планування в цих країнах розглядається сполучною ланкою між політичним плануванням і адміністративною процедурою, а відповідні відносини регулюються нормативними актами міністерств, принципи планування – законом про адміністративну процедуру.

У *напівпрезидентських (змішаних) республіках* політичний компонент проявляється, як правило, слабкіше, ніж у парламентських республіках. Це пояснюється перевагою виконавчої влади в системі вищих органів державної влади (як, наприклад, у Франції). У цих умовах конституційно-правовими нормами встановлюються широкі повноваження органів виконавчої влади у сфері планування, визначення пріоритетності розгляду законопроектів у парламенті й формування порядку денного, а адміністративно-правовими нормами – самі відносини, пов'язані із плануванням законотворчості в органах виконавчої влади.

Планування законотворчої діяльності також визначається *кількістю суб'єктів права законодавчої ініціативи* і їх значенням у законотворчому процесі.

У більшості випадків основним розробником законопроектів у зарубіжних країнах є уряд. За таких умов, і при незначній кількості законодавчих ініціатив (біля 200 на рік, як, наприклад, у Великобританії, ФРН, Казахстані, Франції та інших парламентських країнах) планування не є актуальним завданням для парламенту. При можливості розгляду законопроектів по мірі їх надходження від суб'єктів права законодавчої ініціативи основним документом планового характеру є порядок денний засідання парламенту. По всіх ознаках порядок денний є *короткостроковим* планом роботи парламенту, і, зокрема, законодавчої діяльності. Іноді при малій інтенсивності законотворчої діяльності має місце також *середньострокове* планування (Угорщина, Данія). При дуже високих темпах законотворчості планування має забезпечити концентрацію на пріоритетних законопроектах.

Планування законотворчої роботи залежить також від *форми державного устрою*. Суб'єкти федерації більшості федеративних держав планують свою роботу на спільних принципах, хоча деталі можуть суттєво різнитися.

Таке планування здійснюється по *предметах спільного ведення* або *предметам власного ведення* цих суб'єктів. При наділенні органів державної влади суб'єктів федерації правом законодавчої ініціативи плануються й підготовка законопроектів для внесення їх у порядку реалізації права законодавчої ініціативи в загальнодержавний парламент. Розвиваються механізми *координації законопроектних робіт суб'єктів федерації з федеральним центром*. Нерідко має місце механічне копіювання суб'єктами федерації планів федеральних органів державної влади, що відносяться до предметів спільного ведення.

### ***Реалізація права законодавчої ініціативи в країнах з двопалатним парламентом***

#### **Австрія**

Умови та порядок здійснення законодавчої ініціативи визначають Федеральний конституційний закон і Регламент Національної ради. Законопроекти вносяться до Національної ради за пропозицією депутатів, комітетів Національної ради, за поданням федерального уряду, а також Федеральної ради (законодавчі пропозиції останньої вносяться до Національної ради через федеральний уряд).

Крім того, законопроекти можуть вноситися як народна ініціатива: кожна пропозиція, яка надійшла від 100 тис. громадян, що мають право голосу, або 1/6 громадян, які мають право голосу та проживають у

трьох землях, повинна бути передана центральною виборчою комісією на розгляд Національної ради.

Правила щодо внесення законопроекту як народної ініціативи встановлені Федеральним законом про народну ініціативу. Подання про народну ініціативу подається федеральному міністру внутрішніх справ з підтримкою не менше ніж 10 тис. громадян, що мають право голосу. За розпорядженням федерального міністра внутрішніх справ визначається час реєстрації згоди з пропозицією. Ця реєстрація відбувається протягом кількох днів у пунктах, визначених громадською владою. Якщо ініціативу підтримає необхідна кількість виборців, законопроект передається до Національної ради. Випадки внесення законопроектів як народної ініціативи досить рідкісні. При цьому парламент може відхилити таку ініціативу.

### **Велика Британія**

Право законодавчої ініціативи у Великій Британії мають: стосовно публічних законопроектів – кожний член парламенту, стосовно локальних законопроектів – зацікавлені особи або організації.

Публічні законопроекти, що подаються до парламенту членами парламенту, які є членами уряду, є урядовими законопроектами і подаються тим міністром, який відповідає за їх розробку та проходження в палаті. Міністр вносить законопроект на розгляд як член парламенту.

Члени парламенту, які не є членами уряду, можуть подавати особисті законопроекти.

### **Італія**

Згідно зі ст. 70 Конституції законодавча функція забезпечується обома палатами парламенту. Подавати законопроект має право, перш за все, уряд, який найбільш здатний оцінити необхідність тих чи тих законодавчих перетворень. Урядовий законопроект подається в палати декретом Президента республіки з контрасигнацією Голови Ради Міністрів або компетентного міністра, здобуваючи, таким чином, офіційну підтримку глави держави. Право законодавчої ініціативи мають і члени обох палат. Законопроект може бути внесений парламентською групою та комісією. Законопроекти з питань економіки та праці можуть вноситись у палати консультативним органом палат і уряду – Національною радою економіки та праці.

Законодавчою ініціативою володіє також, згідно зі ст. 71 Конституції, народ Італії. Він реалізує це право шляхом внесення від імені не менше ніж 50 тис. виборців постійно складеного законопроекту. Право на внесення законопроекту мають обласні ради – представни-

цькі органи областей – з питань, які безпосередньо стосуються областей і не можуть бути врегульовані законом області.

Кожний із суб'єктів законодавчої ініціативи має право відкликати свій законопроект за умови, що він не був схвалений у жодній з палат. Водночас будь-який парламентарій може оголосити законопроект, що відкликається, особистим, в такому разі законодавчий процес буде продовжено.

### **Канада**

Право законодавчої ініціативи мають уряд та парламентарії – члени Сенату та Палати Громад.

За предметом регулювання законопроекти поділяються на публічні та приватні. До публічних біллів належать законопроекти, які змінюють або доповнюють загальнонаціональне законодавство, до приватних – законопроекти, які мають локальне значення, а також такі, що стосуються окремих осіб або установ.

Публічні законопроекти, в свою чергу, залежно від того, за чією ініціативою були внесені, поділяються на урядові, тобто внесені Кабінетом (на практиці – міністром-депутатом), та законопроекти, що внесені окремими депутатами (біллі «приватних членів»).

### **Росія**

Конституція (ч. 1 ст. 104) поділяє право законодавчої ініціативи на загальне та спеціальне. Загальне право законодавчої ініціативи мають шість суб'єктів: Президент РФ, Рада Федерації, члени (депутати) Ради Федерації, депутати Державної Думи, Уряд, законодавчі (представницькі) органи влади суб'єктів РФ. Крім того, Конституційний Суд, Верховний Суд, Вищий Арбітражний Суд мають спеціальне право законодавчої ініціативи тільки в межах питань, що входять до їх компетенції.

До цього, як зазначає Регламент Державної Думи (ч. 2 ст. 94), інші, не зазначені у ст. 104 Конституції державні органи, громадські організації та громадяни можуть розробляти законопроекти або законодавчі пропозиції та подавати їх до Державної Думи на обговорення через суб'єктів права законодавчої ініціативи.

### **США**

Виконавча влада формально не має права законодавчої ініціативи. Внести до парламенту проект може тільки сенатор або член Палати представників.

### **Швейцарія**

Право вносити пропозиції стосовно розробки та прийняття законів мають кожна з палат парламенту, депутати, уряд, кантони. У Швейца-

рії, однак, це право пропозиції не ототожнюється з правом законодавчої ініціативи, яким формально володіють тільки Федеральні збори. Тільки після прийняття тією чи тією палатою внесеної пропозиції та надання згоди з нею другої палати парламент приймає рішення (яке власне і є законодавчою ініціативою), яким зобов'язує Федеральні збори розробити законопроект, якщо такий не був поданий в готовому вигляді, або висловити власне ставлення до наявного проекту закону, подавши до парламенту свою доповідь.

Федеральні збори не можуть відмовитися від розгляду законопроекту, поданого урядом, вони мають право запропонувати уряду доопрацювати або переглянути поданий проект закону.

Право вносити пропозиції до парламенту мають також певні групи виборців (так звана народна ініціатива). Виборцям надано право пропонувати поправки до федеральної Конституції, але не проекти звичайних федеральних законів. Відповідно до Конституції народна ініціатива повинна бути підтримана не менше ніж 100 тис. громадян Швейцарії, які мають право голосу.

### ***Реалізація права законодавчої ініціативи в країнах з однопалатним парламентом***

#### **Болгарія**

Болгарія є парламентською республікою. Постійно діючий вищий орган законодавчої влади – однопалатні Народні збори (240 депутатів), які обираються строком на чотири роки.

Право законодавчої ініціативи у Болгарії мають кожен народний представник (члени Народних зборів), а також Рада міністрів, до складу якої входять Міністр-голова, його заступники та міністри. Члени Ради Міністрів мають право відвідувати засідання Народних Зборів. На їх вимогу їм надається слово.

Президент Республіки Болгарія не має права законодавчої ініціативи, крім випадку, коли Народні збори у встановлений Конституцією термін не змогли запропонувати склад Ради Міністрів, Президент призначає службовий уряд, розпускає Народні збори і призначає нові вибори відповідно до положень Конституції.

Законопроекти та їх обґрунтування надсилаються Голові Народних Зборів та вносяться до спеціального державного реєстру «Законопроекти».

В обґрунтуванні (пояснювальній записці) ініціатор законопроекту висловлює свою думку щодо очікуваних наслідків прийняття законопроекту.

## **Данія**

За формою правління Королівство Данія є конституційною монархією. Законодавча влада належить сумісно Королю та Фолькетінгу (парламент Данії). Фолькетінг складається з 129 депутатів, у тому числі 2 депутати від Фарерських островів і 2 – від Гренландії. Фолькетінг є законодавчим органом, однак його законодавча діяльність обмежена королем, без санкції якого не стає чинним ні один закон. На практиці король ні коли не відмовляє Парламенту.

Законодавча ініціатива належить Королю, Раді Міністрів, депутатам і постійним комітетам Фолькетінга. Здебільшого проекти законів розробляються урядом, який направляє їх у Парламент від імені короля.

Перевагу завжди мають урядові законопроекти. Законопроекти окремих депутатів, якщо вони не підтримані урядом, не мають жодного шансу бути прийнятими, тому що уряд підтримують партії або блоки партій, які мають більшість у Парламенті.

## **Естонія**

Естонія є парламентською республікою. Законодавча влада належить Державному Зібранню -Рійгікогу, до складу якого входить 101 депутат.

Відповідно до Конституції Естонії право законодавчої ініціативи мають: член Рійгікогу, фракція Рійгікогу, комісія Рійгікогу, Уряд Республіки і Президент Республіки щодо змін положень Конституції.

До складу Уряду Естонії входять Прем'єр міністр і міністри. Уряд передає до Рійгікогу законопроекти, а також міжнародні договори для подальшої їх ратифікації або денонсації

Рійгікогу має право спираючись на рішення, прийняте більшістю голосів, звернутися до Уряду з пропозицією ініціювати рекомендований Державним Зібранням законопроект.

Право ініціювати зміни до Конституції мають не менш однієї п'ятої складу Рійгікогу та Президент Республіки

## **Кіпр**

Кіпр є республікою президентського типу. Особливість формування державного механізму Республіки Кіпр полягає у тому, що на її території мешкають дві общини – грецька та турецька. Президентом Республіки Кіпр є грек, а віце-президентом – турок, які обираються відповідно грецькою та турецькою Общинами Кіпру відповідно до Конституції. Організація влади, законодавство Кіпру спрямовані на те, щоб максимально врахувати інтереси обох общин.

Законодавча влада Республіки Кіпр здійснюється однопалатним парламентом – Палатою представників (50 депутатів – 70% від грець-

кої общини, 30% – від турецької), які обираються на п'ять років. Відповідно до Конституції законодавчі повноваження Палати представників обмежені у тих питаннях, які входять до компетенції Общинних Зборів (питання релігії, освіти, захист приватних прав громадян, організації та діяльності закладів і установ, які забезпечують функціонування Общини, податки та ін. (ст. 87).

Право законодавчої ініціативи належить депутатам і міністрам. Відповідно до положень Конституції депутати мають право пропонувати зміни та доповнення до законів, крім тих, що передбачають збільшення бюджетних витрат, а міністри законопроекти в цілому.

### **Латвія**

Латвія є парламентською республікою. Законодавчим органом є Сейм до складу якого входять 100 депутатів.

Право законодавчої ініціативи у Латвії належить Президенту Республіки, Кабінету Міністрів, комітетам Сейму, групам депутатів у кількості не менш п'яти осіб, а також у випадках та в порядку, передбачених Конституцією, одній десятій частині виборців (ст. 65 Конституції).

Законодавчі ініціативи мають подаватися у формі законопроектів.

Президент має право подавати законодавчі ініціативи обов'язково у формі законопроектів.

Кожен законопроект має бути підписаний особами, які його подають. Якщо проект закону стосується ратифікації міжнародного договору, він має супроводжуватися офіційним текстом цього міжнародного договору та його перекладом латвійською мову у разі, якщо офіційний текст договору не викладено латвійською мовою. Якщо особа, яка подає законопроект, не дотримувалася цих вимог, Президія Сейму має право його повернути (ст. 80 Регламенту Сейму).

Не менше однієї десятій частини виборців мають право подати Президенту Республіки повністю розроблений проект поправок до Конституції або законопроект, який Президент Республіки передає Сейму.

### **Литва**

Литовська Республіка є парламентською республікою. Законодавчим органом є Сейм, до складу якого входить 141 депутат.

Відповідно до Конституції Литви право законодавчої ініціативи належить членам Сейму, Президенту Республіки та Уряду, а також 50 000 громадян, які мають виборче право.

У разі подання проекту закону до Сейму громадянами Республіки Литва, відповідно до права, наданого їм Конституцією, проект підписується уповноваженими представниками ініціаторів; та супроводжу-

ється підписами громадян, зібраними у порядку, передбаченому законом.

Всі законопроекти або пропозиції, подані до Сейму на розгляд, повинні бути підписані його ініціаторами.

До законопроектів подається супроводжувальний лист, у якому зазначається детальна інформація щодо причин, які спонукали до підготовки законопроекту, дані про автора та інших розробників законопроекту; мети підготовленого проекту; можливих негативних наслідків впровадження закону та заходів щодо їх врегулювання; впливу запровадження закону на кримінальну ситуацію та корупцію; того яким чином закон вплине на ділову активність та розвиток бізнесу; того, які правові акти у цій сфері залишаться чинними (перелік законів надається) і до яких чинних актів треба внести зміни або скасувати їх у зв'язку з прийняттям цього закону; відповідності законопроекту Європейській конвенції про захист прав та основних свобод людини та законодавству Європейського Союзу; бюджетних коштів, які слід витратити для впровадження закону; та інші обґрунтування або пояснення, необхідні на думку ініціаторів.

Законопроект, що змінює або доповнює чинний закон, може бути представлений на пленарному засіданні Сейму не раніше ніж через 6 місяців після набрання цим законом чинності. Ці вимоги не застосовуються у разі, якщо законопроект, який вносить зміни до закону або доповнює його, подається урядом або 1/5 членів Сейму.

### **Люксембург**

Герцогство Люксембург є конституційною монархією. Вищим органом законодавчої влади є однопалатний парламент – Палата депутатів, до складу якої входять 60 депутатів.

Розподіл гілок влади в Люксембурзі є доволі гнучким. Існує багато взаємозв'язків між законодавчою та виконавчою гілками влади.

Формально правом законодавчої ініціативи Конституція наділяє лише Великого Герцога, який є главою держави і очолює виконавчу владу.

Палата депутатів має право звернутися до Великого Герцога з пропозиціями законопроектів, які потім виносяться ним на розгляд Палати (ст. 47 Конституції).

На практиці уряд має право так званої урядової ініціативи, яке дозволяє йому вносити на розгляд законопроекти. Після вивчення Державною Радою ці законопроекти виносяться на голосування до парламенту.

В однопалатній системі парламенту Люксембургу Державна Рада відіграє стримуючу роль другого законодавчого зібрання. Від-

повідно до Конституції Державна Рада надає висновки на законопроекти та на поправки, які можуть бути в них запропоновані, що вносяться до Палати депутатів до проведення голосування. Ці висновки повинні містити аналіз відповідності законопроекту Конституції та міжнародним нормам. Роль Державної Ради полягає скоріше в переконанні ніж у примусі і тому за природою є консультативною.

При розробці будь яких законопроектів повинно бути враховано думку щодо них відповідних Професійних палат, до сфери компетенції яких належать ці законопроекти. Склад Професійних палат визначається шляхом виборів в кожній суспільно-професійній групі, яку вони представляють. Кожна особа, яка працює за професією, що відноситься до сфери діяльності однієї з Професійних палат, повинна стати її членом. У Великому Герцогстві існує шість Професійних палат, з яких три представляють роботодавців, а три – працівників: Торгівельна палата, Палата працівників приватних компаній, Палата державних та суспільних службовців, Реміснична палата, Палата праці та Сільськогосподарська палата. Основним завданням діяльності Професійних палат є захист інтересів соціально-професійних груп, які вони представляють.

Слід розрізняти два типи законодавчих ініціатив.

До першого типу належать урядові законопроекти, підготовлені відповідним міністерством та затверджені Кабінетом Міністрів, вони розглядаються Державною Радою і потім подаються на розгляд парламенту.

До другого типу належать проекти законів, які підготовлені одним або кількома членами парламенту. Ці законопроекти подаються до уряду для з'ясування ставлення його щодо цього законопроекту і до Державної Ради для отримання висновку.

Після того як Державна Рада розглянула законопроект він подається до парламенту.

## **Норвегія**

Королівство Норвегія є конституційною монархією. Вища законодавча влада в країні належить однопалатному парламенту Стортингу, його склад обирається цілком і налічує 165 депутатів.

Стортинг, в свою чергу, зі свого складу обирає Лагтинг, до якого входять  $\frac{1}{4}$  депутатів. Інша частина у  $\frac{3}{4}$  чисельності депутатів складає Одельстинг. Таким чином, Стортинг складається з двох відділень – Лагтингу та Одельстингу, які можна назвати умовно відповідно верхньою та нижньою палатами цього парламенту. Співвідношення політичних сил в обох відділеннях однакове.

Відповідно до Конституції будь який законопроект вноситься до Одельстингу або його членами, або урядом від імені Державної ради (ст. 76 Конституції). Державна Рада є колегіальним органом, який складається з представника короля, прем'єр міністра та інших членів уряду.<sup>66</sup> На практиці більшість законопроектів подається до Одельстингу урядом.

### **Португалія**

Португальська Республіка є парламентською республікою. Парламент Португалії має назву Асамблея Республіки, відповідно до статті 148 Конституції, до її складу входять мінімум 180, максимум 230 депутатів.

Правом законодавчої ініціатива відповідно до положень статті 167 Конституції наділені депутати, парламентські групи та Уряду, а також. групи громадян, які мають виборче право, їх кількість не визначена положеннями Конституції.

Законопроекти, які вносяться депутатами, та законодавчі пропозиції урядовців є рівнозначними.

Депутати, парламентські групи та групи громадян, які мають виборче право, не можуть вносити законопроекти, законодавчі пропозиції та пропозиції про поправки, які передбачають в поточному фінансовому році збільшення видатків чи зменшення доходів держави, передбачених бюджетом.

Законопроекти та законодавчі пропозиції перед обговоренням на пленарному засіданні проходять розгляд у відповідних парламентських комісіях, які вивчають законопроект (законодавчу пропозицію) і складають щодо нього висновок, який подається на розгляд Асамблеї Республіки разом із законопроектом (законодавчою пропозицією). Якщо на розгляді у комісії знаходиться кілька альтернативних законопроектів (законодавчих пропозицій) з одного і того самого питання, то вона готує щодо них висновок, в якому містяться пропозиції стосовно схвалення або відхилення певного проекту чи проектів. Крім того, комісія має право розробити та внести власний проект закону з того ж питання, про яке йдеться у законопроекті (законодавчій пропозиції), що вже перебуває у неї на розгляді. Таким чином, постійні комісії мають право вторинної законодавчої ініціативи<sup>67</sup>.

### **Словаччина**

Словацька Республіка є парламентською республікою. Законодавча влада належить однопалатній Народній Раді Словацької Республі-

<sup>66</sup> Конституции государств Европы: В 3 т. – Т. 2 / Под общ. Ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – С. 649.

<sup>67</sup> Парламенты мира. – М.: Высшая школа, 1991. – С. 284–285.

ки, яка обирається строком на чотири роки і до складу якої входять 150 депутатів. Відповідно до Конституції Словаччини Народна Рада є єдиним органом, який приймає Конституцію і закони.

Право законодавчої ініціативи належить депутатам, комітетам Народної Ради і Уряду Словацької Республіки, до складу якого входять Голова, заступники голови і міністри. Рішення про ініціювання законопроекту приймається Урядом колегіально.

Президент Словацької Республіки не має права законодавчої ініціативи.

### **Словенія**

Республіка Словенія є парламентською республікою. Постійно діючий орган законодавчої влади – однопалатні Державні Збори, до складу яких входять 90 депутатів. Вони представляють громадян Словенії і обираються на 4 роки. Італійська та угорська етнічні громади мають право обирати по одному депутату до Державних Зборів.

Відповідно до Конституції Республіки Словенія право законодавчої ініціативи належить кожному депутату та Уряду Республіки, який складається з Прем'єр-міністра та державних міністрів. Ініціювати законопроект може також група виборців у кількості не менш 5000 осіб.

Окрім Парламенту Словенія має Державну Раду. Це представницький орган носіїв соціальних, економічних, професійних і місцевих інтересів, який складається з 40 членів-радників і обирається строком на 5 років. Члени Державної Ради не можуть одночасно бути депутатами Державних Зборів. Державна Рада має право вносити законопроекти до Державних Зборів.

### **Угорщина**

Угорська Республіка є парламентською республікою. Однопалатні Державні Збори є єдиним постійно діючим органом законодавчої влади, який налічує 386 депутатів і представляє громадян Угорщини. Державні Збори обираються на 4 роки.

Відповідно до Конституції Угорської Республіки право законодавчої ініціативи належить кожному депутату Державних Зборів, всім комісіям Державних Зборів, Президенту Республіки, Уряду, який складається з прем'єр міністра та міністрів.

Загальнонародна ініціатива здійснюється на вимогу не менш 50 000 громадян, які мають право голосу. Загальнонародна ініціатива може бути спрямована на те, щоб Державні Збори включили до порядку денного питання, яке обов'язково належить до компетенції Державних Зборів. Державні Збори зобов'язані обговорити питання, сформульоване у загальнонародній ініціативі (включено Законом 1997:LIX).

Всі законопроекти надходять до Голови Державних Зборів, він вносить їх до книги реєстрації законопроектів за умов підтримки даного законопроекту профільною комісією.

### **Фінляндія**

Законодавча влада у Фінляндії здійснюється однопалатним парламентом – Едускунтой, до його складу входять 200 депутатів, які обираються на 4 роки.

Відповідно до положень Конституції право законодавчої ініціативи має кожний член парламенту, втім депутати можуть вносити законопроекти тільки протягом 14 днів після відкриття чергової сесії. За певних обставин парламент може дозволити парламентарю внести законопроект і пізніше цього терміну, в тому числі у разі, якщо з відповідним проханням до парламенту звертається уряд.

Крім депутатів, реалізуючи право законодавчої ініціативи, Президент вносить до парламенту законопроекти, які розробляє уряд. При цьому Президент може відмовити уряду у внесенні його законопроекту до парламенту чи істотно змінити його зміст. Перед тим, як подати законопроект, Президент має право надіслати його для висновку до Верховного суду або Верховного адміністративного суду. З огляду на висновок він вирішує питання про доцільність внесення законопроекту до парламенту.

Право законодавчої ініціативи з питань, що стосуються автономних Аландських островів, мають Законодавчі збори Аландських островів (Ландстинг).

### **Швеція**

За формою правління Швеція є парламентарною монархією згідно з діючою Конституцією..

Вищим органом державної влади, вищим представницьким та законодавчим органом Швеції є парламент, який має назву Риксдаг. До його складу входять 349 депутатів, чергові вибори відбуваються кожний четвертий рік.

Право законодавчої ініціативи у Швеції має уряд, члени Риксдагу, постійні комісії Риксдагу, інші парламентські органи з питань, що належать до їх компетенції, уповноважені Риксбанку та Управління національного боргу, ревізори парламенту, а також Конференція при голові парламенту (Тальмане) з питань регламенту Риксдагу<sup>68</sup>.

Більш значущі законопроекти надсилаються ініціаторами в спеціальний юридичний орган – Законодавчу Раду, до складу якої входять судді з Верховного та Верховного адміністративного судів, для отри-

---

<sup>68</sup> Парламенти мира. – М.: Высшая школа, 1991. – С. 524.

мання консультативного висновку щодо відповідності даного законопроекту чинному законодавству та міжнародно-правовим актам. Положення Конституції визначають цю процедуру як форму попереднього конституційного контролю.

На відміну від урядової, пропозиція членів парламенту не обов'язково повинна мати форму законопроекту.

### ***Процедура розгляду законопроектів і прийняття законів у країнах із двопалатним парламентом***

#### **Австрія**

Обговорення законопроектів, поданих до Національної ради, відбувається у трьох читаннях.

Перше читання обмежується обговоренням загальних принципів законопроекту. На практиці воно здійснюється лише щодо найбільш значних та важливих проектів і завершується передачею його до відповідного комітету чи спеціально створеного комітету. Перше читання – не обов'язкова стадія обговорення законопроекту. Якщо ніхто на ньому не наполягає, президент Національної ради після роздачі депутатам відповідних проектів може призначити відразу друге читання.

Друге читання відбувається після попереднього обговорення законопроекту в комітеті. Воно складається із загальних дебатов щодо проекту в цілому (генеральні дебати) та обговорення окремих його розділів (спеціальні дебати) і закінчується голосуванням.

Друге читання є важливим етапом обговорення законопроекту, у ході якого виявляється або спільність підходів до оцінки проекту, або істотні розбіжності. У ході обговорення депутати можуть пропонувати поправки до законопроекту. Після обговорення кожного розділу законопроекту відбувається голосування. Після цього проект голосується в цілому.

Третє читання законопроекту може проходити безпосередньо після другого, але Національна рада може прийняти рішення про те, щоб третє читання було відкладене на певний строк. У процесі третього читання можуть бути внесені пропозиції про усунення суперечностей, що виникають при доопрацюванні проекту під час другого читання, можуть враховуватися застереження та виправлятися помилки. Проведення дебатов щодо пропозицій, запропонованих у ході третього читання, не допускається. Третє читання закінчується заключним голосуванням щодо законопроекту, тобто прийняттям закону в цілому.

Прийняті Національною радою закони набирають чинності після схвалення закону Федеральною радою. Якщо протягом восьми тижнів після одержання законодавчого рішення Федеральна рада не висло-

виль щодо нього ніякого аргументованого заперечення, таке рішення передається Федеральному президенту.

### **Велика Британія**

Законопроект може бути поданий у Палату Громад, або в Палату Лордів, де відбувається кілька його читань.

Перше читання – це виключно формальна презентація, без обговорення.

Друге читання передбачає загальне широке обговорення та схвалення комісією у складі 20-25 парламентаріїв, міністрів кожного пункту законопроекту, без огляду на його загальне спрямування та мету, після чого законопроект із внесеними поправками та доповненнями виноситься на розгляд усіх парламентаріїв, і відбувається голосування.

Остаточне обговорення – третє читання, як правило, дуже коротке, після чого законопроект автоматично потрапляє до Палати Лордів, де вся процедура повторюється від формального першого читання до заключних дебатів у третьому читанні. На відміну від Палати Громад замість обговорення у Комісії в Палаті Лордів відбувається відкрите обговорення, в якому можуть взяти участь усі пери.

Лише після схвалення законопроекту в обох палатах він передається на схвалення Королеві і стає законом.

### **Італія**

Законопроект, перш ніж стане законом, проходить три стадії: розгляду в одній палаті парламенту, потім в іншій і, нарешті, промуніципії Президентом Республіки.

Законопроекти закріплюються за відповідними комісіями, які подають свої доповіді палаті.

Розгляд законопроекту у палаті має дві стадії: стадію обговорення основних напрямів і стадію розгляду статей. Після голосування окремих статей можуть вноситися та роз'яснюватися резолюції-інструкції для уряду щодо застосування схвалених статей або закону в цілому.

Виконавча влада в Італії наділена або може наділятися законодавчими повноваженнями щодо видання актів, що мають силу закону, – декретів-законів та законодавчих декретів. Згідно зі ст. 77 Конституції декрети-закони є актами, що мають силу закону та видаються урядом за власною ініціативою у випадках гострої необхідності і терміновості. Декрети-закони в день видання повинні бути передані для наступного затвердження до палат. У випадку незатвердження декрет-закон втрачає чинність з моменту видання, однак палати можуть врегулювати в законодавчому порядку ті відносини, що виникли на його основі.

## **Канада**

Порядок проходження законопроектів ідентичний у Палаті громад та у Сенаті.

У Палаті громад законопроект повинен пройти такі стадії:

перше читання, що є фактично внесенням законопроекту в Палату. Регламент Палати громад дає можливість відхилити будь-який законопроект, не доводячи його до другого читання і не відкриваючи щодо нього дебатів;

друге читання, під час якого обговорюються основні принципові положення законопроекту, при цьому окремі статті законопроекту чи будь-які поправки до нього не розглядаються. Вирішується питання про доцільність прийняття цього білля. У результаті другого читання законопроект може бути схвалений і направлений до відповідного комітету для детального розгляду та підготовки поправок або відхилений у цілому;

обговорення – детальний, постатейний розгляд законопроекту відбувається у комітеті палати. При цьому комітет може відхилити будь-яку статтю законопроекту, виділити яку-небудь частину білля в окремий законопроект, просити у Палати надати йому право розділити законопроект на дві або кілька частин або об'єднати два білля в один;

доповіді – розгляд законопроекту постатейно, обговорення зроблених комітетом поправок у Палаті;

третє читання – це досить формальна стадія, на якій можуть пропонуватися поправки, що не стосуються суті законопроекту.

Після проходження трьох читань законопроект вважається прийнятим Палатою громад, після чого він передається в Сенат. У випадку якщо сенатори вносять у законопроект поправки, він знову повертається на розгляд Палати. Якщо виникають істотні розбіжності у двох варіантах білля, може бути скликана конференція за участю депутатів Палати громад і сенаторів. Ця конференція фактично є тимчасовим погоджувальним комітетом.

Після подолання розбіжностей та остаточного схвалення законопроекту обома палатами він передається Генерал-губернатору Канади. Останній дає «королівську санкцію», тобто затверджує білля, що стає законом та іменується «Актом парламенту». Якщо інше не передбачене, він набуває чинності з моменту затвердження генерал-губернатором.

## **Росія**

Обговорення законопроекту в Державній Думі проходить кілька стадій:

обговорення законопроекту в комітетах Державної Думи (до першого читання в Державній Думі). Комітет Державної Думи ухвалює своєю постановою рішення про доцільність або, навпаки, недоцільність подальшого розгляду законопроекту Державною Думою;

розгляд законопроектів у Державній Думі, що здійснюється в трьох читаннях, якщо стосовно конкретного закону не буде прийняте інше рішення;

прийняття законопроекту в першому читанні, що означає, що Державна Дума затвердила концепцію та основні положення законопроекту, його назву, вибрала з наявних альтернативних законопроектів один і прийняла його за основу для подальшої роботи;

друге читання – розгляд поправок до законопроекту. Прийнятий у другому читанні законопроект направляється до відповідального щодо законопроекту комітету для усунення за участю Правового управління Апарату Державної Думи можливих внутрішніх суперечностей та редакційного опрацювання тексту законопроекту, зміненого при другому читанні;

третє читання законопроекту, яке не допускає внесення до нього поправок та повернення до його обговорення в цілому або по статтях, главах, розділах.

Федеральний закон вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загального числа депутатів Палати.

Відповідно до ч. 3 ст. 105 Конституції Російської Федерації прийняті Державною Думою федеральні закони протягом п'яти днів передаються на розгляд Ради Федерації, який починається з оголошення висновку відповідного комітету Ради Федерації та проекту постанови Ради Федерації, внесеного цим комітетом, і закінчується схваленням або відхиленням закону.

Прийнятий у зазначеному порядку федеральний закон направляється Головою Державної Думи Президенту Російської Федерації для підписання та опублікування.

## **США**

Сенат і Палата представників Конгресу США мають однакові законодавчі функції та повноваження.

Голова Палати передає внесений законопроект для розгляду до комітетів. Ті законопроекти, які зібрали більшість голосів у комітеті, досягають стадії пленарного засідання в Палаті, інші відхиляються та здаються в архів. При розгляді на пленарному засіданні Палати законопроект можна відхилити, ухвалити або внести поправки, а вже потім ухвалити, або ж його можна відправити назад до комітету для додаткового розгляду.

Закон у Палаті представників та у Сенаті проходить три читання, слухається на спільному засіданні представників палат, після чого потрапляє на підпис до Президента, який може його підписати або повернути до Конгресу. Конгрес може затвердити законопроект всупереч вето двома третинами голосів у обох палатах.

### **Швейцарія**

Внесені до парламенту законопроекти обговорюються в комісіях та на пленарному засіданні палат (Національної ради та Ради кантонів). Після заслуховування доповіді відповідної парламентської комісії на обговоренні палати можуть пропонуватися поправки та доповнення до проекту, які виносяться на голосування.

Після обговорення відбувається постатейне голосування стосовно проекту закону. У випадку, якщо поправок до статті немає, вона приймається без голосування. Потім відбувається остаточне голосування законопроекту в цілому.

Усі федеральні закони і постанови повинні бути прийняті обома палатами Федеральних зборів.

**Процедура розгляду законопроектів та прийняття законів у країнах з однопалатним парламентом**

### **Болгарія**

Закони Республіки Болгарія обговорюються та приймаються Народними Зборами після двох голосувань, які здійснюються на окремих засіданнях. Народні збори приймають закони більшістю голосів (більш половини присутніх народних представників).

Законопроект розглядається у першому читанні в цілому після того, як Народні Збори заслухають доповідь комітету, призначеного головним доповідачем, думку ініціатора законопроекту та доповіді інших постійних комітетів, яким було доручено відповідний законопроект.

Під час другого голосування Народні Збори обговорюють та приймають законопроекти глава за главою, розділ за розділом або частина за частиною.

Після прийняття закону Народними Зборами та подання його на підпис Президенту Президент має право мотивовано повернути закон до Народних зборів для нового розгляду.

Повернутий акт повторно приймається більшістю голосів всіх членів Народних Зборів.

Голова Народних Зборів засвідчує своїм підписом зміст законів, прийнятих Народними зборами.

## **Данія**

Законодавча процедура Фолькетінгу передбачає три читання законопроектів відповідно до Конституції Данії та Регламенту Фолькетінгу.

Для прийняття рішення необхідно, щоб у засіданні Фолькетінгу і голосуванні брали участь не менш половини членів Фолькетінгу.

У першому читанні депутатів повідомляють про надходження певного законопроекту. Після цього проект відправляють у профільний комітет для детального опрацювання. Після того, як профільний комітет надасть свої висновки стосовно даного законопроекту, він передається на друге читання. У другому читанні відбувається постатейне обговорення проекту закону і заслуховуються ініціатори даного законопроекту щодо необхідності його прийняття. Третє читання передбачає обговорення проекту в цілому та його голосування. Протягом третього читання пропозиції щодо законопроекту вже не вносяться.

Якщо законопроект був прийнятий Фолькетінгом, одна третина депутатів може звернутися, не пізніше трьох тижнів після прийняття законопроекту, до голови Фолькетінгу з вимогою проведення референдуму по цьому законопроекту.

Голосування на референдумі відбувається за і проти законопроекту. Законопроект відхиляється більшістю голосів виборців, якщо не менш тридцяти відсотків від загальної кількості виборців, які мають право брати участь у голосуванні, проголосували проти законопроекту.

## **Естонія**

Законодавча процедура Державних Зборів – Рійгікогу передбачає два читання законопроекту.

Правління Рійгікогу протягом трьох днів приймає рішення про прийняття законопроекту на розгляд і призначає керівну комісію для розгляду цього проекту.

Ініціатор законопроекту має право його відкликати на будь-якому етапі розгляду. Це надає можливість автору законопроекту запобігти прийняття цього законопроекту із внесеними змінами, з якими він не погоджується.

Тільки більшістю голосів членів Рійгікогу можна прийняти або внести зміни до наступних законів: Про громадянство, Про вибори до Державних Зборів – Рійгікогу, Про вибори Президента Республіки, Про вибори до органів місцевого самоврядування, Про референдум, Про Регламент Рійгікогу, Про порядок роботи Рійгікогу, Про Уряд Республіки, Про державний бюджет, Про Національний банк Естонії, Про національний контроль та деякі інші.

Прийнятий закон підписує Голова Рійгікогу.

Одночасно з закінченням повноважень Державних Зборів з розгляду знімаються усі законопроекти, які не встигли розглянути. Новий склад Рійгікогу починає свою роботу з чистого аркуша.

### **Кіпр**

При формуванні керівних органів Палати представників додержуються принципу захисту інтересів двох общин – грецької та турецької, тому Голова Палати представників є депутат, обраний народними обранцями від грецької общини, а його заступник – від турецької общини. Цей самий принцип застосовують при формуванні комітетів і комісій Палати представників.

Відповідно до Регламенту законопроекти, які розглядаються Палатою представників, розподіляються на два види – законопроекти (Bills) та приватні законопроекти (Private Bills), які стосуються окремих громадян, організацій та корпорацій.

Всі подані до Палати представників законопроекти мусять мати супроводжувальні пояснення щодо їх цілей та необхідності прийняття.

Законопроекти та приватні законопроекти, які вносяться на розгляд до Палати, публікуються якомога найшвидше у Офіційному Віснику Республіки і їх копії надаються всім депутатам. Рішення у Палаті представників приймається більшістю голосів.

Голова комітету, якому на опрацювання було передано законопроект, доповідає Палаті представників щодо пропозицій та висновків комітету стосовно проекту. Після цього починаються дебати по проекту, голосування відбувається постатейно і по законопроекту в цілому.

Після закінчення постатейних дебатів по законопроекту Палата представників може прийняти рішення про те, що на остаточне слухання виноситься тільки назва законопроекту або приватного законопроекту і його ставлять на голосування в цілому.

Президент Республіки Кіпр або віце-президент мають право повернути прийнятий Палатою представників законопроект в цілому або його окремі положення.

### **Латвія**

Відповідно до законодавчої процедури законопроекти вносяться до Сейму, де проходять три читання. Однак в окремих випадках для прийняття необхідно лише два читання законопроектів.

Обов'язковою умовою включення законопроекту до порядку денного та розгляду його на засіданні Сейму є розгляд цього законопроекту

кту відповідальним комітетом, який подає свій висновок та пояснювальну записку стосовно законопроекту до Президії Сейму.

Перше читання законопроекту починається з доповіді, яку робить доповідач, призначений відповідальним комітетом. Обговорення положень законопроекту починається після доповіді.

Після ухвалення законопроекту у першому читанні, Сейм приймає рішення щодо граничного строку внесення пропозицій.

Якщо законопроект не був прийнятий в першому читанні, він вважається відхиленим і його можна повторно внести на обговорення в продовж тієї самої сесії

Підготовку законопроекту до другого читання здійснює відповідальний комітет разом із юридичною службою Сейму та експертами-мовознавцями. Комітет подає свій висновок стосовно поданих пропозицій та у разі необхідності додає свої пропозиції.

Пропозиції стосовно внесення змін до законопроекту можуть подавати: Президент; комітет Сейму; парламентська група чи політичний блок Сейму; член Сейму; Прем'єр-міністр, заступник Прем'єр-міністра, Міністр або Державний міністр; парламентський секретар міністерства, якого уповноважено міністром; юридична служба Сейму в разі, якщо пропозиції пов'язані із законодавчою технікою та кодифікацією.

Друге читання законопроекту починається з виступу доповідача. Далі законопроект розглядається стаття за статтею.

Упродовж другого читання дозволяється обговорення лише з приводу окремої статті або частини законопроекту, а голосування може проводитися щодо кожного пункту, частини, статті в цілому чи групи статей. Якщо не було подано жодної пропозиції стосовно окремої статті, окреме голосування щодо неї не проводиться.

Після розгляду усіх пропозицій особа, яка головує на засіданні, ставить законопроект на голосування в цілому разом із прийнятими пропозиціями.

Якщо Сейм прийняв законопроект згідно з зазначеною вище процедурою, його повертають до відповідального комітету для підготовки до третього читання.

Якщо Сейм голосує за терміновий законопроект у цілому, цей законопроект вважається прийнятим.

У випадку коли Сейм не прийняв законопроект у другому читанні, його повертають до відповідального комітету, і він може повторно виноситися на друге читання.

Підготовку законопроекту до третього читання здійснює відповідальний комітет разом із юридичною службою Сейму та експертами-

мовознавцями. Комітет подає свій висновок стосовно внесених пропозицій та за необхідності додає свої пропозиції.

Третє читання законопроекту починається з виступу доповідача. Розглядаються та ставляться на голосування тільки ті статті, пропозиції до яких були подані після другого читання.

У випадку коли Сейм не прийняв законопроект у третьому читанні, його повертають до відповідального комітету, і він може повторно подаватися для третього читання.

Президент може вимагати переглянути прийнятий закон. В цьому випадку Сейм на наступному засіданні, не обговорюючи це, передає обґрунтовані заперечення Президента до відповідального комітету та до інших комітетів, а також встановлює граничний строк внесення пропозицій та перегляду закону.

### **Литва**

Законодавчою процедурою передбачено розгляд законопроекту на засіданнях Сейму без поділу на декілька читань.

Відповідно до Статуту Сейму процедура розгляду законопроекту має такий порядок: розгляд у провідному комітеті, розгляд на засіданні Сейму та прийняття на засіданні Сейму.

Всі подані законопроекти та пропозиції реєструються в Реєстрі законопроектів та пропозицій, де зазначені автори, ініціатори та всі подані документи, які направляються до Секретаріату засідань Сейму.

Перед розглядом на засіданні Сейму законопроект розглядається у головному комітеті.

За результатами розгляду головний комітет може прийняти одне з таких рішень, яке буде розглядатися на засіданні Сейму: схвалити законопроект, поданий ініціаторами, чи законопроект, переглянутий комітетом, та висновки комітету; схвалити або відхилити зміни до проекту закону, що надійшов від осіб з правом законодавчої ініціативи (схвалені зміни вносяться до законопроекту, переглянутого комітетом; всі отримані від цих осіб зміни вносяться до висновків комітету); зробити перерву в слуханнях комітету та повернути законопроект і висновки для перегляду тим особам, які готували висновки та повинні врахувати зауваження, визначені комітетом; винести проект закону на публічний розгляд; повернути законопроект ініціаторам на перегляд; відхилити законопроект.

Протягом розгляду законопроекту на засіданні Сейму заслуховуються доповіді представників ініціаторів альтернативних законопроектів. Можливо заслуховування додаткових доповідей інших комітетів щодо даного законопроекту.

Під час загального обговорення основних положень проекту закону заслуховуються заяви уряду, інших комітетів, членів парламентських груп та окремих членів Сейму.

Наступним етапом обговорення законопроекту є розгляд висновків, схвалених головним комітетом щодо поправок та доповнень до законопроектів, поданих Президентом республіки, урядом або членами Сейму. На засіданні також приймається рішення щодо поправок та доповнень, які не були схвалені головним комітетом.

Останній етап – це прийняття законопроекту на засіданні Сейму. Головний комітет подає до Сейму для прийняття проект закону, який відредаговано відділом документації Секретаріату Сейму. Юридичний департамент Секретаріату також подає висновки щодо цього законопроекту.

На голосування подаються окремі розділи законопроекту. Статті приймаються по черзі, якщо Сейм не прийме іншого рішення. Законопроект подається на голосування в цілому після того, як були розглянуті всі його статті. Пропозиції щодо відхилення законопроекту під час прийняття закону не приймаються, він вважається відхиленням, якщо не набирає достатньої кількості голосів.

### **Люксембург**

Відповідно до законодавчої процедури в парламенті законопроекти проходять два читання. Законодавча влада в Люксембурзі здійснюється в спільній діяльності парламенту (Палати депутатів), уряду, який очолює Великий Герцог, та Державної Ради.

Після розгляду законопроекту Державною Радою він передається у відповідний парламентський комітет, який його опрацьовує і подає до Палати депутатів.

Дебати на пленарному засіданні проводяться в два етапи: загальне обговорення та обговорення за статтями. Будь який депутат може запропонувати поправки.

Законопроект може бути прийнятий тільки після постатейного голосування. В цілому закони приймаються поіменним голосуванням. Будь яке рішення приймається абсолютною більшістю голосів. У випадку поділу голосів порівну пропозиція, що голосується, вважається такою, що відхилена.

Парламент може приймати рішення тільки в присутності більшості його членів.

Всі законопроекти підлягають повторному голосуванню, якщо тільки Палата на відкритому засіданні щодо узгодження з Державною Радою не приймуть іншого рішення.

Рішенням Державної Ради обов'язкове повторне голосування законопроекту може бути відкладено. Таким рішенням може бути призупинено законодавчу процедуру, однак його не достатньо для права вето.

У випадку прийняття закону Палатою депутатів його затверджує Великий Герцог та підписує міністр, до компетенції якого належить цей закон.

### **Норвегія**

Парламент Норвегії Стортинг відноситься до однопалатних парламентів, оскільки всі його депутати обираються населенням на підставі прямого виборчого права, і вже потім депутати обирають зі свого складу Одельстинг та Лагтинг.

Після внесення законопроекту до Одельстингу його членами або урядом він передається до відповідного комітету Стортингу, який розглядає його та робить свої висновки для Одельстингу.

Одельстинг обговорює законопроект враховуючи висновок комітету і в разі прийняття передає цей законопроект до Лагтингу. Після обговорення Лагтинг приймає рішення або схвалити законопроект або відхили його. Збори Одельстингу та Лагтингу проводяться окремо.

У випадку відхилення законопроекту Лагтингом він разом із зауваженнями повертається до Одельстингу. Останній розглядає ці зауваження і приймає рішення або відхилити законопроект, або прийняти його із зауваженнями. В разі прийняття законопроект знову передається на обговорення до Лагтингу.

Після схвалення Лагтингом або спільним засіданням Стортингу законодавчої пропозиції Одельстингу вона направляється Королю на затвердження в якості закону.

Всі законопроекти, про які не повідомлено Королем про його схвалення, вважаються відхиленими.

### **Португалія**

Законодавча процедура Асамблеї Республіки передбачає два читання законопроекту у парламенті.

До компетенції Асамблеї Республіки належить ухвалення змін до конституції. Ці акти приймаються у вигляді конституційних законів. У вигляді органічних законів приймаються акти з питань діяльності органів державної влади, референдумів, організації та діяльності Конституційного Суду, оборони країни, громадянства, кордонів, політичних партій, виборів тощо. У формі законів приймаються акти щодо схвалення політико-адміністративних статутів автономних областей, делегування урядові законодавчих повноважень, делегування обласним законодавчим асамблеям повноважень щодо прийняття нормати-

вно-правових актів, що не належать до їхньої компетенції але мають для областей особливе значення, оголошення амністії та помилювання, основних напрямків національних планів та бюджету держави за пропозицією уряду, окремих питань фінансової діяльності уряду.

Перед першим читанням на пленарному засіданні парламенту законопроект розглядається у парламентській комісії (або комісіях), яка готує висновок щодо законопроекту або власний законопроект із цього питання.

У ході першого читання визначається, які із запропонованих комісією проектів відхиляються, а які приймаються за основу. Прийнятий за основу проект закону проходить постатейне голосування.

Друге читання є заключним голосуванням законопроекту на пленарному засіданні Асамблеї Республіки. Законопроект або законодавча пропозиція вважаються прийнятими, якщо за них проголосувала більшість присутніх на засіданні членів парламенту за наявності кворуму. Схвалений законопроект або законодавча пропозиція набувають статусу декрету Асамблеї Республіки та публікуються. Для того, щоб декрет Асамблеї Республіки перетворився на закон та набрав чинності, він повинен бути промудьгований Президентом та оприлюднений.

### **Словаччина**

Відповідно до Регламенту законодавча процедура Народної Ради передбачає три читання законопроекту.

У першому читанні, протягом якого не можна пропонувати зміни та доповнення до законопроекту, після загального обговорення законопроекту Народна Рада приймає одно з рішень: повернути законопроект ініціатору на доопрацювання, припинити дебати стосовно даного законопроекту (зняття законопроекту з розгляду) або передати проект на друге слухання. Після цього законопроект передають на опрацювання у відповідний комітет або комітети.

Друге слухання законопроекту відбувається після отримання депутатами спільного звіту комітетів щодо законопроекту у письмовому вигляді або заслуховування спільного доповідача від комітетів. Внесення пропозицій та поправок до законопроекту відбувається за умов підтримки даної пропозиції не менш 15 депутатами.

Протягом третього читання до законопроекту вносяться поправки, які пов'язані з усуненням суперечностей, виправленнями, уточненнями, а також з виправленням граматичних та технічних помилок.

За результатами голосування у третьому читанні закон вважається прийнятим. Закон підписує Голова Народної Ради.

Якщо Президент Словацької Республіки поверне, прийнятий законопроект з зауваженнями, Народна Рада повторно розглядає його і у

разі схвалення даного законопроекту він підлягає оприлюдненню без підпису Президента.

## **Словенія**

Державні Збори Республіки Словенія приймають зміни та доповнення до положень Конституції, закони, автентичні тексти законів, консолідовані тексти законів та інші нормативно-правові акти.

Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість у дві третини обраних депутатів.

Проекти законів передаються Голові Державних Зборів. Законопроекти повинні містити назву закону, вступ, текст положень статей, пояснення щодо необхідності прийняття закону.

Відповідно до Регламенту Державних Зборів звичайна законодавча процедура передбачає три слухання законопроекту. Іноді можуть бути використані скорочена процедура або швидка процедура прийняття законопроекту. Існують інші спеціальні процедури, які використовують при перегляді закону, затвердженні автентичного тексту закону, офіційній консолідації тексту закону, ратифікації договорів, внесенні змін до Конституції, ухваленні державного бюджету, додаткового бюджету та при внесенні змін до бюджету.

Перше читання вважається розпочатим з моменту передання депутатом законопроекту.

Для подальшого розгляду законопроекту Голова Державних Зборів призначає робочу групу по опрацюванню цього проекту. Профільні комісії та комітети надають свої зауваження робочій групі стосовно законопроекту.

У другому читанні не відбувається загального обговорення законопроекту і не приймаються загальні пропозиції щодо даного законопроекту. Робоча група обговорює та голосує поправки до положень проекту, які вносяться членами робочої групи, окремими депутатами та представниками Уряду, якщо Уряд не є ініціатором цього проекту, і вносить їх на сесію Державних Зборів, де обговорюються та ставляться на голосування окремі статті проекту, до яких були запропоновані зміни, та самі тексти змін. Кожна поправка голосується окремо.

Якщо протягом другого слухання були прийняті всі поправки до законопроекту його передають на третє слухання. Якщо зміни та доповнення не були ухвалені, на голосування виносяться питання про припинення розгляду законопроекту.

Законопроект з усіма внесеними поправками до нього до третього слухання готує юридична служба Парламенту або Уряд, якщо він є ініціатором цього проекту, перевіряючи відповідність цього проекту положенням Конституції та іншим чинним законам.

Третє читання відбувається на наступний після другого читання сесії, воно передбачає обговорення та голосування законопроекту в цілому, однак можливо обговорення окремих статей проекту, до яких були внесені зміни. Після прийняття гармонізованої версії змін і доповнень до проекту на голосування виноситься законопроект в цілому. Його ухвалюють більшістю голосів.

### **Угорщина**

Законодавча процедура у Парламенті починається з реєстрації законопроектів у книзі реєстрації.

Відповідно до Регламенту законопроектом вважається пропозиція щодо утворення правової норми, яка належить до компетенції парламенту та містить запропонований текст і назву акта. Якщо законопроект містить зміни та доповнення до закону або скасовує закон, це має бути зазначено у його назві.

Профільні комісії при опрацюванні законопроекту надають парламенту рекомендації, які містять висновки про відповідність даного законопроекту Конституції, іншим законам або його узгодження з правовою системою Угорщини, наявність суперечливих положень, а також відповідність нормам законопроекткування та правилам граматики.

Парламент на основі власного рішення розглядає важливі законопроекти у два етапи: спочатку обговорюються принципи законопроекту, а потім його текст. Принципи законопроекту визначаються парламентом у парламентській резолюції, яка схвалюється тією більшістю, що необхідна для схвалення законопроекту.

Звичайний розгляд законопроекту починається із загального обговорення, що полягає в обговоренні необхідності законопроекту або його частин, принципів, на яких він базується, а також того, чи готовий він до детального обговорення.

Призначена комісія розглядає запропоновані зміни та приймає рішення про те, чи підтримати їх, чи ні. Вона подає запропоновані зміни до парламенту в своїй рекомендації щодо підготовки детального обговорення.

Якщо не було внесено жодної запропонованої зміни до законопроекту до завершення загального обговорення, Голова попереджає парламент про те, що детального обговорення не буде. Якщо ніхто не наполягає на виступі після попередження, то по закінченні загального обговорення парламент вирішує, чи приймати законопроект.

Детальне обговорення полягає в обговоренні положень законопроекту, до яких було внесено зміни, та в обговоренні рекомендації комісії (-й).

Обговорення починається та завершується з дотриманням послідовності пронумерованого порядку положень щодо кожного положення, а потім щодо преамбули та назви.

Після завершення детального обговорення відбувається голосування стосовно запропонованих змін.

Остаточне голосування може відбуватися лише після остаточного обговорення законопроекту.

Законопроект, прийнятий парламентом, підписується протягом 15 днів його Головою і негайно надсилається Президенту республіки.

### **Фінляндія**

Законодавча процедура Едускунти передбачає два читання законопроекту в парламенті.

Під час першого читання обговорюються зміст законопроекту та зауваження до нього, які містяться у висновку спеціальної комісії, що попередньо розглядала законопроект.

Рішення на пленарному засіданні приймаються більшістю поданих голосів, у разі якщо інше не передбачено Конституцією.

Після першого читання парламент може направити законопроект на розгляд Великої комісії, до складу якої входять лідери фракцій, інші члени парламенту, які становлять пропорційне представництво партійних фракцій у парламенті. На цьому етапі, який є обов'язковим та вирішальним, законопроект може бути схвалений, до нього можуть бути внесені будь-які поправки або він може бути відхилений.

Після винесення рішення Великою комісією відбувається друге читання законопроекту, під час якого обговорюються основні положення законопроекту.

Прийняті Едускунтою законопроекти направляються Президентові на затвердження, якщо Президент не затверджує закон у встановлений Конституцією строк, він повертається на розгляд до Едускунти. При повторному розгляді законопроектів на пленарному засіданні передбачається лише одне читання. У разі повторного прийняття цього законопроекту без змін його змісту, цей закон набуває чинності без затвердження Президентом.

### **Швеція**

Законодавча процедура Ріксдагу передбачає два читання законопроекту в парламенті.

Законопроекти, внесені до Ріксдагу, оголошуються на черговому пленарному засіданні та передаються у відповідні комісії. Комісії не тільки дають свій висновок щодо законопроектів, вони мають право істотно змінювати зміст законопроектів, а також розробляти законопроекти і виносити їх на обговорення парламенту.

При першому читанні обговорюються основні положення законопроекту, пропозиції щодо змін або доповнень.

У другому читанні законопроект обговорюється постатейно. Для схвалення рішення щодо законопроекту необхідно, щоб за нього проголосувала більшість присутніх, крім випадків, коли потрібна кваліфікована більшість.

Текст прийнятого парламентом закону має бути негайно підписаний Прем'єр-міністром і відповідним міністром, після чого відразу ж набирає чинності.

### ***Процедура промульгації в країнах із двопалатним парламентом***

#### **Австрія**

Промульгація визначається як проголошення закону шляхом його публікації.

Акт промульгації починається з прийняття закону обома палатами Парламенту, відповідна ухвала передається Федеральному канцлерові, який відповідає за промульгацію та подає ухвалу на засвідчення автентичності Федеральному президентові, скріпивши її своїм підписом у порядку контрасигнації.

Закон набирає чинності одразу на другий день після його публікації у Федеральному віснику законів.

#### **Велика Британія**

Промульгація закону має місце тоді, коли ухвалений обома палатами Парламенту законопроект отримує королівську санкцію. Якщо немає вказівок на протилежне (в тексті самого закону), і промульгація, і набрання чинності відбуваються щойно висловлено королівську санкцію. Отже, певного часу, за який повинна відбутися промульгація після ухвалення законопроекту Парламентом, не існує.

Після проходження законопроекту через Парламент Видавництво Її Величності готує верстки тексту закону та друкує його щойно буде отримана королівська санкція. Виготовляються також два примірники на пергаменті, котрі підписує Секретар Палати лордів: один залишається у нього на зберіганні, а інший надсилається до Державного архіву (це архівні примірники).

Юридична відповідальність за королівську санкцію лежить на короні. Лорд-канцлер зобов'язаний дати розпорядження щодо промульгаційного списку, відповідно до якого королівська типографія Видавництва Її Величності розсилає примірники всім перерахованим у ньому судовим й адміністративним службовцям.

Законом не встановлений термін між промульгацією та публікацією закону, хоча він насправді дуже короткий, а коли якийсь закон треба ввести в дію негайно після королівської санкції, він роздруковується в пріоритетному порядку.

Офіційним видавцем усіх законів визнано Видавництво Її Величності. Головна відповідальність за публікацію лежить на Лорді-канцлері, тоді як Служба публікації законів дбає про те, щоб примірники закону потрапили до всіх державних міністерств, інших офіційних органів та широкого загалу.

Набрання чинності пов'язується з промульгацією. Закон може набирати чинності відразу по королівській санкції, та буває таке лише за виняткових обставин. Як правило, конкретніше про це йдеться в самому законі. Мало того, закон може конкретно передбачати, що весь закон або його певні положення набирають чинності певного дня чи через певний час після отримання королівської санкції (зазвичай два місяці або більше, коли відповідні положення безпосередньо стосуються загалу, юристів або судових справ у процесі розгляду), весь закон або його певні положення набирають чинності після виходу наказу про їх уведення в дію. Такий наказ є актом делегованого законодавства, здійснюваним міністром(-ами), який відповідає за закон, і підлягає схваленню обома палатами.

### **Швейцарія**

У Швейцарії немає точного визначення поняття «промульгація». Після того, як було встановлено день набрання законом чинності і він настав, закон стає чинним, якщо виконано всі формальності щодо його публікації. Після ухвалення Парламентом починається стоденний період, протягом якого можна подати вимогу про організацію референдуму щодо цього закону, за умови, що під нею підпишуться принаймні 50 000 виборців. В принципі, шойно мине цей час (і ніхто не подасть вимогу про референдум), закон проголошують. Якщо ж надійшло клопотання про референдум, порядок публікації залишається незмінним, але вона здійснюється лише тоді, коли підтверджено результат референдуму (відповідь на питання якого має бути позитивною, щоб закон проголосили). На це йде близько 6 тижнів.

Таким чином, певного моменту, коли відбувається промульгація, немає. Натомість маємо процес публікації, в межах якого Парламент часто покладає на уряд (Федеральну Раду) зобов'язання встановити дату набрання законом чинності – Федеральна Рада в такому разі повинна видати відповідний указ.

Відразу після ухвалення Парламентом (саме відтоді починається стоденний період, коли можна подати вимогу про референдум) закон публі-

кується Федеральною Канцелярією в офіційному віснику «Фей Федераль». Потому його друкують у хронологічному «Рекей Оффісьєль» («Р. О.»), а пізніше й у систематичному «Рекей Оффісьєль» («Р. С.»).

Між промудгацією та публікацією різниці не роблять. Акт публікації починається не раніше, як мине час, призначений для скликання референдуму, а закінчується найпізніше за 5 днів до визначеної дати набрання чинності.

Зазвичай Парламент визначає дату набрання законом чинності сам або робить це, коли делегує Федеральній Раді повноваження з імплементації закону.

Після публікації закон стає юридично чинним, навіть якщо в «Р. О.» його не видрукували в приписаних законом формі чи часі (за 5 днів до набрання чинності). Проте громадянин, захищаючись, може послатися на те, що його було позбавлено доступу до закону через неопублікування, або на те, що він нібито не знав, що закон опублікували відповідно до наявного порядку, і суд в такому випадку не може визнати його винним.

### ***Процедура промудгації в країнах з однопалатним парламентом***

#### **Болгарія**

Юридичного визначення промудгації у Болгарії немає. Загалом, закон треба оприлюднити, опублікувавши його в «Офіційному віснику», котрий видається Національними зборами.

Коли закон ухвалено Національними зборами, період між днем його прийняття/ухвалення і датою публікації становить 15 днів. Текст закону та постанови Національних зборів має бути засвідчений Президентом Національних зборів. Відтак Президент республіки повинен видати указ про закон, і саме тоді закон вважається промудгованим. День опублікування в «Офіційному віснику» є днем набуття законом зобов'язального характеру.

Президент республіки має право протягом часу, визначеного в Конституції, і з викладом підстав повернути закон до Національних зборів для додаткового обговорення. На таку пропозицію відмовою відповісти не можна, тож Національні збори повинні знову ухвалювати закон простою більшістю усіх депутатів. Після прийняття закон повертається Президентові республіки, в якого відтак є ще 7 днів, аби видати указ і промудгувати закон.

#### **ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОНУ**

Закон публікується в «Офіційному віснику», який друкується за редакцією Президента Національних зборів і видання якого здійснюється під його контролем.

## НАБРАННЯ ЗАКОНОМ ЧИННОСТІ

Закон набирає чинності на третій день після промунульгації або з іншого дня, встановленого законом. Відтак він вважається чинним, а кожний, хто порушить цей закон, не може уникнути відповідальності, посилаючись на непоінформованість про його існування.

### **Данія**

У Данії промунульгація має місце після прийняття закону парламентом і отримання ним королівської санкції (тобто підписання королевою та відповідними міністрами).

Королівська санкція має бути отримана протягом 30 днів після ухвалення закону, але її, як правило, не може бути дано раніше, ніж на третій день після прийняття закону.

## ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОМУ

Закон оприлюднюється в Офіційному віснику «Лоутіденде» і розсилається всім суддям і владним органам.

## НАБРАННЯ ЗАКОНОМ ЧИННОСТІ

Закон може набрати чинності лише після його прийняття парламентом, надання королівської санкції та оприлюднення.

За звичайних обставин дата набрання чинності зазначається в тексті закону; інакше він набирає чинності за тиждень після опублікування в «Лоутіденде».

### **Естонія**

Промунульгація в Естонії визначається як проголошення закону вповноваженим органом (наприклад, Президентом республіки). У широкому значенні промунульгацією називається весь процес набрання законодавчим актом чинності.

Процедура промунульгації розпочинається з прийняття закону парламентом і його відсилання до Президентської канцелярії для оприлюднення. Президент може відмовитися від проголошення закону, повертаючи його з наведенням підстав до Парламенту протягом 14 днів після отримання. У такому разі Парламент мусить ще раз проголосувати за закон, не вносячи поправок і змін і знову відіслати Президентові для промунульгації або запропонувати Верховному Суду оголосити закон неконституційним. Після проголошення закон надсилається для публікації.

## ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОМУ

Закон публікується в «Державному віснику» видавництвом під такою ж назвою при Державній канцелярії.

## НАБРАННЯ ЗАКОНОМ ЧИННОСТІ

Закон набирає чинності на десятий день після його публікації. З цього часу кожний, хто порушить цей закон, не може уникнути відповідальності, посилаючись на те, що йому не було відомо про його існування, за винятком випадків, коли є докази, що особа не мала фізичної можливості отримати доступ до закону після набрання ним чинності.

### **Кіпр**

Промульгація на Кіпрі визначається як акт опублікування в «Офіційному віснику», що зазвичай відбувається в день, зазначений у законі. Протягом десяти днів після ухвалення парламентом закон має бути отриманий і підписаний Президентом республіки і відтак опублікований в «Офіційному віснику». Орган, відповідальний за видання «Вісника», не може відмовитися від публікації. Втім до публікації Президент ще протягом п'ятнадцяти днів (після отримання на підпис) має право відіслати закон назад до парламенту для додаткового вивчення. Якщо закон після додаткового вивчення прийнято знову, парламент може зобов'язати Президента підписати закон і негайно передати для публікації (оприлюднення) у «Віснику».

## ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОМУ

Закон публікується в «Офіційному віснику» Державною друкарнею, якою відає Міністерство фінансових справ. Він вважається єдиним офіційним виданням, хоча ЗМІ можуть також ознайомлювати громадськість із законом.

## НАБРАННЯ ЗАКОНОМ ЧИННОСТІ

Закон набирає чинності в день його публікації в «Офіційному віснику» або в такий інший день, який може встановлюватися самим законом. Без опублікування набрання чинності неможливе.

### **Латвія**

Щодо законів, ухвалених Сеймом (парламентом Латвії), промульгація визначається як посвідчення закону Президентом держави з подальшою публікацією в офіційному «Латвійському віснику». Інші акти парламенту, Президента держави та Кабінету Міністрів оприлюднюються в тому ж «Латвійському віснику».

Закони, прийняті парламентом, промульгуються Президентом не раніше сьомого і не пізніше 21 дня від часу його ухвалення шляхом їх опублікування в «Латвійському віснику». Оприлюднені закони та інші акти і постанови парламенту й Кабінету Міністрів

друкуються в офіційному виданні – «Віснику парламенту і Кабінету Міністрів» із зазначенням дня їх оприлюднення в «Латвійському віснику».

## ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОНУ

Закони та інші юридичні акти публікуються в офіційному державному віснику «Латвійський вісник» та офіційному виданні «Вісник парламенту і Кабінету Міністрів», які вважаються єдиними офіційними джерелами інформації.

За надзвичайних обставин парламент (або його голова) має право промугувати закони та інші акти парламенту, а також накази й постанови Президента держави шляхом їх оприлюднення на радіо чи телебаченні. Проголошений таким чином акт підлягає негайному опублікуванню в «Латвійському віснику», де зазначається, в який спосіб та коли саме було здійснено промугацію. Такими надзвичайними правами може також скористатися Прем'єр-міністр, якщо йдеться про рішення Кабінету Міністрів.

### ***Набрання законом чинності***

Закон набирає чинності на чотирнадцятий день після його промугації Президентом або в такий інший день, який встановлений законом. Акти парламенту також можуть набирати чинності в момент їх ухвалення, якщо ними не передбачений інший термін.

На відміну від них, рішення Кабінету Міністрів, що мають вигляд постанов, вказівок чи рекомендацій, набирають чинності на наступний після їх публікації в «Латвійському віснику» день, якщо ними не передбачено іншого терміну.

### **Литва**

Промугація у Литві визначається як опублікування та розповсюдження тексту закону в офіційному віснику «Валстибес Жіньос». День цієї публікації і є тим конкретним моментом, коли відбувається промугація.

Після того, як закон ухвалено Сеймом (парламентом), Президент Республіки має десять днів на те, щоб підписати (проголосити) або, подавши свої міркування, відіслати закон назад до Сейму для повторного розгляду. Якщо закон потрапляє знову до парламенту і той його ухвалює вдруге, Президент повинен підписати і промугувати закон протягом трьох днів. В іншому випадку закон, ухвалений Сеймом, а Президентом протягом згаданого часу не підписаний, але й назад не повернений, чи закон, ухвалений референдумом, але Президентом не підписаний, згідно з Конституцією вважається чинним, і підписує та промугує його Голова Сейму.

Закон друкується в офіційному віснику «Валстибес Жіньос», який виходить у видавництві Сейму. Його головного редактора призначає на посаду та звільняє Голова Сейму.

Щодо законів надзвичайного часу та інших юридичних актів Сейму і президентських декретів, то вони можуть спеціально публікуватися за погодженням із Сеймом у тому ж виданні або в інших засобах масової інформації.

НАБРАННЯ ЗАКОНОМ  
ЧИННОСТІ

Набрання законом чинності відбувається щойно його підпишуть і промундують у «Валстибес Жіньос» або в такий інший день, який встановлений законом. Інші юридичні акти, ухвалені Сеймом і відтак підписані Головою Сейму, набирають чинності на наступний після їх публікації у «Валстибес Жіньос» день, якщо для них не передбачено окремого порядку.

**Люксембург**

Промундація у Люксембурзі визначається як процес існування та походження закону. Відповідає за неї Великий Герцог (згідно з 34 статтею Конституції), котрий як глава держави має право схвалювати й оприлюднювати закони, прийняті Палатою Депутатів (парламентом).

Процедура промундації відбувається у три етапи:

1. Ухвалення парламентом. Остаточню відредагований за змістом законопроект схвалює і приймає Палата Депутатів, а потім підписує в порядку контрасигнації відповідний міністр.

2. Схвалення Великим Герцогом.

3. Промундація Великим Герцогом. Відповідно до своїх виконавчих повноважень Великий Герцог, ставлячи власний підпис, наказує опублікувати й імплементувати закон.

Конкретно промундація відбувається саме в той момент, коли Великий Герцог на знак схвалення ставить свій підпис. Це може статися протягом трьох місяців від дня прийняття закону Палатою Депутатів.

Великий Герцог не може просто відмовитися від промундації – для цього треба здійснити окремий акт волевиявлення.

ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОНУ

Закон публікується в офіційному віснику «Меморьяль» Центральною законодавчою службою, що входить до відомства Міністерства парламентських зносин.

НАБРАННЯ ЗАКОНОМ  
ЧИННОСТІ

Закон набирає чинності через три повних дні після опублікування в «Меморьяль» або в такий інший день, який встановлений законом.

## Норвегія

У Норвегії промульгація означає проголошення закону за згодою з урядом.

Певного моменту, коли відбувається промульгація, не існує. Після того, як парламент ухвалить закон, здійснюється формальний акт уряду – санкція, яка й надає закону юридично зобов'язального характеру.

### ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОНУ

Закон публікується в офіційному віснику «Ношк Лувтіденде», за вихід якого несе відповідальність (згідно з обов'язками) Міністерство юстиції.

### НАБРАННЯ ЗАКОНОМ ЧИННОСТІ

Певного моменту, коли закон набирає чинності, не існує, бо цей час залежить не від проголошення, а від ухвали парламенту, яка робиться до того, як закон прийнято. Якщо такої ухвали не було, тоді закон набирає чинності через місяць після його публікації в офіційному віснику «Ношк Лувтіденде». Закон також може набирати чинності через кілька днів після його ухвалення парламентом – одразу по здійсненні урядом санкції.

## Португалія

Промульгація визначається як акт, яким Президент Республіки визнає чи проголошує, що було створено законодавчий текст у вигляді закону, указу або постанови. Акт промульгації – суверенна відповідальність Президента Республіки та умова, за якої вводиться в дію та набирає чинності закон.

Закон ухвалюється Республіканською Асамблеєю та передається Президентові Республіки як «декрет Республіканської Асамблеї» на підпис та оприлюднення.

Президент отримує «декрет Республіканської Асамблеї». Відтак він може:

промульгувати закон протягом 20 днів;

не промульгувати закон, скориставшись правом політичного вето, і, повідомивши про причини, вимагати від Асамблеї ще раз розглянути закон. Якщо Асамблея ще раз проголосує (абсолютною більшістю) за ухвалення закону, Президент Республіки повинен його промульгувати протягом 8 днів від моменту отримання результатів голосування;

не промульгувати закон, скориставшись правом політичного вето, і протягом 8 днів від часу отримання звернутися до Конституційного Суду з проханням винести попередню оцінку відповідності закону Конституції.

Президент наказує здійснити публікацію, до якої уряд повинен посвідчити підпис Президента Республіки та законність процедури своїм – у порядку контрасигнації. Відсутність такого підпису позбавляє закон чинності.

Закон публікується, стаючи юридично чинним, в офіційному віснику «Діареу де Републіка».

Закон набирає чинності або в той день, який встановлено самим законом, або на 5-й, 10-й чи 13-й день після опублікування в залежності від території країни.

### **Словаччина**

У словацькій правовій системі не вживають вислів «промульгація закону», хоча теорія визначає її як акт підписання закону вповноваженим на те державним органом. Законом не встановлено якогось певного часу на промульгацію компетентними державними органами. Після того, як Національна Рада ухвалить закон, юридичне управління парламенту редагує повний текст закону і передає його Президентові Словацької Республіки, Голові Парламенту та Прем'єр-міністрові на підпис (тобто промульгувавши, скріпивши підписом відповідного органу державної влади, відповідального перед законом за оприлюднення). Президент Словаччини може відмовитися від підпису й повернути закон – і звичайний, і конституційний – назад парламентові на повторний розгляд (щодо звичайних законів, то Президент мусить його повернути на прохання уряду).

### ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОНУ

Протягом п'ятнадцяти днів від його проголошення закон має бути опублікований у «Збірці законів», яка видається під опікою Міністерства юстиції. «Збірка» – єдине видання, що слугує за джерело офіційних публікацій, хоча існують видання, які не мають офіційного характеру (наприклад, компакт-диски, комерційні юридичні довідники, спеціалізовані юридичні часописи, підручники тощо).

### НАБРАННЯ ЗАКОНОМ ЧИННОСТІ

Закон набирає чинності в день його опублікування у «Збірці законів», якщо це передбачено самим законом.

### **Словенія**

За прийнятим у Словенії юридичним визначенням, промульгація – це проголошення закону.

Після того, як Національна Асамблея ухвалить закон, його передають Президентові республіки на промульгацію, яка відбувається негайно або через вісім днів залежно від того, чи наполягатиме Голо-

ва Національної Ради на повторних дебатах. Якщо внаслідок таких дебатів закон буде схвалено знову, Голова Національної Ради негайно передає його Президентові республіки, котрий і відповідає за акт промульгації і зобов'язаний його здійснити.

#### ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОНУ

Законодавчі акти оприлюднюються в національному «Урядовому віснику».

#### НАБРАННЯ ЗАКОНОМ ЧИННОСТІ

Після публікації закон набирає чинності на п'ятнадцятий день або в такий інший день, який встановлений законом. Точна дата залежить від складності закону. Деякі положення можуть ставати чинними відразу після опублікування, а для інших передбачається кількамісячний проміжок часу між публікацією та набранням чинності. Щойно закон набирає чинності, кожний, хто його порушить, не може уникнути відповідальності, посилаючись на те, що йому не було відомо про його існування.

#### **Угорщина**

Промульгація закону в Угорщині визначається як оприлюднення його в офіційному віснику. Це свідчить про існування закону та відіграє важливу роль у набранні ним чинності.

Якоїсь певної межі чи моменту, коли відбувається промульгація, не існує. Після того, як парламент ухвалить закон, у тексті роблять технічну коректуру, слідкуючи за оформленням статей та пунктів, відтак закон надходить до Президента республіки на підпис. Потім закон передають для публікації в офіційному віснику, яка відбувається через два-три дні.

#### ПУБЛІКАЦІЯ ЗАКОНУ

Закон публікується в офіційному віснику Угорщини «Мадяр Кезлень» – виданні, яким опікується і за яке відповідає Секретаріат Прем'єр-міністра (Бюро Кабінету). Оприлюднення в інших засобах масової інформації не є офіційною публікацією.

#### НАБРАННЯ ЗАКОНОМ ЧИННОСТІ

Певних часових меж набрання законом чинності не існує. Практично треба визначити дату набрання законом чинності, а також будь-які дальші імплементаційні положення в ньому самому. Через те, що «Мадяр Кезлень» можна купити в кіосках на другий чи третій день після виходу в світ, узвичаєна практика полягає в тому, що закон, якщо не визначено альтернативної дати, набирає чинності через п'ять-вісім днів після опублікування.

## **Фінляндія**

Промульгація може бути визначена не як конкретна дія, а як послідовність заходів, що ведуть до ухвалення закону Парламентом, за які, головним чином, відповідає Президент Фінляндії. Промульгація складається з кількох етапів:

ухвалення закону Парламентом, відтак подання його на ратифікацію Президентові Республіки, який може звернутися за висновком про закон до Верховного Суду та (або) Вишого Адміністративного Суду;

ратифікація закону протягом трьох місяців від дня подання Президентові. Нератифікований Президентом закон повинен бути повернений ним до Парламенту для повторного голосування. Закон, який не було ратифіковано, набере чинності, якщо Парламент, не вносячи жодних змін, повторно його ухвалить на першій черговій сесії;

набрання чинності. Ратифікований закон або ж такий, що набирає чинності без ратифікації, має бути підписаний Президентом та контрасигнований відповідним міністром. Потому Державна Рада публікує закон. Крім того, закон повинен містити конкретну вказівку на дату набрання ним чинності. Цей день встановлюється Парламентом або Президентом (якщо цього не зробить Парламент). Однак, якщо до того дня закон не буде опубліковано, він набирає чинності в день публікації. Закон публікується й розповсюджується за посередництва національного юридичного вісника «Закони Фінляндії».

## **Швеція**

Промульгація – це дія, спрямована на те, щоб шляхом проголошення закон став загальновідомим і обов'язковим. Промульгація має бути здійснена без затримки.

Після ухвалення закону Парламентом відповідному державному міністерству надсилається письмове повідомлення про необхідність розпочати негайну підготовку до промульгації. Уряд виносить спеціальну ухвалу про оприлюднення закону.

Закон публікується в «Офіційному урядовому віснику».

Набрання законом чинності не прив'язується до його промульгації. На практиці між публікацією та набранням чинності минає близько чотирьох тижнів.

## ***Терміни та поняття***

**Стадії законотворчого процесу у зарубіжних країнах** – планування законотворчої діяльності; підготовка законопроекту; внесення законопроекту до парламенту; розгляд законопроекту у комітетах; слухання законопроекту у комітетах, внесення до нього поправок;

внесення проекту на пленарне засідання; розгляд законопроекту з внесенням поправок; голосування з приводу ухвалення законопроекту; розгляд прийнятого парламентом законопроекту Главою держави; промульгація закону.

### **Контрольні питання**

1. Які спільні риси мають законодавчі процеси в різних країнах?
2. В яких країнах, що розглядалися, передбачена процедура так званої «народної ініціативи»?
3. Скільки читань, як правило, передбачає процедура розгляду та обговорення законопроектів у різних парламентах?
4. Назвіть основні ознаки процедури промульгації в різних країнах.

### **Література**

1. *Арбузкин А. М.* Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие / А. М. Арбузкин. – М.: Юристъ, 2004. – 666 с.
2. *Богачова О. В.* Законотворчий процес зарубіжних країн / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К.: Реферат, 2006. – 650 с. – (Серія «Енциклопедія законотворчості»)
3. *Законотворчість.* Словник термінів і понять з міжнародного та європейського права / Ред. колегія: В. О. Зайчук, О. Л. Копиленко, Йоганнес Пост, О. О. Зарубінський, О. В. Богачова, В. І. Муравйов. – К., 2005. – 160 с. – (Бібліотека Української школи законотворчості).
4. *Законотворчість.* Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом: збірник науково-практичних матеріалів / Ред. рада: В. О. Зайчук (голова), О. Л. Копиленко, Йоганнес Пост, О. В. Богачова, В. І. Муравйов. – К., 2005. – 200 с. – (Бібліотека Української школи законотворчості).
5. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К.: Абрис, 2000. – 414 с.
6. *Конституции государств Европы: В 3-х т.* / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – 856 с.
7. *Конституции зарубежных государств: Учебное пособие* / Сост. проф. В. В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.
8. *Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов* / Под общ. ред.: чл.-кор.РАН, проф. М. В. Баглая, д-ра юрид.наук, проф. Ю. И. Лейбо и д-ра юрид.наук, проф. Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма, 2005. – 1056 с.
9. *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / А. А. Мишин. – М.: Юстицинформ, 2003. – 512 с.
10. *Оприлюднення законів:* Матеріали Секретаріату Ради Європи.. – Страсбург, 1997. – 48 с.
11. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 600 с.
12. *Чудаков М. Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие / М. Ф. Чудаков. – Мн.: Новое знание, 2001. – 576 с.
13. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / В. М. Шаповал. – 5-те стереотип. вид. – К.: АртЕк, 2002. – 264 с.

## § 7. Правотворчий процес в Раді Європи

*Міжнародно-правовий статус Ради Європи. Acquis Ради Європи. Правотворча діяльність Ради Європи. Статутні органи Ради Європи (Комітет міністрів, Парламентська асамблея). Правила процедури Комітету міністрів. Правила процедури Парламентської асамблеї. Види міжнародно-правових актів Ради Європи (конвенція, рекомендація Комітету міністрів державам – членам). Етапи та процедура правотворчої діяльності Ради Європи.*

Загальновізнано, що об'єднання європейських держав з метою зміцнення миру на засадах справедливості та міжнародного співробітництва є безспірною заслугою Ради Європи (далі – РЄ). Ця міждержавна організація, починаючи з 1949 р., згуртувала вже 47 країн навколо спільних духовних і моральних цінностей, що є джерелом особистої свободи, політичної свободи та законності – підвалин справжньої демократії.

Стаття 1 Статуту РЄ (далі – Статут) констатує, що її мета – досягнення більшого єднання між її членами – повинна реалізовуватися в різних сферах суспільного життя – соціальній, економічній, культурній, науковій, правовій та адміністративній, і має бути направлена на всебічну підтримку прав і основних свобод людини. Методом досягнення мети прийнято вважати укладання багатосторонніх договорів / угод і здійснення спільних різноцільових заходів.

Правотворчими повноваженнями згідно із Статутом наділені головні функціональні органи РЄ – Комітет міністрів та Консультативна (з 1994 р. Парламентська) асамблея. Комітет міністрів Ради Європи (далі – КМРЕ) є органом, відповідальним за прийняття обов'язкових до виконання рішень з усіх питань, що стосуються внутрішніх організації та процедур Ради Європи (ст. 16 Статуту), який діє від імені РЄ. Парламентська асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ) має статус дорадчого органу РЄ (ст. 22 Статуту).

### ***Статутні органи Ради Європи, що мають правотворчі повноваження***

#### ***Комітет міністрів –***

орган, відповідальний за прийняття обов'язкових до виконання рішень з усіх питань, що стосуються внутрішніх організації та процедур; приймає конвенції / угоди, рекомендації державам – членам

#### ***Парламентська асамблея –***

дорадчий орган, що приймає резолюції, надає рекомендації та висновки Комітету міністрів

Перший результат діяльності цієї організації у напрямі офіційного оформлення та реалізації взаємних зобов'язань її держав – членів –

прийнята у 1950 р. Європейська конвенція про захист прав і основних положених свобод людини (далі – ЄКПЛ). Втім вона була тільки початком складної та тривалої праці. Розвиток процесу реалізації прав людини міг бути забезпечений тільки шляхом прийняття низки міждержавних документів про додаткові заходи.

У зв'язку з цим для РЄ було терміново розроблено оригінальний вид правотворчої процедури, яка покликана забезпечувати можливість досягати поставлених цілей на практиці. Отже, в міждержавних відносинах у рамках діяльності РЄ традиційно використовуються два види міжнародно-правових актів: багатосторонні договори (конвенції та угоди), а також рекомендації державам-членам (до 1979 р. мали назву «резолюцій»).

### *Види міжнародно-правових актів Ради Європи*

|                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Конвенція / угода,</i><br/>виконання якої набуває обов'язковості внаслідок підписання та ратифікації, прийняття державами або приєднання; є обов'язковою з правової точки зору для її сторін</p> | <p><i>Рекомендація державам-членам –</i><br/>не має обов'язкової юридичної сили, але формалізує узгоджені політико-правові позиції держав – членів; сто-сується усіх держав – членів</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Рекомендації мають характер політичних рішень обов'язкових для виконання державами – членами організації, тому КМРЄ, як зазначено у пункті «б» ст. 15 Статуту, може запропонувати урядам держав-членів інформувати його про заходи, вжиті ними у зв'язку із цими рекомендаціями. Таким чином здійснюється перевірка стану уніфікованості законодавства держав-членів і результативність його застосування. В обох випадках ефективність того або того виду міжнародно-правового акта, ухваленого в межах РЄ, залежить від сприйняття державами ідеї, закладеної в цьому документі.

При цьому важливо підкреслити, що форма рекомендації має свої позитивні характеристики, а саме: а) при їх розробці легше досягти консенсусу; б) вони приймаються у відповідь на висловлення колективної волі держав-членів у формі рішення; в) вони мають загальний характер і адресовані всім державам-членам (на відміну від договору, який набуває чинності для держави, коли вона погодилася на обов'язковість виконання його положень); г) вони мають постійну дію; д) вони є більш гнучким інструментом і можуть бути будь-коли і дуже швидко переглянені та доповнені. Тому у РЄ ставляться до «гарних» рекомендацій більш поважно, ніж до «важких» або «слабких» конвенцій, оскільки гарна рекомендація може мати більше значення для зміцнення верховенства права, ніж погана конвенція.

Очевидним здобутком РЄ є те, що вона, прийнявши рішення оперувати зазначеними видами міжнародно-правових актів, зберегла ідею функціонування в режимі вільної конфедерації держав й не набула рис наднаціонального утворення. Відповідно, помилково було б говорити про «законодавчу діяльність» РЄ, проте є всі підстави характеризувати цю діяльність як правотворчу. Заходи щодо просування ініціатив у сфері прав людини піддаються широкому обговоренню, і за допомогою забезпечення багаторівневого та багатостороннього форуму ця організація чітко продемонструвала значення своєї правотворчої діяльності та її демократичний характер.

Отже, процес формування, формулювання та прийняття правотворчої ініціативи у РЄ має певні етапи та стадії розробки.

За 57 років діяльності РЄ сформувалася практика, за якою пропозиції щодо нових таких ініціатив надходять від ПАРЕ, КМРЕ, Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (далі – КМРВЕ), Комісара РЄ з прав людини, а також окремих держав.

**Органи Ради Європи,  
що мають право пропонувати ініціативи  
щодо її правотворчої діяльності**



Загальна процедура подачі Парламентською асамблеєю ініціатив, у т. ч. правотворчих, в цілому описана у ст. ст. 22 та 23(1) Статуту, а також у спеціальних Правилах процедури ПАРЕ, якими передбачено, що визначений парламентський комітет вивчає проблемне питання, яке вимагає вирішення, правового врегулювання у цілях захисту прав людини. ПАРЕ обговорює питання під час засідань відповідних парламентських комітетів, а також на пленарних засіданнях, які відбуваються чотири рази на рік. Матеріали обов'язково опрацьовуються Комітетом ПАРЕ з правових питань та прав людини, де попередньо готуються висновки Парламентської асамблеї щодо всіх проектів до-

говорів і протоколів, з питань імплементації Європейської соціальної хартії та з бюджетних питань. За результатами розгляду ПАРЕ надсилає до КМРЕ свої узгоджені висновки, частіше за все у формі рекомендацій.

Ці ініціативи послідовно втілюються в життя Комітетом міністрів. КМРЕ, як передбачено пунктом «а» ст. 15 Статуту РЕ, розглядає за рекомендацією ПАРЕ заходи, яких необхідно вжити для досягнення мети організації, включаючи питання про укладення конвенцій або угод і прийняття урядами спільної політики щодо конкретних питань. Слід підкреслити, що КМРЕ уповноважений розглядати будь-які питання і за своєю власною ініціативою, а також надсилати до ПАРЕ пропозиції щодо розгляду того чи того питання для підготовки висновку або рекомендації (пункт «а», ст. 23(1)).

Для цього Комітет міністрів згідно із Правилами процедури КМРЕ (ст. 1), збирається на свої засідання безпосередньо перед початком сесії Парламентської асамблеї та після нього, а також за невідкладною необхідністю – після закінчення сесії ПАРЕ.

Комітету міністрів у процесі пошуку найбільш прийнятних та ефективних шляхів вирішення проблем допомагають європейські конференції галузевих міністрів, а також комітети урядових експертів, що є консультативними робочими органами КМРЕ. Повноваження КМРЕ створювати такі спеціальні органи затверджено ст. 17 Статуту.

Отже, якщо Комітет міністрів принципово підтримує проблему, на якій наголошує ПАРЕ, ЄСПЛ, КМРВЕ, Комісар РЕ з прав людини, що зазвичай і відбувається, КМРЕ доручає своїм експертам підготувати проекти необхідних міжнародно-правових документів.

Для здійснення такої роботи комітети експертів отримують від КМРЕ відповідні повноваження у вигляді спеціального мандату на певний термін. При цьому до процесу підготовки проекту міжнародно-правового акта залучаються комітети експертів кількох рівнів. Як правило, Комітетом міністрів визначається відповідальний керівний комітет експертів, під егідою якого працюють спеціалізовані комітети, підкомітети, робочі групи *ad hoc* (на цей випадок). У разі якщо поставлене питання має дуже складний, комплексний характер, кілька керівних комітетів можуть поєднувати свої зусилля – створюються спеціальні міжкомітетські групи експертів, які представляють результати своєї роботи на розгляд відповідній кількості керівних комітетів і підкомітетів.

Після ретельного, всебічного вивчення проблеми, в тому числі у певних випадках – за участю Венеціанської комісії (Європейська комісія «За демократію через право», що існує в рамках Розширеної угоди з 1990 р.), Банку розвитку (найстаріша європейська міжнародна

фінансова організація, заснована у 1956 р. у формі часткової угоди), Групи «ГРЕКО» (Група держав проти корупції, заснована у 1999 р. у формі Розширеної та часткової угоди), а також інших міжнародних організацій – ЄС, ОБСЄ, ООН, ОЕСР, Світового банку та МВФ, навіть неурядових і професійних організацій у формулюванні та попередньому обговоренні тексту конвенції, угоди або рекомендації, проєкт міжнародно-правового акта передається до КМРЄ для заключного схвалення.

Така методика забезпечує інтегрований підхід до виконання завдання – одночасно вирішуються питання технічного, юридичного та загальнополітичного характеру.

Перед остаточним схваленням КМРЄ може прийняти рішення про передачу проєктів найбільш значимих і специфічних конвенцій на додатковий розгляд ПАРЕ.

Договори та рекомендації проходять через майже однакову систему заходів перед ухваленням, відрізняються лише останні стадії в Комітеті міністрів, що є наслідком різних правових статусів цих видів міжнародно-правових актів. Якщо для прийняття договору достатньо 2/3 голосів від числа представників, що брали участь у голосуванні, і більшості представників, що мають право засідати в КМРЄ, то рекомендація згідно зі ст. 20 Статуту РЕ має бути проголосована одностайно. Однак на практиці не завжди легко досягти одностайності, адже починаючи з 1994 р., пунктом «с» ст. 10.2 Правил процедури стосовно засідань постійних представників (послів держав – членів при Раді Європи, що заміщають міністрів закордонних справ) будь-якому представникові дозволено висувати застереження з огляду на можливі проблеми імплементації цього документа його державою. Така процедура запобігає ветуванню рекомендації у разі, якщо одна держава вважає певну її частину не зовсім прийнятною.

У разі ухвалення проєкту договору Комітет міністрів призначає день відкриття прийнятого документа для підписання та ратифікації державами-членами. Конвенції мають обов'язкову силу тільки для держав, які їх ратифікували або іншим чином висловили згоду на їх обов'язковість. Для набуття рекомендаціями політико-нормативної сили не потрібно робити ніяких подальших формальних кроків.

Слід зазначити, що у науці міжнародного права вважається, що основні міжнародні процеси відбуваються шляхом створення міжнародних договорів, міжнародних звичаїв, принципів *jus cogens* (імперативних норм). Створення резолюцій, рекомендацій міжнародних організацій є двигунами допоміжних процесів утворення норм міжнародного права.

Такі акти та їх положення виконують надзвичайно важливу допоміжну роль у становленні або визначенні *opinio juris* звичаєвих та у підготовці та розробленні договірних міжнародно-правових норм.

За допомогою наведених процедур Рада Європи уможливила здійснення низки заходів, що значно розширили програму її діяльності у сфері захисту прав людини, яка на початку була тільки окреслена ЄКПЛ 1950 р.

Деякі з цих заходів, включаючи прийняття різноманітних протоколів до ЄКПЛ, Європейської соціальної хартії 1961 р. та 1996 р., Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 1987 р., Рамкової конвенції про захист національних меншин 1995 р., є найбільш важливими. Сьогодні у своєму доробку Рада Європи має понад дві сотні договорів, більше сотні з них набули чинності; значною є і кількість рекомендацій. Багато з цих документів стосується певних аспектів європейського співробітництва, а не тільки суто прав людини. Втім велика кількість, подібно до вищезгаданих основних та інших документів, розроблено для врегулювання таких проблемних сфер, як конфіденційність, недискримінація, адміністративне, сімейне та кримінальне право, біотика, біотехнології, культурне розмаїття, збереження довкілля тощо.

Наслідком такої активної та конструктивної діяльності стали створення дуже потужного поля міжнародного права, значний внесок у національне законодавство держав – членів, адже майже всі договори Ради Європи з питань прав людини, інших питань набрали чинності, і велика частка з них була ратифікована більшістю держав-членів.

Варто зазначити, що деякі договори передбачають процедуру приєднання до них держав, які не є членами РЄ, наприклад, Європейський Союз, використовуючи можливості своєї законодавчої процедури, також став учасником десяти договорів. Першим із них, що набув чинності у 1987 р., є Європейська угода про обмін терапевтичними субстанціями людського походження, останнім на сьогодні договором, ратифікованим у 2004 р., є Конвенція про інформаційне і правове співробітництво стосовно «Послуг інформаційного суспільства». Ще 45 договорів Ради Європи відкриті для підписання Євросоюзом.

Нерідко для широкого сприйняття нового договору необхідний деякий час, питання його ратифікації не залишено тільки на плечах окремих держав. Застосовуючи відповідні процедури в межах організації, Рада Європи сприяє прогресу у справі просування певних договорів, постійно підтримує та заохочує держави – члени розвивати та розробляти відповідне національне законодавство, сприяє полегшенню та прискоренню ратифікації договору. Цьому зокрема слугують

ресурси програм співробітництва, в рамках яких здійснюється вивчення національного законодавства на відповідність певним нормам РЄ, проводяться семінари та навчання, зустрічі експертів на рівні виконавчої, судової та законодавчої влад.

Рекомендації, хоча і не стикаються з проблемою ратифікації, проте зазвичай, є результатом тривалого багатостороннього обговорення та відбивають широкий консенсус. Крім того, щоб забезпечити їх виконання, перевірити, наскільки практична діяльність держав – членів відповідає положенням рекомендацій, КМРЕ періодично використовує свої статутні повноваження, надсилаючи урядам відповідні запити (пункт «б» ст. 15 Статуту РЄ).

Комітет міністрів може уповноважити певний комітет експертів здійснити моніторинг процесу імплементації норм, передбачених прийнятими міжнародно-правовими актами – конвенціями або рекомендаціями. Для цього широко застосовується методика використання так званих запитальників, які надсилаються урядам держав – членів для підготовки відповідей протягом певного часу. Отримана інформація опрацьовується відповідальним комітетом експертів і після узагальнення надається для вивчення всім органам РЄ. Крім того, цікавим є метод підготовки керівних настанов або посібників, що містять приклади успішної імплементації того чи того міжнародно-правового акта в одній із держав-членів.

Варто зазначити, що окремі конвенції містять норми щодо власного механізму контролю за адекватністю їх імплементації. Наприклад, Конвенція щодо захисту персональних даних (№ 108) 1981 р. передбачає створення комітету з нагляду, контролю за виконанням цього договору. Подібний контрольний механізм працює на забезпечення виконання Європейської соціальної хартії, Рамкової конвенції про захист національних меншин, Конвенції проти тортур тощо.

Конвенції та рекомендації не є єдиними засобами, за допомогою яких РЄ сприяє просуванню прав людини. Організація представлена на сесіях Комісії ООН з прав людини та її Підкомісії з питань запобігання дискримінації та захисту меншин (з 1999 р. – Підкомісія з питань заохочення та захисту прав людини). Рішенням № 456 (1990 р.) стосовно прав меншин ПАРЕ постановила організувати симпозіум з питань прав меншин і взяти на себе роль посередника у процесі розширення конфліктних ситуацій, пов'язаних із порушенням прав меншин, у процесі примирення сторін. Завдяки багатьом подібним ініціативам у сфері прав людини РЄ реалізувала своє прагнення заохочувати і підтримувати нові демократії Східної Європи.

Наприклад, у 1994 р. КМРЕ вирішив і зазначив у декларації, що розглядатиме будь-яке питання щодо виконання державами-членами

зобов'язань стосовно забезпечення демократії, прав людини і верховенства права, з яким звертається до нього держава – член Ради Європи, Генеральний секретар або Парламентська асамблея. Після розгляду звернення по суті КМРЕ вживатиме таких спеціальних заходів, які вважатимуться відповідними та найбільш прийнятними в межах його статутних повноважень.

Це переконливо демонструє відданість Ради Європи принципам її Статуту і особливо підтримці та подальшій реалізації прав і основних свобод людини.

Отже, міжнародна правотворча діяльність Ради Європи є досить різноманітною. РЕ може виступити з договірною ініціативою, запропонувати проект міжнародно-правового акта, скликати міжнародну конференцію для його обговорення, провести його узгодження в рамках власних органів, стимулювати європейські держави до визнання виробленого міжнародно-правового акта юридично обов'язковим, здійснювати функцію ресстратора та депозитарія тощо. Через рекомендації цієї організації відбуваються допоміжні процеси утворення норм міжнародного права.

### ***Терміни та поняття***

**Рада Європи** – міжнародна організація, яка діє на підставі Статуту та має на меті досягнення більшого єднання між її членами в різних сферах суспільного життя – правовій, адміністративній, економічній, соціальній, культурній, науковій – заради всебічної підтримки прав і основних свобод людини; об'єднує 47 держав Європи та Південно-Західної Азії.

**Комітет міністрів Ради Європи** – функціональний постійно діючий орган Ради Європи, який відповідає за прийняття обов'язкових до виконання всіма державами – членами рішень і який діє від імені Ради Європи; складається з міністрів закордонних справ (їх постійних представників) усіх держав – членів цієї організації; у робочому режимі засідає щотижнево, зустрічі на рівні міністрів закордонних справ відбуваються один раз на рік.

**Парламентська асамблея Ради Європи** – функціональний постійно діючий орган Ради Європи, який є дорадчим – бере участь у підготовці та формуванні рішень, що приймаються Комітетом міністрів Ради Європи; складається з представників парламентів усіх держав – членів цієї організації; збирається на пленарні засідання чотри рази на рік.

**Конгрес місцевих і регіональних влад Європи** – спеціальний дорадчий орган Ради Європи, так звана «третя організаційна опора» Ради Європи, який бере участь у підготовці та формуванні рішень, що

приймаються Комітетом міністрів Ради Європи; складається з представників органів місцевого самоврядування всіх держав – членів цієї організації; збирається на пленарні засідання один раз на рік.

**Конвенція Ради Європи** – міжнародно-правовий документ, який приймається Комітетом міністрів Ради Європи (необхідний мінімум для прийняття – 2/3 голосів від числа представників, що брали участь у голосуванні, і більшості представників, що мають право засідати в КМРЄ) на основі консультацій з урядами та парламентами держав – членів цієї організації, іноді і з іншими міжнародними організаціями (напр., Європейським Союзом, ОБСЄ тощо), і після її ратифікації державою – членом РЄ або після приєднання до неї стає обов'язковою для: а) імплементації в національне законодавство/правову систему іншої міжнародної організації; б) практичної реалізації.

**Рекомендація** – міжнародно-правовий документ, який приймається Комітетом міністрів Ради Європи (для прийняття необхідне одностайне голосування) по відношенню до держав – членів цієї організації на основі консультацій з урядами, парламентами та органами місцевого самоврядування держав – членів; набуття рекомендацією нормативної сили не вимагає ніяких подальших формальних процедур; не має обов'язкової юридичної сили, відображає узгоджений політико-правовий погляд держав-членів на певні важливі питання і має враховуватися у законотворчій та правозастосовній діяльності всіх держав – членів.

### **Контрольні питання**

1. Яку мету переслідує Рада Європи у процесі правотворчої діяльності?
2. Які статутні органи Ради Європи мають правотворчі повноваження?
3. Які органи Ради Європи беруть участь у розробці пропозицій щодо її правотворчості?
4. Якими видами міжнародно-правових актів користується Рада Європи?
5. Чи є конвенція обов'язковою до виконання всіма державами – членами Ради Європи?
6. Чи може міжнародна організація стати стороною конвенції Ради Європи?
7. Які етапи належать до процесу набуття конвенцією обов'язкової юридичної сили для її сторін?
8. Чи є рекомендація Комітету міністрів державам – членам Ради Європи документом, обов'язковим до виконання?

9. Яким чином здійснюється контроль за реалізацією нормативно-правових актів Ради Європи?

10. Яким чином забезпечується демократичність правотворчості Ради Європи?

### **Література**

1. *Статут* Ради Європи // Збірка договорів Ради Європи. – К., 2000. – С. 11–24.
2. *Rules of Procedure of the Assembly and Statute of the Council of Europe*. – Strasbourg, 2005. – 391 p.
3. *Rules of Procedure of the Committee of Ministers adopted by the Committee of Ministers at its 9-th session (August 1951) with amendments (5<sup>th</sup> revised edition: 2005)*. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/CM/system>
4. *Rules of Procedure for the Meetings of Ministers' Deputies (4th revised edition : 2005) adopted by the Committee of Ministers at its Sixteenth Session (4-5 July 1955)*. – Режим доступу: – [http://www.coe.int/T/CM/system/WCDdoc.asp?Ref= Basictexts&Sector=CM&Lang=en#](http://www.coe.int/T/CM/system/WCDdoc.asp?Ref=Basictexts&Sector=CM&Lang=en#)
5. *Statutory Resolution (93) 27 on majorities required for decision of the Committee of Ministers*. – Режим доступу: <http://www.coe.int/T/CM/system/WCDdoc.asp?Ref=Basictexts&Sector6>.
6. *Statutory Resolution (94) 3 relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*.
7. *Statutory Resolution (2000) I relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*. – Режим доступу: <http://http://www.coe.int/T/R/C1rae/>
8. *Регламент Европейского суда по правам человека от 4 ноября 1998 г. «Правила процедуры суда»*. – Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/>
9. *Резолюция (99) 50 о Комиссаре по правам человека Совета Европы*. – Режим доступу: [http://http://www.coe.int/T/R/CommissionerHR/\[Documents\]](http://http://www.coe.int/T/R/CommissionerHR/[Documents])
10. *Resolution (90)6 on a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 85th Session)*. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Venise9006.htm>
11. *Resolution (2002)3 adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law (adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies)*. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Venise2002-3.htm>
12. *Resolution (55) 34 approving the establishment of a Council of Europe Resettlement Fund on the basis of a Partial Agreement (adopted by the Committee of Ministers on 13 December 1955)*. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Fonds5609.htm>
13. *Resolution (56) 09 concerning adoption of the articles of Agreement of the Council of Europe Resettlement Fund for national Refugees and Over-Population in Europe (adopted by the Committee of Ministers on 16 April 1956)*. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Fonds5609.htm>
14. *Resolution (98) 7 authorising the Partial and Enlarged Agreement establishing the «Group of States against Corruption – GRECO» (Adopted by the Committee of Ministers on 5 May 1998 at its 102nd session)*. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Greco9807.htm>

15. *Resolution (99) 5* establishing the «Group of States against Corruption – GRECO» (Adopted by the Committee of Ministers on 1 May 1999). – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Greco9905.htm>
16. *Order No. 456 (1990)* on the rights of minorities (adopted by the Assembly on 1 October 1990 (14th Sitting)). – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta90/EDIR456.htm>
17. *Declaration* on compliance with commitments accepted by member-states of the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 10 November 1994 at its 95th Session) – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/cm/System/WCDsearch.asp?ShowRes=yes&DocType=docDeclaration>
19. *Європейська конвенція з прав людини*. Рим, 4 вересня 1950 року. – К.: Фенікс, 2004. – 40 с.
20. *Гом'єн Д.* Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини / Д. Гом'єн. – К.: Фенікс, 2006. – 192 с.
21. *Збірка договорів Ради Європи*. – К., 2000. – 656 с.
22. *Дмитрієв А. І.* Міжнародне публічне право: Навчальний посібник / А. І. Дмитрієв, В. І. Муравйов; відп. Ред.: Ю. С. Шемшученко, Л. В. Губерський – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 640 с.
23. 24. *Джєніс М.* Европейское право в области прав человека. (Практика и комментарии) / М. Денис, Р. Кей, Э Бредли; пер. с англ. – М.: Права человека, 1997. – 640 с.
25. *Albanese F.* Le processus législatif au Conseil de l'Europe / F. Albanese // *Revue Trimestrielle de Droit Européen*. – 1986. – 403 p.
26. *Polakiewicz J.* Treaty Making in the Council of Europe / J. Polakiewicz. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. – 480 p.
27. *Klebes H.* Human rights and parliamentary democracy in the Parliamentary Assembly / H. Klebes // *Mélanges à la mémoire de Rolv Rysdal*. – Cologne: Carl Heymans Verlag, 2000. – 698 p.
28. *Jacobs & White* European Convention on Human Rights. – 3-rd ed. – NY: Oxford University Press, 2002. – 506 p.
29. *Vel G. De.* Importance and weakness of the Council of Europe Convention and of the recommendations addressed by the Committee of Ministers to member States / G. De Vel, T. Markert // *Haller B., Krüger H.C., Petzold H.* Law in Greater Europe: Toward a Common Legal Area? Studies in Honour of Heinrich Klebes. – Hague: Kluwer Law International, 2003. – 345 p.
30. *Benoit-Rohmer F.* Council of Europe Law. Towards a pan-European legal area / F. Benoit-Rohmer, H. Klebes. – Council of Europe, June, 2005. – 248 p.

## § 8. Інформаційна підтримка процесу прийняття рішень в Європейському Союзі

*Інтегрована інформаційна система EUROPA. Сфери діяльності Європейського Союзу. Інституції та органи Європейського Союзу. БД законодавства ЄС.*

Всі матеріали щодо процесу прийняття рішень в Європейському Союзі містяться в інтегрованій інформаційній системі *EUROPA* (europa.eu).

Офіційний сайт Європейського Союзу *EUROPA* був створений на початку 1995 року з метою інформування громадськості про всі аспекти діяльності Євросоюзу та його інститутів, надання відкритості та прозорості процедурам прийняття рішень в ЄС.

Стартова сторінка сайту EUROPA – Gateway to the European Union – дозволяє користувачам обрати для роботи одну з 23 офіційних мов ЄС. При виборі мови здійснюється перехід на головну сторінку, яка складається з таких розділів, що включають інформацію про ЄС (About the EU), політики та сфери діяльності ЄС (Policies and activities), публікації та документи (Publications and documents), а також іншу інформацію для громадськості.

Схема викладення матеріалу дозволяє послідовно з'ясувати такі питання:

- де знаходити інформацію щодо того, що саме підлягає регулюванню;
- на які сфери поширюється компетенція Євросоюзу;
- хто є учасниками процесу регулювання, їх компетенція;
- на чому базується це регулювання;
- які процедури використовуються для прийняття рішень;
- які існують види нормативно-правових актів ЄС;
- де містяться тексти прийнятих документів.

### **Політики та сфери діяльності Європейського Союзу (Policies and activities)**

На головній сторінці сайту міститься інформація про 32 сфери діяльності, що визначені в установчих договорах і на які поширюється компетенція ЄС, а саме:

- Сільське господарство / *Agriculture*
- Засоби масової інформації / *Audiovisual and Media*
- Бюджет / *Budget*
- Конкуренція / *Competition*
- Права споживачів / *Consumers*
- Культура / *Culture*
- Митниця / *Customs*

- Розвиток / *Development*
- Економіка і грошова політика / *Economic and Monetary Affairs*
- Освіта, підготовка, молодь / *Education, Training, Youth*
- Працевлаштування та соціальне забезпечення / *Employment and Social affairs*
- Енергетика / *Energy*
- Розширення / *Enlargement*
- Підприємництво / *Enterprise*
- Довкілля / *Environment*
- Зовнішні відносини / *External Relations*
- Зовнішня торгівля / *External Trade*
- Боротьба з посадовими правопорушеннями / *Fight against fraud*
- Безпечність харчових продуктів / *Food Safety*
- Зовнішня політика та політика безпеки / *Foreign and Security Policy*
- Гуманітарна допомога / *Humanitarian Aid*
- Права людини / *Human rights*
- Інформаційне суспільство / *Information society*
- Інституційні справи / *Institutional affairs*
- Внутрішній ринок / *Internal Market*
- Юстиція, свобода та безпека / *Justice, freedom and security*
- Морське і рибне господарство / *Fisheries and Maritime Affairs*
- Охорона здоров'я / *Public Health*
- Регіональна політика / *Regional policy*
- Дослідження та інновації / *Research and Innovation*
- Податки / *Taxation*
- Транспорт / *Transport*

Кожна позиція меню цього розділу сторінки має посилання на окрему порталну сторінку, де розміщено інформацію про напрями діяльності у цій сфері, тексти нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу, а також посилання на сайти та веб-сторінки інститутів та установ ЄС, які стосуються цієї сфери.

### **Інституції та органи Європейського Союзу (*Institutions and bodies*)**

У розділі «Про ЄС» головної сторінки сайту міститься інформація про діяльність інституцій та органів ЄС, а також інформацію щодо діяльності інститутів, установ та організацій ЄС.

Союз має інституційну структуру, спрямовану на те, щоб поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів та гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик та дій Союзу. Інституціями Союзу є:

- Європейська Рада (*European Council*) – визначає загальні політичні орієнтири та пріоритети Союзу, вона не виконує законодавчих функцій. (веб-сторінка: <http://www.european-council.europa.eu>).
- Європейський Парламент (*European Parliament*) – є єдиним органом ЄС, що обирається прямим загальним голосуванням та представляє інтереси громадян Союзу (веб-сторінка: <http://www.europarl.europa.eu>).
- Рада Європейського Союзу (*Council of the European Union*) – є основним органом прийняття рішень в ЄС. Національні міністри зустрічаються для обговорення та – разом з Європейським Парламентом – прийняття законодавчих актів ЄС. (веб-сторінка: <http://www.consilium.europa.eu>).
- Європейська Комісія (*European Commission*) – пропонує законодавство ЄС та перевіряє його належне застосування в ЄС. Комісія працює в інтересах ЄС у цілому. (веб-сторінка: <http://ec.europa.eu>)
- Суд ЄС (*Court of Justice of the European Union*) – забезпечує дотримання законності при тлумаченні та застосуванні положень установчих договорів. (веб-сторінка: <http://curia.europa.eu>).
- Рахункова палата (*Court of Auditors*) – контролює бюджет та фінансування діяльності ЄС. (веб-сторінка: <http://eca.europa.eu>)
- Європейський центральний банк (*European Central Bank*) – відповідає за грошову політику. (веб-сторінка: <http://www.ecb.europa.eu/>)

На сайті також розміщено посилання на веб-сторінку Європейського омбудсмена, який обирається Європейським Парламентом, уповноважений приймати від будь-якого громадянина Союзу або будь-якої фізичної або юридичної особи, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, скарги щодо випадків незадовільного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу, окрім Суду Європейського Союзу, який здійснює свої судові повноваження.

- Уповноважений з прав людини ЄС (*European Ombudsman*) – розглядає скарги громадян стосовно неефективного управління інститутів та установ ЄС. (веб-сторінка: <http://www.ombudsman.europa.eu>)

### **Фінансові установи (Financial bodies):**

- Європейський інвестиційний банк (*European Investment Bank*) – фінансує інвестиційні проекти ЄС. (веб-сторінка: <http://www.eib.europa.eu>).

- Європейський інвестиційний фонд (*European Investment Fund*) – допомагає малому бізнесу. (веб-сторінка: <http://www.eif.europa.eu>).

### **Консультативні установи (Advisory bodies):**

- Європейський соціально-економічний комітет (*European Economic and Social Committee*) – представляє громадянське суспільство, роботодавців та робітників. (веб-сторінка: <http://www.eesc.europa.eu>).
- Комітет регіонів (*Committee of the Regions*) – представляє регіональну владу та місцеве самоврядування. (веб-сторінка: <http://www.cor.europa.eu>):

### **Міжінституційні установи (Interinstitutional bodies):**

- Європейська служба зовнішньої дії (*European External Action service*) – орган, відповідальний за зовнішню політику ЄС. (веб-сторінка: <http://eeas.europa.eu>).
- Офіс Офіційних публікацій Європейського Співтовариства (*Office for Official Publications of the European Communities*) – публікує документи ЄС. (веб-сторінка: <http://publications.europa.eu>).
- Європейський офіс з підбору персоналу (*European Personnel Selection Office*) – займається підбором персоналу для інститутів та інших установ ЄС. (веб-сторінка: [http://europa.eu/epso/index\\_en.htm](http://europa.eu/epso/index_en.htm)).
- Євростат (*Eurostat*) – служба збору та оприлюднення статистичної інформації (веб-сторінка: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).
- Європейська школа управління (*European Administrative School*) – займається підвищенням кваліфікації персоналу установ ЄС. (веб-сторінка: [http://europa.eu/eas/index\\_en.htm](http://europa.eu/eas/index_en.htm))

### **Агентства ЄС (EU agencies):**

- Спільна зовнішня політика та політика безпеки (*Common Foreign and Security Policy*). Агентства, засновані для здійснення особливих технічних, наукових та управлінських завдань.
- Судове та поліцейське співробітництво в кримінальних справах (*Police and Judicial Cooperation in criminal matters*).
- Інші сфери політики (*Other policy areas*) – агентства Співтовариства створені для надання технічної, наукової та організаційної допомоги.
- Виконавчі агентства (*Executive agencies*) – створюються для реалізації програм ЄС і ліквідуються після їх закінчення.
- Агентства та органи Євратом (*EURATOM agencies and bodies*) – створюються для допомоги у досягненні цілей Європейського Співтовариства з атомної енергії.

- Європейський інститут інновацій та технологій (*European Institute of Innovation and Technology (EIT)*) – створений для посилення спроможності Союзу у сфері найкращих наукових, бізнес та освітніх ресурсів.

### **База даних законодавства ЄС EUR-Lex:**

EUR-Lex забезпечує вільний доступ до права Європейського Союзу та інших документів, що можуть бути оприлюднені. Веб-сайт <http://eur-lex.europa.eu> доступний 23 офіційними мовами Європейського Союзу.

Сайт містить близько 2 815 000 документів з текстами, починаючи від 1951. База даних оновлюється щоденно та щороку додається майже 12 000 документів.

База даних EUR-Lex пропонує:

- щоденні випуски Офіційного вісника Європейського Союзу online
- простий та розширений пошук документів
- можливість перегляду та/або завантаження документів (у форматах PDF, HTML, DOC, TIFF)
- супровідну інформацію до кожного документа.

Меню головної сторінки порталу **EUR-Lex:**

- Офіційний вісник Європейського Союзу – серії **L** і **C** (ретроспектива до 1998 включно). В он-лайнному режимі здійснюється доступ до останнього випуску Вісника, а також до випусків попередніх десяти днів. Ретроспективний пошук необхідного номеру Вісника здійснюється за допомогою двох критеріїв – дати та номеру випуску;
- Простий пошук – дозволяє здійснювати пошук по всьому сайту
- Розширений пошук – дозволяє здійснювати пошук за окремими параметрами
- Колекції документів – Установчі договори (*Treaties*), міжнародні договори (*International agreements*), чинне законодавство (*Legislation in force*), нормативно-правові акти, які перебувають на стадії підготовки (*Preparatory acts*), прецедентне право – судові рішення (*Case-law*), запити парламенту (*Parliamentary questions*) – доступ до колекцій здійснюється за допомогою гіперпосилань. Пошук необхідного документа здійснюється за структурованим списком;

EUR-Lex також пропонує консолідовані версії документів (за наявності). Ці версії призначені виключно для зручності користування та не мають юридичної сили.

**Європейський Парламент** (European Parliament) – законодавчий орган Європейського Союзу, що представляє народи ЄС, і обирається прямим загальним голосуванням.

**Рада Європейського Союзу** (Council of the European Union) – є основним органом прийняття рішень в ЄС. Національні міністри зустрічаються для обговорення та – разом з Європейським Парламентом – прийняття законодавчих актів ЄС.

**Європейська Рада** (European Council) – інституція, що визначає загальні політичні орієнтири та пріоритети Союзу.

**Європейська Комісія** (European Commission) – основний орган ЄС, що представляє та захищає інтереси Євросоюзу в цілому.

**Суд ЄС** (Court of Justice of the European Union) – вища судова інстанція Євросоюзу, що забезпечує дотримання законності при тлумаченні та застосуванні положень установчих договорів.

**Рахункова палата** (Court of Auditors) – колегіальний орган, що контролює бюджет ЄС.

**Уповноважений з прав людини ЄС** (European Ombudsman) – посадова особа, яка розглядає скарги громадян стосовно неефективного управління інститутів та установ ЄС.

**Європейський центральний банк** (European Central Bank) – фінансова установа, що відповідає за грошову політику та безперебійність дій платіжної системи.

**Європейський соціально-економічний комітет** (European Economic and Social Committee) – орган Євросоюзу, що представляє громадянське суспільство, роботодавців та робітників.

**Комітет регіонів** (Committee of the Regions) – орган Євросоюзу, що представляє регіональну владу та місцеве самоврядування.

**EUR-LEX** – Портал права Європейського Союзу, який містить повнотекстові бази даних.

**Первинне законодавство ЄС** – Договори Європейського Союзу.

**Вторинне законодавство** – сукупність правових актів, прийнятих Європейськими інститутами відповідно до положень договорів. Вторинне законодавство містить як акти, які мають обов'язковий характер (регламенти, директиви і рішення), так і ті, що мають необов'язковий характер (рекомендації та висновки).

**Консолідоване законодавство (Consolidated legislation)** – сукупність офіційно неавтентичних повнотекстових нормативно-правових актів із змінами та доповненнями.

### **Контрольні питання**

1. Де можна знайти законодавчі акти ЄС?
2. Які ви знаєте інституції ЄС?
3. Яка БД містить у відкритому доступі Офіційний вісник Європейського Союзу?
4. Яку юридичну силу має консолідований нормативно-правовий акт Європейського Союзу?

### § 1. Закон в системі нормативно-правових актів

*Загальна характеристика системи нормативно-правових актів в Україні. Нормативно-правовий акт, його функції та ознаки. Поняття юридичної сили нормативно-правового акта. Вертикальна (ієрархічна), горизонтальна (галузева) та комплексна класифікації нормативно-правових актів. Поняття закону та його характеристика як різновиду нормативно-правового акта. Особливості прийняття закону. Місце законів у системі права. Співвідношення законів та підзаконних актів, міжнародних договорів.*

Шляхом прийняття нормативно-правових актів суспільство створює та забезпечує свій правопорядок. Система нормативно-правових актів покликана впорядкувати суспільні відносини, уможливити утвердження загальноновизнаних принципів справедливості. Вона, виконуючи регулятивно-організаційні, стимуляційну та стабілізаційну функції в суспільстві, виступає єдино можливим засобом універсального ствердження демократичних механізмів та інститутів, забезпечення прав і законних інтересів людини тощо. Система нормативно-правових актів в Україні є зовнішнім вираженням системи національного права, і навпаки – система права є важливим фактором побудови та розвитку нормативно-правового масиву держави. Останній формується в результаті видання правових норм, закріплення їх в офіційних актах та систематизації цих актів.

Оскільки правова система України за своїм генезисом та юридичними ознаками належить до романо-германського типу, основним джерелом права в нашій державі є нормативно-правовий акт. **Нормативно-правовий акт** – це правовий акт, який приймається (видається) уповноваженим органом держави, органом місцевого самоврядування, безпосередньо народом і встановлює, змінює, конкретизує чи припиняє норми права, розрахований на неозначене коло осіб і неодноразове застосування.

Нормативно-правовий акт виконує дві рівнозначні функції: функцію юридичного джерела права і функцію форми права, тобто виступає як спосіб існування та вираження норм права.

Поняття «нормативно-правові акти» об'єднує різні види актів правотворчості, що видаються органами законодавчої, виконавчої, а в окремих випадках – судової влади (коли таким актом визнається нечинним інший нормативно-правовий акт).

### ***Нормативно-правовий акт має такі ознаки:***

- приймається (видається) уповноваженими суб'єктами;
- завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків;
- приймається з дотриманням певної процедури;
- розрахований на багаторазове застосування;
- розрахований на невизначене коло осіб;
- має форму письмового документа і точно визначені реквізити: вид акта (закон, указ, постанова тощо), найменування органу (посадової особи), який ухвалив акт (парламент, президент, уряд тощо); назва акта; дата ухвалення акта; номер акта; дані про посадову особу, яка підписала акт;
- публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка;
- дія акта забезпечується механізмом державного примусу.

Специфічною властивістю нормативно-правових актів, яка розкриває обов'язковість акта, його пріоритет відносно інших актів, які належать до правової системи, або навпаки – підпорядкованість цим актам є їх юридична сила. Поняття юридичної сили дозволяє встановити співвіднесеність та співвідпорядкованість нормативно-правового акта з іншими актами, виразити ті системні зв'язки і залежності, які властиві правовій системі.

***Система нормативно-правових актів*** – це сукупність упорядкованих певним чином законів та інших нормативно-правових актів держави. Характерною рисою системи нормативно-правових актів є її обумовленість дією принципу верховенства права, який є однією з невід'ємних умов існування правової держави та становлення громадянського суспільства. Відповідно до ст. 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Це означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами.

### ***Систему нормативно-правових актів України становлять:***

- закони (Конституція, закони, кодекси, основи законодавства);
- ***Закон*** – це юридичний акт вищої юридичної сили, ухвалений парламентом або безпосередньо народом і який регулює найважливіші суспільні відносини. Він має вищу юридичну силу як щодо всіх інших актів парламенту, так і щодо всіх інших підзаконних актів органів публічної влади. Верховна Рада України наділена виключним повноваженням як єдиний орган законодавчої влади в Україні ухвалювати всі без винятку види законів. Ст. 92 Кон-

ституції України визначає питання, що відносяться до сфери виключно законодавчого регулювання. Зазначений перелік не виключає можливості регулювання законом інших важливих питань, проте виключає можливість регулювання підзаконними актами питань, включених до нього.

- підзаконні акти (нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо). Виділяють специфічні правові акти, які набувають нормативно-правового значення (напр., рішення Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції, Європейського суду з прав людини тощо).

*Наведемо коротку характеристику зазначених підзаконних нормативно-правових актів, які, так би мовити, становлять середовище існування закону.*

*Підзаконний нормативно-правовий акт* – нормативно-правовий акт суб'єкта нормотворення, який приймається (видається) на основі Конституції і законів України, міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію.

Акти Верховної Ради України. В Конституції не дається виключного переліку актів Верховної Ради України. Відповідно до статті 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (ст. 46) акти Верховної Ради є її рішеннями і до них відносяться закони, постанови, Регламент Верховної Ради, резолюції, декларації, звернення, заяви.

#### ***Підзаконні акти:***

***Постанова*** – це підзаконний акт парламенту, що ухвалюється ним у результаті колегіального обговорення народними депутатами більшістю голосів від конституційного складу парламенту з питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України і щодо яких не передбачено необхідності ухвалення законів. Постанови є основним видом підзаконних актів парламенту і, як правило, охоплюють переважну більшість питань, що мають внутріпарламентський характер. Відповідно до ч. 2. ст. 138 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» постанови Верховної Ради України приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій.

***Резолюція*** (лат. *resolutio* – рішення) – це підзаконний правовий акт парламенту, що підсумовує обговорення певного питання і, як правило, не має нормативних положень. Обговорення та ухвалення

резолюцій відбувається за правилами ухвалення постанов парламенту.

**Декларація** (фр. *declaration* – заява) – особливий вид підзаконного правового акта парламенту, що має на меті надати відповідному документу урочистого характеру, підкреслити його особливо важливе значення для долі держави, визначити на нормативному рівні певні загальні принципи, цілі парламентської діяльності як загалом, так і з певного актуального для державотворення питання (питання суверенітету, засад внутрішньої чи зовнішньої політики тощо). Специфічною рисою декларації як парламентського акта є загальний, неконкретний характер її положень, які, зазвичай, потребують додаткового законодавчого регулювання і конкретизації.

**Звернення** – це офіційне звертання парламенту до інших органів влади держави, органів інших держав чи до міжнародних організацій, в якому відображена консолідована позиція парламенту з того чи іншого актуального питання внутрі- чи зовнішньополітичного характеру.

**Заява** – це офіційне відображення консолідованої позиції парламенту з того чи іншого питання, що має як суто парламентське, так і загальнодержавне чи міжнародне значення.

**Акти Президента.** Відповідно до статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження. Акти Президента скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

**Акти Уряду.** Відповідно до статті 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. Згідно зі ст. 52 Закону України «Про Кабінет міністрів України» акти Кабінету Міністрів нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Відповідно до параграфу 45 Глави 1 Розділу 6 Регламенту Кабінету Міністрів України постанови Кабінету Міністрів видаються з питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.

Згідно зі ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. Параграф 46 Глави 1 Розділу 6 Регламенту

Кабінету Міністрів України визначає, що у формі розпоряджень видаються акти Кабінету Міністрів з таких організаційно-розпорядчих та інших поточних питань: схвалення програми, плану заходів, концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики та інших програмних документів концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; утворення та затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп; виділення коштів резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів центральним та місцевим органам виконавчої влади; передачі майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Крім зазначених вище, до підзаконних нормативно-правових актів належать:

- розпорядження Голови Верховної Ради України;
- накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їх територіальних органів;
- накази, постанови, розпорядження інших державних органів, які відповідно до законодавства є суб'єктами нормотворення;
- постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- розпорядження голів і накази управлінь, відділів, інших структурних підрозділів державних адміністрацій;
- рішення місцевих рад та їх виконавчих органів;
- розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад.

Одним з розпорядчих нормативно-правових актів затверджуються такі *програмно-цільові та інші акти*<sup>69</sup> як програми, декларації, положення, концепції тощо. Вони є складовою частиною цих нормативно-правових актів і мають з ними однакову юридичну силу.

*Декларація* – програмно-установчий акт, який характеризується своєрідністю змісту форми. У ньому переважають норми-цілі і норми-принципи, які відображають спрямованість у майбутнє народу та його укладачів.

<sup>69</sup> Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. – М.: 1999. – С. 310–315.

*Положення (статут)* – акт, що визначає правовий статус, обсяг повноважень центральних органів виконавчої влади, інших державних органів і органів місцевого самоврядування, організацій, структурних підрозділів.

*Цільові (комплексні) програми* – слугують організації довготривалої узгодженої діяльності багатьох учасників. Вони містять типовий набір елементів: цілі, конкретні завдання та етапи їх вирішення, тематичні заходи, органи та організації – учасники програми, матеріально-фінансове забезпечення програми, управління тощо.

*Регламент* – акт державного органу, органу місцевого самоврядування, що визначає порядок і процедуру діяльності відповідного органу та його структурних підрозділів.

*Порядок* – акт, що встановлює механізм реалізації прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, процедуру застосування нормативно-правового акта та умови провадження певної діяльності. Часто використовується у діяльності уряду (міністерств і відомств), він дозволяє визначити сувору послідовність дій відповідних органів і організацій, використовувати аналітичні показники для їх вдосконалення, створюється чіткий ритм взаємодії всіх учасників, що повторюється.

*Правила* – акт, який конкретизує норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних галузях законодавства і вирішує процедурні питання. Звичайно присвячуються такому регулюванню, коли необхідно ввести стійкі норми діяльності громадян, посадових осіб та юридичних осіб.

*Концепція* – акт програмно-ціннісного характеру. У ній наводиться обґрунтування вибору цілей розвитку, стратегії їх досягнення, способів вирішення завдань. Покладена в основу концепції новизна теоретичних підходів надає їм смисл правостворюючого документа, який передуює серії правових актів різних видів і намічуваним перетворенням.

*Інструкція* – акт, що детально визначає зміст і методику правового регулювання у певній сфері суспільних відносин.

*Заява* – акт, що відображає офіційну оцінку подій у внутрішньому та міжнародному житті і позицію відповідного державного органу.

*Звернення* – акт, який висловлює прохання або пропозицію, адресовані іншому державному органу. Звернення розглядаються державними органами як свого роду рекомендації з державними оцінками та інформацією.

Крім наведеного вертикального (ієрархічного) поділу, існує також горизонтальна (галузева) та комплексна класифікації нормативно-правових актів.

***Галузева побудова*** системи нормативно-правових актів обумовлена предметом правового регулювання – фактичними суспільними відносинами. На основі цього критерію виокремлюються галузі законодавства, які відповідають галузям системи права (конституційне право – конституційне законодавство, адміністративне право – адміністративне законодавство тощо).

***Комплексна побудова*** системи нормативно-правових актів зумовлена існуванням комплексних утворень, що складаються на основі певного об'єкта правового регулювання й особливостей державного управління в цій сфері (природоохоронні, транспортні тощо).<sup>70</sup>

Ядром правової бази держави є **Закон**. Теоретичне поняття закону у класичному розумінні, на відміну від терміну «законодавство», відрізняється науковою відпрацьованістю, відсутністю діаметрально протилежних поглядів. Разом з тим, досить часто «закон» використовується у широкому значенні слова. В цьому сенсі під ним розуміються всі нормативно-правові акти, будь-які встановлені державою загальнообов'язкові правила. За допомогою поняття «юридичний закон», як правило, підкреслюється відмінність нормативно-правових актів держави, що офіційно приймаються парламентом або на референдумі, від загальних законів суспільного розвитку, що існують об'єктивно.

У теорії держави і права законом вважається нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів країни, який регулює найважливіші суспільні відносини, приймається органом законодавчої влади або безпосередньо громадянами держави в порядку референдуму.

Особливі властивості закону дозволяють йому бути демократичним джерелом права, що відбиває волю та інтереси народу. Саме ці властивості обумовлюють особливу роль закону в системі нормативно-правових актів.

Сила закону забезпечує його верховенство, підтримує ієрархічність та єдність системи нормативно-правових актів. Закон повинен відповідати конституції. Згідно з Конституцією України (ст. 8) закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі та повинні відповідати їй. Так само Конституцією України визначаються коло,

---

<sup>70</sup> Бабкіна О. В., Волинка К. Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях: Навчальний посібник. – К.: МАУП, 2004. – С. 98.

рівень і межі виключного законодавчого регулювання суспільних відносин. Одні з них регулюються законами у повному обсязі; щодо інших у законодавчому порядку встановлено лише основні засади, а решта відносин регламентується підзаконними нормативно-правовими актами.

Являючись найважливішим офіційним актом держави, закон має відрізнятися особливостями стилю, покликаного забезпечити точне і ясне закріплення волі держави у формі обов'язкових владних приписів. Закон не доводить, не пояснює, не запевнює, а владно приписує суб'єктам права певну поведінку, формулює вимоги, загальнообов'язкові приписи.

Закон має загальний характер і не враховує особливостей життєвих випадків у регульованій ним сфері суспільних відносин. Усі інші акти приймаються з метою конкретизації та деталізації законоположень.

Як різновид нормативно-правових актів закон встановлює загальнообов'язкові правила поведінки, має належну форму, породжує юридичні наслідки та гарантується державою.

Держава забезпечує необхідні умови для його виконання та застосовує заходи примусового характеру до суб'єктів, які не виконують або порушують його вимоги.

Закон приймається вищим представницьким органом держави або безпосередньо народом у порядку проведення всеукраїнського референдуму і вважається актом держави. Цим підкреслюється загальний характер законів, акумуляція в них інтересів і потреб більшості населення держави.

Особливість суб'єктного складу законодавчого процесу проявляється в обмеженості кола суб'єктів права законодавчої ініціативи – органів і осіб, наділених правом внесення законопроектів до парламенту. Стаття 93 Конституції України називає Президента України, народних депутатів України, Кабінет Міністрів України – лише ці суб'єкти мають право звернутися до Верховної Ради України із пропозицією прийняти новий закон, припинити чинність або внести зміни до чинного закону, що також підкреслює особливий статус та значення законів у правовій системі держави.

Закон приймається в результаті особливої законодавчої процедури, яка має кілька послідовних стадій: внесення, розгляд, прийняття (зміну) законів, набрання ними чинності через підписання та оприлюднення. Розгляд і прийняття законів парламентом відбувається за процедурою трьох читань, що передбачають обговорення та схвалення основних положень в основному, обговорення та схвалення закону постатейно та в цілому.

Закон має вищу юридичну силу відносно нормативно-правових актів усіх інших органів влади. Вища юридична сила закону означає, що правові акти всіх інших державних органів мають вторинний характер, не можуть йому суперечити, тобто є підзаконними. У випадку суперечності закону будь-який правовий акт визнається нечинним або підлягає зміні. Сам же закон може встановлювати будь-яке положення (що не суперечить Конституції України), в тому числі таке, що розходиться зі змістом іншого, вже чинного підзаконного акта. Вказана сила закону забезпечує його верховенство, підтримує ієрархічність та єдність системи нормативно-правових актів.

Попередня ознака також обумовлює можливість скасування або зміни законів лише в тому ж порядку, в якому він приймався. Конституція України надає повноваження вирішувати питання про відповідність законів Конституції України лише Конституційному Суду України, який є єдиним органом конституційної юрисдикції.

Закони, інші рішення, що прийняті референдумом, не потребують будь-якого затвердження державними органами. Зміна або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом.

Закон регулює найбільш значимі, типові, усталені відносини в суспільстві. При визначенні предмета законодавчого регулювання відбуваються вибір і аналіз процесів, явищ і відносин, які можуть бути об'єктом законодавчого впливу. Не всі відносини мають бути предметом закону, оскільки існують та використовуються й інші регулятори – підзаконні акти і способи саморегулювання. Недооцінка їх та штучне перебільшення ролі закону знижують його ефективність. Тому доцільно виходити з таких принципів законодавчого регулювання відносин:

- а) високе їх значення для суспільства, держави і громадянина;
- б) стабільність;
- в) первинно-нормативне регулювання;
- г) передвизначеність Конституцією;
- г) правомочність суб'єкта законодавчої діяльності.

Закони мають загальний характер і, як правило, не враховують особливостей життєвих випадків у регульованій ними сфері суспільних відносин, тобто містять первинні норми права, які визначають зміст всього нормативно-правового масиву держави. Всі інші акти приймаються з метою конкретизації та деталізації законоположень і тому є підзаконними.

Закони посідають провідне місце серед нормативно-правових актів і покликані бути головним джерелом права у правовій державі. Вони є найвищою формою вираження державної волі народу, безпосереднім втіленням його суверенітету. Закон повинен виражати принципи права, ідею пріоритету прав і свобод людини, демократичні основи суспільного та державного устрою. Тому надзвичайно важливо досягти реального верховенства закону в системі нормативно-правових актів держави.

Сьогодення висуває особливі, підвищені вимоги до змісту законів, який повинен бути правовим, тобто відповідати невід'ємним, невідчужуваним природним правам людини. Складовими забезпечення якості закону є:

- ознаки правової легальності (відповідність нормативно-правовим вимогам);
- інструментально-правові ознаки (особливості регламентації правових засобів);
- техніко-юридичні ознаки (якість техніки викладення закону та його відповідність стандартам і правилам законодавчої техніки).

З характеристики вищої юридичної сили, як однієї з визначальних ознак закону, розкриваються аспекти співвідношення законів з підзаконними актами та вторинний, похідний характер останніх. По-іншому це питання вирішується для міжнародних договорів. На сьогодні переважна більшість держав визнає пріоритет міжнародного права. Україна, що стала самостійною та незалежною державою, ще в Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) визнала «пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права».

Згідно зі ст. 9 Конституції України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.»

Закон України «Про міжнародні договори України» (2004 р.) остаточно закріплює пріоритет міжнародного права над національним: «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» (ч. 2 ст. 19 Закону).

**Нормативно-правовий акт** — правовий акт, який приймається уповноваженим органом держави, органом місцевого самоврядування, безпосередньо народом і встановлює, змінює, конкретизує чи припиняє норми права.

Поняття «нормативно-правові акти» об'єднує різні види актів правотворчості, що видаються органами законодавчої, виконавчої, а в окремих випадках — судової влади (коли таким актом визнається нечинним інший нормативно-правовий акт).

**Виконус функцій:**  
юридичного джерела права; функцію форми права.

Виступає як спосіб існування та вираження норм права.

**Ознаки:**  
приймається (видається) уповноваженими суб'єктами;

завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків;

приймається з дотриманням певної процедури; розрахований на багаторазове застосування;

розрахований на невідзначене коло осіб;

має форму письмового документа і точно визначені реквізити: вид акта (закон, указ, постанова тощо), найменування органу (посадової особи), який ухвалив акт (парламент, президент, уряд тощо); назва акта; дата ухвалення акта; номер акта; дані про посадову особу, яка підписала акт;

публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка;

дія акта забезпечується механізмом державного примусу.

**Система нормативно-правових актів** —

це сукупність упорядкованих певним чином законів та інших нормативно-правових актів держави

**Вертикальна / ієрархічна класифікація:** закони (Конституція, закони, кодекси) і підзаконні акти (нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо); специфічні правові акти, які набувають нормативно-правового значення (рішення Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції, Європейського суду з прав людини тощо).

**Галузева побудова** обумовлена предметом правового регулювання — фактичними суспільними відносинами, виокремлює галузі законодавства, які відповідають галузям системи права.

**Комплексна побудова** зумовлена існуванням комплексних утворень, що складаються на основі певного об'єкта правового регулювання та особливостей державного управління в цій сфері.

### **Закон –**

нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів країни, який регулює найважливіші суспільні відносини, приймається органом законодавчої влади або безпосередньо громадянами держави в порядку референдуму

*Закон регулює найбільш значимі, типові, установлені відносини в суспільстві, має загальний характер і містить первинні норми права, які визначають зміст всього нормативно-правового масиву держави. Всі інші акти приймаються з метою конкретизації та деталізації закономірностей і тому є підзаконними.*

### **Закон приймається в результаті особливої законодавчої процедури,**

яка включає ряд послідовних стадій:

внесення, розгляд, прийняття (зміну) законів, набрання ними чинності через підписання та оприлюднення. Розгляд і прийняття законів парламентом відбувається за процедурою трьох читань, що передбачають обговорення і схвалення основних положень в основному, обговорення та схвалення закону постатейно та в цілому.

*Як різновид нормативно-правових актів, закон встановлює загальнообов'язкові правила поведінки, має належну форму, породжує юридичні наслідки та гарантується державою.*

*Закони посідають провідне місце серед нормативно-правових актів і покликані бути головним джерелом права у правовій державі. Вони є найвищою формою виразу державної волі народу, безпосереднім втіленням його суверенітету. Закон повинен виражати принципи права, ідею пріоритету прав і свобод людини, демократичні основи суспільного та державного устрою. Тому надзвичайно важливим є досягати реального верховенства закону в системі нормативно-правових актів держави.*

*Закон має вищу юридичну силу по відношенню до нормативно-правових актів всіх інших органів влади. Вища юридична сила закону означає, що правові акти всіх інших державних органів носять вторинний характер, не можуть йому суперечити, тобто є підзаконними. У випадку суперечності закону будь-який правовий акт визнається недійсним або підлягає зміні. Сам же закон може встановлювати будь-яке положення (що не суперечить Конституції України), в тому числі таке, що розходить з змістом іншого, вже існуючого підзаконного акта. Вказана сила закону забезпечує його верховенство, підтримує ієрархічність та єдність системи нормативно-правових актів.*

## **Терміни та поняття**

**Правовий закон** – нормативно-правовий акт, спрямований на реалізацію конституційних прав і свобод людини і громадянина, джерелом походження якого є суверенна воля народу, тотожна за своїм змістом і суттю гуманістичним ідеям і загальнолюдським цінностям.

**Правовий (юридичний) акт** – письмовий документ, прийнятий (виданий) органом державної влади, органом місцевого самоврядування, інститутами прямої демократії, що має офіційний характер і обов'язкову силу, висловлює владні веління та спрямований на регулювання суспільних відносин.

**Нормативно-правовий акт** – правовий акт, який приймається уповноваженим органом держави, органом місцевого самоврядування, безпосередньо народом і встановлює, змінює, конкретизує чи припиняє норми права.

**Підзаконний акт** – нормативно-правовий акт, який приймається компетентними органами на основі законів, відповідно до законів та на їх виконання.

**Юридична сила** – специфічна властивість нормативно-правових актів, яка розкриває обов'язковість акта, його пріоритет відносно інших актів, які належать до правової системи, або навпаки – підпорядкованість цим актам.

**Система нормативно-правових актів** – сукупність упорядкованих певним чином законів та інших нормативно-правових актів держави.

**Закон** – нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів країни, який регулює найважливіші суспільні відносини, приймається органом законодавчої влади або безпосередньо громадянами держави в порядку референдуму.

**Законодавчий акт** – правовий акт, що приймається органом законодавчої влади чи шляхом референдуму. Законодавчі акти приймаються парламентами у формі законів. У деяких країнах силу законодавчих актів мають також укази глави держави і декрети уряду, якщо такі повноваження визначені конституцією чи делеговані їм законодавчим органом для оперативного врегулювання суспільно-економічних відносин, які ще не мають законодавчої бази.

**Закон України** – державний нормативно-правовий акт України вищої юридичної сили, що регулює найважливіші суспільні відносини шляхом визначення юридичного статусу і встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин та юридичної відповідальності за порушення цих правил.

**Ієрархія законів та інших нормативно-правових актів** – співвідношення законів та інших нормативно-правових актів у відповідності з їх юридичною силою, яке зумовлюється становищем органів влади, котрі приймають (видають) відповідні акти, в ієрархічній системі даних органів. Вищу юридичну силу мають закони. Інші нормативно-правові акти є підзаконними та покликані забезпечувати на основі законів конкретизоване нормативне комплексне регулювання суспільних відносин. Акт кожного «нижчого» державного органу повинен відповідати не тільки закону, а й актам усіх державних органів більш високого рівня в державній ієрархії.

**Верховенство закону** – принцип, згідно з яким закон має вищу юридичну силу відносно решти нормативно-правових актів. Усі інші

нормативно-правові акти, а також ненормативні правові акти мають відповідати законові як першоджерелу, не можуть йому суперечити. Підвалиною принципу верховенства закону в Україні є вимога верховенства Конституції держави як Основного Закону. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України). В свою чергу Конституція і закони відповідають принципу верховенства права, який є провідним.

**Гарантії конституційності законів** – конституційність законів, тобто відповідність їх Конституції України, забезпечується Верховною Радою України, Президентом України, Конституційним Судом України. Верховна Рада України приймає закони та припиняє їх чинність на основі і відповідно до Конституції України, з дотриманням порядку їх прийняття, визначеного Конституцією України. Президент України забезпечує конституційність законів при їх підписанні шляхом реалізації права вето. Конституційний Суд України забезпечує конституційність законів ухваленням рішень щодо визнання закону неконституційним повністю чи в окремій частині відповідно до статті 152 Конституції України, а також наданням висновків щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

**Юридична сила закону** – найвищу юридичну силу (верховенство) в системі законів в Україні має Конституція України. Конституційні закони мають юридичну силу, однакову з юридичною силою Конституції України. Усі звичайні закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Закон, прийнятий всеукраїнським референдумом, має вищу юридичну силу щодо звичайного закону, прийнятого Верховною Радою України. Закон може бути змінений або його чинність припинена виключно законом, що має однакову з ним або вищу юридичну силу.

**Доцільність і законність** – один із фундаментальних принципів дії права у демократичному суспільстві, суть якого полягає в недопущенні протиставлення законності і доцільності. Не можна не виконувати закон, керуючись недоцільністю його з точки зору конкретних життєвих інтересів або обставин (особистих, місцевих тощо). Закон приймається саме тому, що вважається доцільним. Правовий закон має вищу суспільну доцільність і в будь-якому випадку повинен поважатися. В тім у межах закону завжди існують варіанти його найбільш доцільного застосування для кожного конкретного випадку (наприклад, у разі визначення розміру штрафу, покарання за злочин тощо). Необхідність точного та неухильного виконання правових

приписів незалежно від суб'єктивного ставлення до них обумовлена презумпцією доцільності чинного закону.

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняттю «нормативно-правовий акт».
2. Назвіть юридичні властивості нормативно-правових актів.
3. Дайте визначення «закону».
4. Які ознаки характеризують закон як форму права?
5. Нормативно-правові акти компетентних органів, що видаються на підставі закону, відповідно до закону і на його виконання – це...
6. Які із перерахованих документів є підзаконними нормативно-правовими актами: 1) рішення суду; 2) постанова Кабінету Міністрів України; 3) інструкція Міністерства освіти і науки України; 4) указ Президента України «Про нагородження хрестом «За мужність»; 5) протест прокурора; 6) договір поставки продукції.
7. Що з перерахованого є підзаконним нормативно-правовим актом: 1) закон; 2) указ Президента України; 3) постанова Верховної Ради України; 4) правовий звичай; 5) нормативно-правовий договір; 6) нормативні рішення місцевих Рад народних депутатів.

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Абдулаев М. И. Теория государства и права: Учебник для вузов / М. И. Абдулаев. – СПб.: Питер, 2003. – С. 257–259.
3. Бабаев В. К. Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие / В. К. Бабаев, В. М. Баранов, В. А. Толстик. – М.: Юрист, 2005. – С. 72.
4. Власов В. И. Теория государства и права: Учебник для высших юридических учебных заведений и факультетов / В. И. Власов. – Ростов н/Д: Феникс, 2002. – С. 253–255.
5. Волинка К. Г. Теория держави і права: Навчальний посібник / К. Г. Волинка. – К.: МАУП, 2003. – С. 146.
6. Григонис Э. П. Теория государства и права: Курс лекций / Э. П. Григонис. – СПб.: Питер, 2002. – С. 129.
7. Дёмин А. В. Теория государства и права: Курс лекций / А. В. Дёмин. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 102.
8. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права: Підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Л.: «Новий Світ-2000», 2004. – С. 329–332.
9. Комаров С. А. Теория государства и права / С. А. Комаров, А. В. Мальков. – М.: Норма, 2004. – С. 314–315.
10. Лебедев В. А. Теория государства и права: Конспект лекций. Учебное пособие / В. А. Лебедев, Е. А. Маркина. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 128.
11. Любашин В. Я. Теория государства и права: Учебное пособие / В. Я. Любашин, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко. – Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2002. – С. 341–344.
12. Малько А. В. Теория государства и права: Учебник / А. В. Малько. – М.: Юрист, 2004. – С. 176.

13. *Мухаев Р. Т.* Теория государства и права: Учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. – М.: ПРИОР, 2001. – С. 310.

14. Про закони і законодавчу діяльність: Проекти Закону України, зареєстровані у Верховній Раді України: 18.12.2006 р. № 2763; 10.01.2006 р. № 0894; 16.08.2001 р. № 0945.

15. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – 2-е вид. – Х.: Консум, 2005. – С. 316–317.

16. *Теорія держави і права.* Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 345.

17. *Теория государства и права:* Учебник / А. Б. Венгеров. – 2-е изд. – М.: Омега-Л, 2005. – С. 400–404.

18. *Тихомиров Ю. А.* Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. – М.: 1999. – С. 81–84.

19. *Юридична енциклопедія:* В 6 т. Т. 2. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1999. – С. 474–475.

## § 2. Види законів. Дія закону

*Класифікація законів. Поняття правового закону. Характеристика різновидів законів за ознаками: юридичної сили, значення і місця в системі законодавства; обсягу регулювання суспільних відносин та обсягу дії на суб'єктів; предмета регулювання, галузевої приналежності; регулювання сфер суспільного життя; суб'єктів прийняття; строку дії; сфери дії; кола осіб; структурної форми. Міжнародні договори. Поняття модельного закону. Експериментальний закон. Поняття дії закону. Часова (темпоральна), просторова (територіальна) дія закону та дія закону за колом суб'єктів.*

Закони як нормативно-правові акти найвищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів країни, які регулюють найважливіші суспільні відносини, можуть класифікуватися за різними ознаками. У теорії права зазначені ознаки, запропоновані різними авторами, є досить варіативними. Втім, якщо узагальнити класифікації, можна скласти уявлення про загальноприйняті види законів, їх ієрархію та співвідношення.

По-перше, зауважимо на існуванні в теорії права поняття правового закону. *Правовий закон* – це владно-регулятивний акт, який не лише скріплюється та санкціонується державою або іншими соціальними інститутами, а й відповідає (змістовно, формально і процедурно) принципам суспільної правосвідомості, існуючим конституційно-правовим нормам і в силу цього володіє усією повнотою дії в межах даної правової системи. Для сучасного суспільства поняття правового закону є, з одного боку, одним з фундаментальних принципів легіти-

мації державних актів і дій державно-політичних інститутів, та з іншого – правовим способом закріплення різноманітних потреб суспільства і громадян. Найбільш простою і абстрактною формулою правового закону є дефініція: «Правовим законом є закон, який створений и функціонує по праву». Тож, наведені нижче види законів можна вважати у той же час правовими.

1. За юридичною силою, значенням і місцем в системі законодавства закони поділяються на **конституційні (основні), звичайні та надзвичайні**.

До **конституційних** законів належать:

– **Конституція** – є основним законом держави, що регламентує засади функціонування політичної системи суспільства, встановлює засади державного ладу, порядок формування, організації та діяльності ключових ланок державного механізму, визначає принципи територіальної організації держави, закріплює основи правового статусу фізичної особи, її взаємовідносин з державою. Норми Конституції є нормами прямої дії.

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., із змінами, внесеними Законом України № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. складається з преамбули і 15 розділів, які містять 161 статтю;

Досить своєрідними за змістом і формою є **конституції** зарубіжних держав. Більшість конституцій є цілісним актом, різницю в них складають обсяг конституційного регулювання, структура і набір конституційних інститутів. Існують також сумарні конституції, які складаються з ряду конституційних законів, або ж замінені конституції, замість яких діють низка актів конституційного характеру. В деяких країнах наявність конституції доповнюється існуванням поряд з нею в якості її складової частини Хартії основних прав і свобод. Деякі конституції базуються на принципі конституітету, наприклад, визнаючи положення Декларації прав людини і громадянина. Іноді конституції доповнюються чи змінюються з часом, і діють на сьогодні з великою кількістю поправок. Рідко зустрічаються конституції, що є по суті програмами правлячих партій.

Офіційна класифікація правових актів зарубіжних країн встановлена їх конституціями.

– Закони, якими вносяться зміни до тексту Конституції або припиняється чинність окремих її положень.

Конституційний закон в Україні приймається в порядку, передбаченому розділом XIII Конституції України (не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України); текст змін

до Конституції, викладений у конституційному законі, стає невід'ємною частиною Конституції України;

– Закони, на які посилається конституція або необхідність ухвалення яких прямо передбачена чинною конституцією.

Конституція України передбачає обов'язкове прийняття законів щодо: організації та порядку діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій (ст. 89); організації, повноважень і порядку діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади (ст. 120); питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування (ст. 146); порядку організації діяльності Конституційного Суду України, процедури розгляду ним справ (ст. 153) тощо.

Закон, яким вносяться зміни до Конституції, відрізняється від закону, ухвалення якого передбачено чинною Конституцією тим, що він після ухвалення набуває вищої юридичної сили;

- *органічні закони* – у країнах романської системи права (Німеччині, Франції, Іспанії, Румунії тощо) – закони особливого значення, прийняття яких передбачено конституцією для розвитку її положень (на основі її бланкетних норм) і в порядку, який відрізняється від порядку прийняття як конституції, так і інших законів. Органічні закони – це органічне продовження Основного закону (Конституції). Доцільність їх існування в системі права визначається простішою, порівняно з Конституцією, процедурою прийняття, виокремленням та детальною регламентацією деяких інститутів державного права, що дозволяє більш ефективно регулювати певні правовідносини, а також скороченням об'єму Основного закону, оскільки у ньому закріплюються лише основні положення, які потім конкретизуються органічними законами. Як правило, конституції передбачають прийняття органічних законів з питань виборчої системи, режиму надзвичайного стану, статусу вищих виконавчих і судових органів держави тощо. В Росії, Таджикистані, Литві, Казахстані органічні закони мають назву конституційних, в Бразилії – додаткових, в Естонії, Угорщині, Азербайджані – не мають спеціального позначення. В системі права держави ці закони мають більшу юридичну силу, ніж звичайні закони, і меншу, ніж Основний закон (Конституція).

Конституційні закони відрізняються від інших законів вищою юридичною силою, особливою сферою предмета регулювання, а також особливою процедурою прийняття.

**Звичайні** закони приймаються на основі та на виконання конституційних законів, регулюють інші важливі суспільні відносини та фо-

рмують поточне законодавство. Це значна за кількістю група законів, які приймаються простою більшістю голосів.

Звичайні закони можна також поділити на такі групи:

- *первинні закони* (які вперше врегульовують певну сферу правових відносин);
- *закони про внесення змін до інших законів*;
- *забезпечувальні закони*.

Забезпечувальними законами вводяться в дію окремі закони, ратифікуються міжнародні договори, поза якими вони не можуть існувати. Інакше кажучи, це закони, що містять норми про норми.

**Надзвичайні** закони приймаються в необхідних випадках, передбачених Конституцією.

Україна поки що таких законів не має.

Для країн із федеративним устроєм за ознакою юридичної сили та місця в системі законодавства закони поділяються на такі види: *Конституція, федеральні конституційні закони, федеральні закони та закони суб'єктів федерації*.

2. За обсягом регулювання суспільних відносин та обсягом дії на суб'єктів **звичайні** закони поділяються на **загальні** та **спеціальні**.

**Загальні** – закони, що регламентують певну сферу суспільних відносин і мають загальнообов'язковий характер (незалежно від статусу суб'єктів). До них належать *кодифіковані* (кодекси, основи законодавства) та поточні закони.

*Кодекс* – систематизований законодавчий акт, що регламентує однорідну сферу суспільних відносин притаманними для цієї сфери методами. основними характерними рисами кодексу є такі:

- регламентує найбільш важливі, принципові питання суспільного життя; охоплює значну, достатньо широку сферу відносин;
- визначає нормативні основи у межах галузі або підгалузі законодавства; відрізняється властивим йому предметом (видом суспільних відносин) і методом (способом упорядкування) правового регулювання; містить норми, що закріплюють принципи відповідної галузі (підгалузі) права та відображають її особливості;
- являє собою зведений акт, узгоджену сукупність взаємопов'язаних приписів, має високий рівень упорядкування нормативного масиву; є єдиним, внутрішньо структурованим документом, що містить перевірені практикою чинні норми, а також нові правила, обумовлені динамікою соціальних відносин, потребами розвитку суспільства;
- спрямований на створення більш усталених, стабільних норм, розрахованих на тривалий період дії;

- породжує юридичні наслідки та посідає провідне місце в ієрархії законів та інших нормативно-правових актів, зміцнює системність нормативно-правових актів, їх юридичну єдність і узгодженість; «очолює» систему взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що утворюють відповідну галузь, підгалузь або окремий інститут законодавства;
- має визначені форму та структуру, що передбачає виклад норм у частинах (як правило, загальній та особливій), главах та статтях; це своєрідний блок законодавства, який забезпечує чітку побудову системи нормативних приписів, а також зручність їх застосування.

*Основи законодавства* – закон, який встановлює принципи та визначає загальні положення регулювання певних галузей права чи сфер суспільного життя.

**Спеціальні** – закони, що регламентують обмежену (спеціальну) сферу суспільних відносин і поширюються на окремі категорії населення (наприклад, закони про освіту, про міліцію тощо).

3. За предметом регулювання, галузевою приналежністю закони поділяються на такі групи:

- конституційні;
- адміністративні;
- цивільні;
- кримінальні;
- процесуальні;
- інші;
- міжгалузеві (комплексні) – закони, що містять норми різних галузей права.

4. За регулюванням сфер суспільного життя виділяють:

- закони в галузі регулювання економіки;
- закони в галузі регулювання соціальної сфери;
- закони в галузі регулювання політики;
- закони в галузі регулювання військової сфери;
- інші.

5. За суб'єктами прийняття розрізняють:

- закони прийняті органом державної влади;
- вищим законодавчим органом держави – парламентом.

В Україні – Верховною Радою України в порядку законодавчої процедури, закріпленої Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»;

- в Україні – закони колишнього СРСР, які регулюють відносини, що не регламентуються законами України і не суперечать Конституції України і законам України;

- у федеративних країнах – прийняті законодавчими органами суб'єктів федерацій;
- у монархічних формах правління – прийняті монархом (королем, імператором тощо), мають форму указу;
- закони, **прийняті народом у результаті референдуму** (плебісциту)

На сьогодні в Україні таких законів не існує.

Закони, що мають затверджуватися всеукраїнським референдумом, відповідно до ст. 156 Конституції України – це закони про внесення змін до розділів I, III, XII Конституції України. Всеукраїнським референдумом може бути прийнятий закон з питань, визначених законодавством України про референдум в частині, що не суперечить Конституції України.

6. За строком дії закони поділяються на **постійні** та **тимчасові**:

- **постійні** – закони, що діють без обмеження строку;
- **тимчасові** – закони, що діють з обмеженням строку.

Різновидами тимчасових є **надзвичайні** закони, які ухвалюються у певних передбачених конституцією ситуаціях і діють на період надзвичайного стану (проголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, оголошення війни тощо), можуть прийняти дію інших законів.

7. За сферою дії закони поділяються на види:

- такі, що діють на всій території держави;
- такі, що діють на певній частині території держави, наприклад, на території вільних економічних зон, технопарків тощо; для федеративних держав – устави, закони, що діють на території суб'єктів федерації (краю, області, автономної області, автономного округу тощо).

8. За колом осіб закони поділяються на такі, що поширюються:

- на громадян держави;
- на іноземних громадян;
- на осіб без громадянства.

9. За структурною формою закони поділяються на власне **закон** як окремий письмовий акт; **кодекс**; **основи законодавства**; **звід законів**; **збирання законодавства** тощо.

В особу групу законів можна виділити **закони**, які є формою надання Україною згоди на обов'язковість для неї **міжнародних договорів** – закони про ратифікацію міжнародних договорів, закони про приєднання до міжнародних договорів, закони про прийняття міжнародних договорів, невід'ємною частиною яких є текст міжнародного договору; закони про припинення та зупинення дії міжнародних договорів. Такі закони відображають зміст частини першої статті 9 Кон-

ституції України про включення міжнародних договорів до національного законодавства, і мають особливий порядок підготовки та прийняття, який регулюється Законом України «Про міжнародні договори України» (2004), Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (2010) тощо. Такі закони слугують своєрідною формою засвідчення, визнання міжнародного договору і включення його до правової системи. Вони не відрізняються від інших законів своєю юридичною силою. Однак у міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, можуть міститися інші правила, ніж у відповідному національному законі, і тоді застосовуються саме ці правила, оскільки вони набувають пріоритетного характеру порівняно з іншими законами (Декларацією про державний суверенітет України офіційно визнається пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права (абзац 3, розділ X).

Слід згадати про окремий вид законодавчого акта – *модельний закон*, який по суті не має всіх ознак закону як форми права, а є лише типовим зразком правового вирішення певного питання, який приймається законодавчим інститутом об'єднання (держав, автономно-територіальних одиниць тощо) для нормативної орієнтації та використання у процесі творення законів його учасниками. У випадку прийняття модельних законів органами міждержавного об'єднання, вони вважаються видом міжнародних актів. Так, прийняття рекомендаційних законодавчих актів передбачено Регламентом Міжпарламентської Асамблеї (МПА) СНД. У державах із федеративним устроєм модельні закони належать до внутрішнього законодавства країни.

Наприкінці класифікації різновидів законів наведемо дещо незвичне для національної системи законодавства поняття *експериментального закону*, який є частиною експериментального законодавства, тобто законодавства, яке діє протягом обмеженого періоду часу в цілях визначення прийнятності того чи іншого законодавчого заходу для досягнення поставлених завдань. По суті форма експериментального закону має деякі особливості: його дія має бути обмежена у часі, у нього має бути чітке призначення, він має вказувати на цілі запланованої законодавчої дії та критерії, необхідні для оцінки відповідності тимчасово застосовуваних інструментів, закон має визначати, які данні повинні бути зібрані, відповідальність за збір необхідних даних, оцінку результатів тощо. Експеримент передбачає проведення серйозної підготовки, визначення етапів та кінцевого терміну. І найголовніше – це визначення у законі відповідального за експеримент та за його результати.

## ВИДИ ЗАКОНІВ

За юридичною силою, значенням і місцем у системі законодавства:

**конституційні (основні), звичайні, надзвичайні**

За обсягом регулювання суспільних відносин та обсягом дії на суб'єктів:

**загальні, спеціальні**

За предметом регулювання, галузевою приналежністю:

– **конституційні;**  
– **адміністративні;**  
– **цивільні;**  
– **кримінальні;**  
– **процесуальні;**  
– **міжгалузеві (комплексні);**  
– **інші**

За регулюванням сфер суспільного життя:

– **закони в галузі регулювання економіки;**  
– **закони в галузі регулювання соціальної сфери;**  
– **закони в галузі регулювання політики;**  
– **закони в галузі регулювання військової сфери тощо**

За суб'єктами прийняття:

– **Такі, що прийняті органом державної влади**  
– **Такі, що прийняті народом в результаті референдуму (плебіситу)**

За строком дії:  
**постійні,**  
**тимчасові**

За сферою дії:

– **такі, що діють на всій території держави**  
– **такі, що діють на певній частині території держави**

За колом осіб – такі, що поширюються на **громадян держави; іноземних громадян; осіб без громадянства**

За структурною формою:

– **закон як окремий письмовий акт;**  
– **кодекс;**  
– **основи законодавства;**  
– **звід законів;**  
– **зібрання законодав-**

Отже, класифікація законів може здійснюватися за різноманітними ознаками, які дозволяють певною мірою систематизувати роботу у сфері розвитку законодавства країни.

Водночас певні види законів класифікувалися на основі характеристики їх дії, це питання має бути розглянено окремо.

**Дія закону** – це обов'язковість виконання закону протягом певного часу, на певній території та відносно конкретного кола суб'єктів права.

**Часова, або темпоральна** дія закону починається з моменту набрання законом чинності. Цей момент може бути спеціально зазначений у законі. Якщо ж такої вказівки у тексті закону немає, то строк набрання законом чинності визначається у порядку, передбаченому законодавством.

В Україні відповідно до ст. 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 поряд-

ку, встановленому законом, є нечинними. Встановлений Конституцією принцип оприлюднення законів становить основу для визначення порядку набрання законами чинності.

Момент набрання законами чинності може визначатися у різні способи:

- через десять днів з дня його офіційного оприлюднення. Закон повинен бути офіційно оприлюднений протягом п'ятнадцяти днів після отримання його Президентом України;
- в іншому порядку, передбаченому самим законом але не раніше дня його опублікування, в тому числі з дня прийняття (наприклад, Конституція України).

Закони (рішення), ухвалені в результаті референдуму, вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо в них самих не визначено інший строк. Датою прийняття закону (ухвалення рішення) є день проведення референдуму.

У регулюванні суспільних відносин застосовуються різні способи дії законів у часі. Перехід від однієї форми регулювання суспільних відносин до іншої може здійснюватися, зокрема, негайно (безпосередня дія), шляхом перехідного періоду (ультраактивна форма) та шляхом зворотної дії (ретроактивна форма). Залежно від напрямку дії закону в часі розрізняють *пряму*, *зворотню* і *переживаючу дію*.

Закони мають *пряму дію*, якщо в них не зазначене інше. Для застосування законів, що набрали чинність, не потрібно додаткові приписи. За загальним правилом, закон застосовується до відносин, що настали або мали місце в період від введення його в дію до втрати ним чинності, та відносин, які виникли до набрання ним чинності, але продовжують існувати, проте тільки з моменту набрання законом чинності.

*Зворотня дія закону* – поширення дії закону на випадки, що мали місце до набрання ним чинності. Згідно з Конституцією України закони зворотної дії в часі не мають, тобто не поширюються на правовідносини, які виникли до їх видання (що є загальновизнаним принципом права). Це правило надає визначеності і стабільності суспільним відносинам, коли громадяни та юридичні особи повинні бути впевнені в тому, що їх наявне правове положення не буде порушене законом. Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення.

Виняток із цього правила становлять закони, які пом'якшують або скасовують відповідальність (ст. 58 Конституції України).

Другим винятком із загального правила про заборону зворотної дії є пряма вказівка про це в законі.

*Переживаюча дія* має місце, коли окремі положення нечинного закону за спеціальною вказівкою нового закону продовжують діяти.

Після розпаду СРСР Верховною Радою України 12 вересня 1991 року ухвалена постанова про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР, якщо відповідні питання не врегульовані законодавством України, за умови, що ці загальносоюзні акти не суперечать Конституції і законам України.

Дія закону припиняється:

- з моменту його офіційного скасування іншим законом або в іншому порядку.

Відповідно до ст. 152 Конституції України Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність;

- по закінченню строку, на який закон було розраховано;
- у разі вичерпання подій, обставин, на врегулювання яких він був розрахований;
- в силу фактичної заміни його іншим законом, виданим пізніше.

**Просторова (територіальна)** дія закону передбачає можливість його застосування на певній території. Закони є чинними на всій території, на яку поширюється суверенітет держави.

Актом проголошення незалежності України, прийнятим 24 серпня 1991 року, на території України встановлено чинність виключно Конституції та законів України.

До складу державної території належать:

- суша в межах державного кордону;
- внутрішні води держави і територіальні води завширшки 12 морських миль;
- повітряний простір у межах вертикальних площин по лінії державного кордону – до висоти 100–110 км;
- надра;
- морські, повітряні та космічні кораблі, що знаходяться на території з міжнародним правовим режимом;
- трубопроводи та кабелі, прокладені на території з міжнародним правовим режимом;
- території дипломатичних і консульських установ в іноземних державах.

Дія закону **за колом суб'єктів** означає, що він застосовується до заздалегідь не визначеного або до визначеного кола суб'єктів права.

За загальним принципом, чинність закону поширюється на всіх фізичних та юридичних осіб, що перебувають на території держави.

Законодавство України зберігає чинність стосовно своїх громадян, що перебувають за кордоном. Не поширюються на всіх суб'єктів так звані спеціальні закони, адресовані лише певним категоріям громадян (студентам, пенсіонерам тощо) або певним видам організацій чи соціальних спільнот.

Конституція України закріплює принцип, за яким «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом» (ст. 24). Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України (ст. 26).

Із загального правила дії закону у просторі та за колом суб'єктів винятком є так званий *принцип екстериторіальності*, за яким чинність законів може поширюватися на громадян та юридичних осіб, які перебувають або розташовані за межами держави приналежності.



### Терміни та поняття

**Закони** – нормативно-правові акти найвищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів країни, які регулюють найважливіші суспільні відносини.

**Конституція** – основний закон держави, що регламентує засади функціонування політичної системи суспільства, встановлює засади державного ладу, порядок формування, організації та діяльності ключових ланок державного механізму, визначає принципи територіальної організації держави, закріплює основи правового статусу фізичної особи, її взаємовідносин з державою. Норми Конституції є нормами прямої дії.

**Конституційні закони:** Конституція; закони, якими вносяться зміни до тексту Конституції або припиняється чинність окремих її положень; закони, на які посилається конституція або необхідність ухвалення яких прямо передбачена чинною конституцією; у країнах романської системи права (Німеччині, Франції, Іспанії, Румунії тощо) – органічні закони – закони особливого значення, прийняття яких пе-

редбачено конституцією для розвитку її положень (на основі її бланкетних норм) і в порядку, який відрізняється від порядку прийняття як конституції, так і інших законів. Органічні закони – це органічне продовження Основного закону (Конституції).

**Звичайні закони** – закони, які приймаються на основі та на виконання конституційних законів, регулюють інші важливі суспільні відносини та становлять поточне законодавство.

**Первинні закони** – закони, які вперше врегульовують певну сферу правових відносин.

**Забезпечувальні закони** – закони, якими вводяться в дію окремі закони, ратифікуються міжнародні договори, поза якими вони не можуть існувати.

**Загальні закони** – закони, що регламентують певну сферу суспільних відносин і мають загальнообов'язковий характер (незалежно від статусу суб'єктів).

**Спеціальні закони** – закони, що регламентують обмежену (спеціальну) сферу суспільних відносин і поширюються на окремі категорії населення (наприклад, закони про освіту, про міліцію та ін.).

**Кодекс** – систематизований законодавчий акт, що регламентує однорідну сферу суспільних відносин притаманними для цієї сфери методами.

**Основи законодавства** – закон, який встановлює принципи та визначає загальні положення регулювання певних галузей права чи сфер суспільного життя.

**Дія закону** – обов'язковість виконання закону протягом певного часу, на певній території та по відношенню до конкретного кола суб'єктів права.

### **Контрольні питання**

1. Назвіть критерії класифікації законів.
2. Які види законів діють в Україні? Наведіть приклади.
3. За якими ознаками класифікується дія закону?
4. Що належить до складу державної території?
5. Наведіть приклад ситуації, за якої іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, не можуть користуватися правами і свободами, якими володіють громадяни України.
6. Наведіть приклад Закону України, що має екстериторіальну дію?

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. *Абдулаев М. И.* Теория государства и права: Учебник для вузов / М. И. Абдулаев. – СПб.: Питер, 2003. – С. 257–259.
3. *Бабаев В. К.* Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие / В. К. Бабаев, В. М. Баранов, В. А. Толстик. – М.: Юристъ, 2005. – С. 72.
4. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: Учебник / А. Б. Венгеров. – 2-е изд. – М.: Омега-Л, 2005. – С. 400–404.
5. *Вишневский А. Ф.* Общая теория государства и права: Учеб. Пособие / А. Ф. Вишневский. – 2-е изд., доп. – Мн.: Амалфея, 2004. – С. 355–356, 371–384.
6. *Власов В. И.* Теория государства и права: Учебник для высших юридических учебных заведений и факультетов / В. И. Власов. – Ростов н/Д: Феникс, 2002. – С. 253–255.
7. *Волинка К. Г.* Теорія держави і права: Навчальний посібник / К. Г. Волинка. – К.: МАУП, 2003. – С. 146.
8. *Григонис Э. П.* Теория государства и права: Курс лекций / Э. П. Григонис. – СПб.: Питер, 2002. – С. 129.
9. *Дёмин А. В.* Теория государства и права: Курс лекций / А. В. Дёмин. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 102.
10. *Кельман М. С.* Загальна теорія держави та права: Підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Л.: «Новий Світ-2000», 2004. – С. 329–332.
11. *Комаров С. А.* Теория государства и права / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М.: Норма, 2004. – С. 314–315.
12. *Лебедев В. А.* Теория государства и права: Конспект лекций. Учебное пособие / В. А. Лебедев, Е. А. Маркина. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 128.
13. *Любашиц В. Я.* Теория государства и права: Учебное пособие / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко. – Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2002. – С. 341–344.
14. *Малько А. В.* Теория государства и права: Учебник / А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – С. 176.
15. *Мухаев Р. Т.* Теория государства и права: Учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. – М.: ПРИОР, 2001. – С. 310.
16. Про закони і законодавчу діяльність: Проекти Закону України, зареєстровані у Верховній Раді України: 18.12.2006 р. № 2763; 10.01.2006 р. № 0894; 16.08.2001 р. № 0945.
17. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – 2-е вид. – Х.: Консум, 2005. – С. 316–317.
18. *Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко.* – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 345.
19. *Тихомиров Ю. А.* Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. – М.: 1999. – С. 81–84.
20. *Юридична енциклопедія: В 6 т. Т. 2. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.* – К.: «Укр. енцикл.», 1999. – С. 474–475.

### § 3. Модельні закони

*Історія правового моделювання. Поняття «модельний закон». Види модельних законів. Роль модельних законів у процесі гармонізації законодавства. Внутрішньодержавний і між-державний рівні застосування модельних законів.*

Правове моделювання має давню історію. У 1858-1859 рр. у Пруссії та Австрії обговорювалося питання про прийняття загально – германського Торговельного кодексу. У 1892 році в Сполучених Штатах, де кожний зі штатів має власну систему законодавства, була заснована Національна конфедерація уювноважених з уніфікації права штатів, яка є одночасно державним органом і громадською організацією. Її завданням є підготовка модельних (зразкових) законів. Прикладом таких законів у США є Модельний торговельний кодекс (1952), Зразковий кримінальний кодекс (1962), Модельний закон про підприємницькі корпорації (1984). У штатах поступово приймаються ці кодекси, цілком або частково, зі змінами або доповненнями.

У науковій теоретико-правовій літературі існують різні визначення поняття «модельний закон».

Для найбільш повної характеристики наведемо кілька визначень модельного закону з різних джерел.

**Модельний закон** – це рекомендаційний закон, прийнятий законодавчим інститутом федеративної держави, державного об'єднання або міжнародних організацій з метою узгодження нормативної орієнтації суб'єктів законодавчої діяльності членів відповідних об'єднань.<sup>71</sup>

**Модельний закон** – це законодавчий акт типового характеру, що містить нормативні рекомендації, а також варіанти можливих правових рішень (іноді й пояснення до можливих варіантів, приклади) тих або інших питань певної сфери суспільних відносин.<sup>72</sup>

За визначенням відомого вченого правознавця Ю. А. Тихомирова, **модельний закон** – це рекомендаційний законодавчий акт, прийнятий законодавчим інститутом об'єднання для нормативної орієнтації законодавчої діяльності його членів.<sup>73</sup>

**Модельний законодавчий акт** – типовий зразок юридичного рішення тих або інших питань, що рекомендується для правотворчої орієнтації та використання в процесі законотворчості держав – учасників СНД.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> *Юридическая энциклопедия*: В 6 т. Т. 4. – М.: Юринформцентр, 2005.

<sup>72</sup> *Большой юридический словарь* / Под ред.: А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М., 2002.

<sup>73</sup> Тихомиров Ю. А., Таталина Э. В. Введение в российское право. – М.: ООО «Городециздат», 2003. – С. 127.

<sup>74</sup> Див.: Там само. – С. 620.

Існує також визначення *модельного закону* як типового зразка нормативного правового регулювання конкретної області суспільних відносин, як зразковий акт, що орієнтує національного законодавця в правотворчій діяльності, як цілеспрямований вплив міжпарламентського органа на національну законотворчу практику держав – учасників міждержавного об'єднання, що дозволяє без нав'язування жорстких рамок забезпечити спільність концептуальних підходів. Модельний акт підходить для тих випадків, коли держави мають намір створити національний акт на основі єдиного тексту, але при цьому врахувати власну специфіку і традиції.<sup>75</sup>

*Отже, модельний закон, прийнятий законодавчим органом, має характер офіційної законодавчої рекомендації. При цьому його використання національними законодавчими органами може бути здійснено в той час, у тому обсязі та в тій формі, в яких вони вважають за потрібне.*

#### **Види модельних законів:**

- а) повнотекстові законодавчі акти;
- б) закони, що встановлюють загальні або погоджені принципи регулювання;
- в) закони, що регулюють частину тієї сфери, де в подальшому будуть прийняті конкретні національно-державні закони;
- г) закони, що містять як зразкові норми, які можна легко «вводити» у готовому вигляді у текст національного закону, так і варіативні положення, що дають можливість вибору правових рішень;
- д) закони адресні, що містять вказівки на відповідні органи або інші суб'єкти права, або «безіменні», що залишають законодавчому органу можливість самому визначити їх адресність з урахуванням особливостей регіону або країни.<sup>76</sup>

Модельний закон не є актом права, але його роль неправомірно зводити лише до функції зразка. Оскільки текст національного закону зазвичай містить посилання на відповідний модельний акт, на базі якого він розроблений, то під час тлумачення такого закону необхідно, крім інших обставин, брати до уваги положення першооснови<sup>77</sup>.

Модельні законодавчі акти відіграють роль своєрідного «мосту», що з'єднує норми міжнародного та національного права, суттєве зна-

<sup>75</sup> Юртаєва Е. А. Международное публичное и частное право // Модельные законы в государствах СНГ. – 2002. – № 4 (8). – С. 63.

<sup>76</sup> Тихомиров Ю. А., Талатина Э. В. Введение в российское право. – М.: ООО «Городециздат», 2003. – С. 128.

<sup>77</sup> Бахин С. В. Модельное право // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 170–185.

чення має їх здатність інтегруватися в національні законодавчі системи.<sup>78</sup>

Існують *два рівні застосування норм модельного законодавства*: внутрішньодержавний та міждержавний.

У федеративних державах або державах, в яких відособлені територіальні одиниці мають право приймати самостійні нормативні акти з визначених питань, модельні закони можуть використовуватися для зближення, гармонізації внутрішньодержавного законодавства. Прикладом такого використання модельних законів, як уже зазначалося, може служити досвід США. У Росії також почали використовувати модельні закони через різке зростання обсягу законотворчості на рівні Федерації та її суб'єктів.<sup>79</sup>

Розробка модельних актів, як правило, є прерогативою міжнародних організацій й органів, установчі документи яких прямо передбачають можливість вироблення таких актів.

Так, розробка модельних актів передбачена в резолюції Генеральної Асамблеї ООН про створення ЮНІСТРАЛ – Комісії ООН з права міжнародної торгівлі.

Модельна законотворчість активно реалізується в Співдружності Незалежних Держав у рамках Міжпарламентської Асамблеї держав - учасниць СНД.

### ***Терміни та поняття***

**Модельний закон** – 1) рекомендаційний законодавчий акт, прийнятий законодавчим інститутом певного об'єднання для нормативної орієнтації законодавчої діяльності його членів;

2) законодавчий акт типового характеру, що містить нормативні рекомендації, а також варіанти можливих правових рішень (іноді й пояснення до можливих варіантів, приклади) тих або інших питань певної сфери суспільних відносин;

3) рекомендаційний законодавчий акт, прийнятий законодавчим інститутом об'єднання для нормативної орієнтації законодавчої діяльності його членів;

4) типовий зразок нормативного правового регулювання конкретної області суспільних відносин, зразковий акт, що орієнтує національного законодавця в правотворчій діяльності, цілеспрямований вплив міжпарламентського органа на національну законотворчу практику держав – учасників міждержавного об'єднання, що дозволяє без

<sup>78</sup> Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. – М.: Норма, 1996. – С. 88.

<sup>79</sup> Тихомиров Ю. А., Талалпина Э. В. Введение в российское право. – М.: ООО «Городиздат», 2003. – С. 127.

нав'язування жорстких рамок забезпечити спільність концептуальних підходів.

### **Контрольні питання**

1. Що таке модельний закон?
2. Чи є модельний закон нормативним актом?
3. Які існують види модельних законів?
4. Яка роль модельних законів у процесі гармонізації законодавства?

### **Література**

1. *Бахин С. В.* Модельное право / С. В. Бахин // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 170–185.
2. *Бахин С. В.* Понятие и механизмы международно-правового сближения правовых систем / С. В. Бахин // Российский ежегодник международного права. – СПб., 2001. – С. 79–83.
3. *Безбородов Ю. С.* Международно-правовые модельные нормы и модельные акты: соотношение категорий / Ю. С. Безбородов // Правоведение. – 2004. – № 3. – С. 135–143.
4. *Единство* юридических понятий и определений современного мира: Анализ понятийного аппарата модельных актов для государств - участников Содружества Независимых Государств / Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Совет Федерации, 2006. – 279 с.
5. *Королев Ю. А.* Процесс создания и уровень восприятия модельных законов Межпарламентской Ассамблеи СНГ / Ю. А. Королев // Журн. рос. права. – 2000. – № 3. – С. 59–67.
6. *Перечень* основных документов, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств / Секретариат Совета МПА государств-участников СНГ. – СПб., 2007. – 54 с.
7. *Перспективный* план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005-2010 годы. Принят на 25-ом пленарном заседании МПА СНГ 14 апреля 2005 года (постановление № 25-8). – СПб., 2007. – 22 с.
8. *Положение* о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств / Секретариат Совета МПА государств-участников СНГ. – СПб., 2007. – 9 с.
9. *Словарь-справочник* понятий и определений модельного законодательства для государств – участников Содружества Независимых Государств / Под ред. Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Совета МПА государств – участников СНГ С. М. Миронова. – М.: Совет Федерации, 2006. – 527 с.
10. *Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В.* Введение в российское право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина. – М.: ООО «Городениздат», 2003. – 656 с.
11. *Тихомиров Ю. А.* Курс сравнительного правоведения / Ю. А. Тихомиров. – М.: Норма, 1996. – 432 с.

*§ 1. Поняття, функції, структура  
та значення законодавчої техніки.*

*Правила та засоби законодавчої техніки*

*Поняття і структура законодавчої техніки. Цілі, значення та функції законодавчої техніки. Поняття, види та принципи застосування правил і засобів законодавчої техніки.*

**Законодавча техніка** – це обумовлена станом правової системи держави система засобів і правил створення законів і здійснення їх систематизації (у формах кодифікації та консолідації).

Не належать до змісту і структури законодавчої техніки такі правила і засоби: процедурні, здійснення інкорпорації, пізнавального характеру та деякі інші.

Використання законодавцем для створення та систематизації законів засобів законодавчої техніки повинно здійснюватися відповідно до певних правил. Так, для закріплення моделей поведінки в законі можна використовувати ті чи ті юридичні конструкції, мовні засоби, цифрові вирази, правила викладення норм права в статтях законів, правила побудови структури закону, правила логіки тощо.

Застосування правил і засобів законодавчої техніки в Україні закріплено в Методичних рекомендаціях щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України № 41 від 21.11.2000 р.; Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України № 41 від 21.11.2000 р.; Методичних рекомендаціях щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, затверджених Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини 15.08.2006 р.; Правилах оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки (Методичних рекомендаціях), розроблених Апаратом Верховної Ради України (2007 р.) та ін.

**Основною метою законодавчої техніки** є створення якісних за формою та змістом законів та їх систематизація, необхідна для ефективної реалізації. **Значення законодавчої техніки** виявляється як у правотворчості, так і у правореалізаційній діяльності. Проблеми у правореалізаційній діяльності можуть зумовлюватися помилками, до-

пушеними при конструюванні структури законів. Наприклад, у сучасній теорії та практиці законодавчої діяльності склалося правило, згідно з яким не доцільним вважається включення до преамбули закону норм права, однак в окремих випадках у преамбулах законів трапляються нормативні приписи (в Законі України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. та ін.) або навіть законодавчі дефініції понять (у Законі України «Про енергозбереження» від 01.07.1994 р. і деяких інших). Іноді у законодавстві трапляються помилки невідповідності назв статей їх змісту та ін.

**Функції законодавчої техніки** – це основні напрями впливу законодавчої техніки на суспільні відносини, у яких виявляється її соціальне призначення. Найважливішими функціями законодавчої техніки є: інтегративна, нормативна, модифікації законодавства, моделювання законодавства, системостворювальна, практична, інтерпретаційна, прогностична, політична, інформаційна, виховна, організаційна, оціночна, ідеологічна тощо.

Суть **інтегративної функції** законодавчої техніки полягає в об'єднанні складових правової системи, які спрямовані на формування правової держави та громадянського суспільства завдяки застосуванню під час створення та систематизації законів відповідних правил і засобів законодавчої техніки. Інтегративна функція законодавчої техніки спрямована на ліквідацію реальних та можливих колізій у законодавстві, попередження дублювання нормативних положень у законах тощо. Так, створення якісної системи законодавства передбачає застосування законодавцем при створенні та систематизації законів загальних принципів права, норм права, закріплених у Конституції України тощо.

**Нормативна функція** законодавчої техніки виявляється у закріпленні за допомогою її правил і засобів норм права у законах. Так, юридичні конструкції норм права виступають в якості засобів закріплення моделей поведінки у законах. Структура закону є засобом логічного та змістовного закріплення норм права в законах тощо.

**Функція моделювання законодавства** проявляється у втіленні в законі істотних рис об'єктів реальної дійсності та їх складної структурної побудови. При цьому моделі, які відбивають суспільні відносини чи їх елементи, законодавець може безпосередньо закріпити у нормах законів, втілити в їх змісті та загальних принципах права.

**Функція модифікації законодавства** виявляється у набутті ним нових якостей внаслідок створення та систематизації законів, які є результатом застосування правил і засобів законодавчої техніки. Так, поступовий перехід до розширення сфери приватноправового регулювання зумовлює необхідність застосування правил і засобів зако-

нодавчої техніки, спрямованих на максимально повне відображення у законах, які регулюють зазначену сферу суспільних відносин, відповідних прав, свобод та інтересів людини, та закріплення механізмів їх реалізації у законах. Потреба у створенні нової адміністративно-правової доктрини, спрямованої на «забезпечення реалізації та захисту прав громадян»<sup>80</sup>, потребує інтенсивного вироблення у цій сфері відповідних юридичних конструкцій.

**Інструментальна функція** законодавчої техніки повинна проявлятися в розумінні її не як явища, нейтрального відносно ідеології, політики, моралі та інших важливих сфер суспільного життя, а як інструмента закріплення у законах за допомогою правил і засобів законодавчої техніки загальнолюдських правових цінностей, прав і свобод людини і громадянина, компетенції органів державної влади тощо. У зв'язку із формуванням правової держави і громадянського суспільства в Україні саме у зазначеному аспекті має розвиватися інструментальна функція законодавчої техніки. Правила і засоби законодавчої техніки повинні бути спрямовані на справедливе вирішення проблем у сфері права.

**Системотворювальна функція** законодавчої техніки сприяє системному, узгодженому викладу норм права у законах, внаслідок чого створюється цілісна система законодавства. Функція здійснюється законодавцем через формування такого внутрішнього зв'язку між нормами законів, який характеризується їх єдиним змістовним і функціональним спрямуванням, є відносно стійким і самостійним, проявляється у їх впорядкуванні, єдності і повноті, а також у взаємодії, що сприяє виникненню нових якостей цієї системи.

**Практична функція** законодавчої техніки полягає у спрямуванні застосування правил і засобів створення та систематизації законів на ефективну позитивну реалізацію закріплених в них норм права.

**Інтерпретаційна функція** законодавчої техніки проявляється у тому, що законодавець під час створення та систематизації законів повинен дотримуватися канонів тлумачення, які встановлюють однотипні критерії розуміння закону. Наявність зазначеної функції законодавчої техніки зумовлюється подібністю правил і засобів, які використовуються законодавцем для створення та систематизації законів та інтерпретатором для тлумачення норм права, закріплених в законах.

**Прогностична функція** виявляється у застосуванні розроблених наукою гіпотез про закономірності та тенденції розвитку суспільства

<sup>80</sup> Авер'янов В. Українське адміністративне право на етапі реформування: питання нової доктрини // Українське право. – 2005. – № 1 (18). – С. 186.

для створення та систематизації законів. У зв'язку з тим, що закони створюються на довготривалій період, законодавець повинен врегульовувати суспільні відносини, враховуючи прогнози розвитку та зміни в різних сферах суспільного життя з метою уникнення частих змін у чинному законодавстві. При цьому слід враховувати, що «позитивна ефективність настає лише тоді, коли закон спрямований на соціально корисні цілі та якщо самі засоби досягнення цілі є законними»<sup>81</sup>.

**Політична функція** розкриває вплив законодавчої техніки на політичні відносини у суспільстві. Особливо яскраво ця функція законодавчої техніки виявляється під час застосування правил і засобів створення законів у сфері конституційно-правових відносин. Досягнення оптимального балансу поєднання різних політичних інтересів у законах за допомогою закріплення відповідних юридичних конструкцій норм та інститутів права є одним із важливих напрямів впливу законодавчої техніки на суспільні відносини. Ця функція дозволяє створити юридичні конструкції, які б відповідали загальному стану соціального середовища, у тому числі політичного, враховували сутність права та законодавства, рівень розвитку правової системи, були визначеними, логічно послідовними, несуперечливими, повними, мали змістовний та функціональний зв'язок не лише із наявними, а й з потенційними конструкціями, передбачали ефективні механізми реалізації закону, мали сприяти недопущенню чи зменшенню кількості політичних конфліктів, а в разі їх виникнення – вирішенню спорів на основі норм права, закріплених у законах.

Названі та інші функції законодавчої техніки є взаємопов'язаними і лише у єдності дають уявлення про її призначення у суспільстві.

**Правила законодавчої техніки** являють собою допустимі правом вимоги та дозволи для законодавця, що сформувалися на основі досягнень юридичної науки і практики законодавчої діяльності та спрямовані на створення якісних за формою та змістом законів, а також на їх систематизацію (у формах кодифікації та консолідації).

**Засоби законодавчої техніки** – це допустимі правом явища, за допомогою яких забезпечується досягнення законодавцем мети правового регулювання під час створення та систематизації законів.

Під час створення та систематизації законів велику роль відіграє не лише вибір суб'єктом певних правил і засобів законодавчої техніки, але й зміст та мета їх використання. Так, нормопроектувальник, використовуючи практично однакові правила та засоби законодавчої техніки, може закріпити різні за змістом норми права в законах. При-

<sup>81</sup> Матвєєва Ю. І. Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства // Наукові записки. Юридичні науки. Національний університет «Києво-Могилянська академія». – Т. 38. – 2005. – С. 55.

кладом цього є ст. 425 («Недбале ставлення до військової служби») та ст. 367 («Службова недбалість») Кримінального кодексу України, для створення яких законодавець застосував *подібні юридичні конструкції норм права*, однак вирішив закріпити жорсткішу відповідальність військовослужбовців за недбале ставлення до військової служби, якщо це спричинило тяжкі наслідки. Законодавець може застосовувати також різні правила і засоби законодавчої техніки для виразу одного і того самого змісту норм права: так, у ч. 4 ст. 3 чинного Кримінального кодексу України, у порівнянні із ч. 1 ст. 7 Кримінального кодексу 1960 р., однозначно та прямо закріплений принцип заборони застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією.

Правила та засоби законодавчої техніки не повинні стосуватися змістовної частини правових норм, тим більше суперечити їм.

### **Види правил та засобів законодавчої техніки:**

1. Правила та засоби законодавчої техніки можна поділити на види залежно від основних властивостей законодавчої техніки та багатоманітності її виявів у правовій системі держави, у тому числі статичного та динамічного аспектів (чи точніше – в яких переважає той чи інший названий аспект). До правил і засобів законодавчої техніки, в яких переважає статичний аспект, можна віднести мовні правила та засоби закріплення норм права в законах, конструювання структури закону, правові фікції та презумпції, правові символи, концепцію закону тощо. Правилами та засобами законодавчої техніки, в яких переважає динамічний аспект, є правила проведення правової експертизи проектів законів, попередження колізій та прогалин у законодавстві та ін.

2. Сутність законодавчої техніки є її істотною властивістю, у зв'язку із чим доцільним видається поділити її правила та засоби на групи залежно від характеристик сутності законодавчої техніки: ті, застосування яких спрямоване на забезпечення загальносоціальних, класових чи інших інтересів.

3. Правила та засоби законодавчої техніки можна поділити на види за сферою дії: загальні, галузеві та міжгалузеві. Загальні застосовуються для створення та систематизації в усіх галузях законодавства (юридична конструкція логічної норми права та складу правовідносин та ін.). Галузеві правила та засоби законодавчої техніки стосуються конкретної галузі законодавства (наприклад, для юридичних конструкцій складу злочину, складу цивільного правопорушення та ін.). Міжгалузеві правила та засоби законодавчої техніки застосовуються у кількох галузях законодавства (наприклад, для юридичних конструкцій дієздатності та деліктоздатності фізичних осіб та ін.).

4. За поділом системи права розрізняють правила та засоби законодавчої техніки, які застосовуються з метою закріплення норм й інститутів у галузі приватного та публічного права. Під час створення та систематизації законів, зокрема формування юридичних конструкцій тих чи інших норм й інститутів приватного чи публічного права, законодавець має, перш за все, враховувати метод правового регулювання, основною рисою якого є, на думку Р. Сивого, «особливості правоздатності суб'єктів правовідносин», яка може бути «формально рівною» або «формально нерівною»<sup>82</sup>.

5. Відповідно до традиційної для України системи галузей права правила та засоби законодавчої техніки можна поділити на ті, які використовуються для закріплення норм конституційного, цивільного, трудового та інших галузей права.

6. За походженням правила та засоби законодавчої техніки бувають теоретичні, нормативні та практичні.

7. Правила та засоби законодавчої техніки залежно від специфіки законодавчої діяльності, для здійснення якої вони застосовуються, можна поділити на ті, що стосуються створення законів, та ті, що застосовуються для систематизації законодавства у формах кодифікації та консолідації, результатом чого є закони.

Специфіка застосування законодавчої техніки під час здійснення кодифікації законодавства проявляється у побудові структури кодексів, яка, як правило, зумовлена великим обсягом наявного нормативного матеріалу, поділом системи законодавства та системи права на складові, необхідністю для законодавця регламентувати важливіші сфери суспільних відносин з метою досягнення більшої стабільності правового регулювання тощо.

Крім названих, можна виділити інші критерії поділу правил і засобів законодавчої техніки на види: залежно від наявності чи відсутності факту їх закріплення в нормативних актах (безпосередньо закріплені у нормах правових актів, виведені з їх змісту чи із загальних принципів права та взагалі такі, що не передбачені в правових актах, однак не повинні суперечити принципам права); за зовнішньою формою актів, для створення яких вони застосовуються (кодекси, основи законодавства тощо) та ін.

Залежно від змісту допустимих правом явищ, за допомогою яких забезпечується досягнення законодавцем мети правового регулювання при створенні і систематизації законів, засоби законодавчої техніки можна також класифікувати на такі види: 1) юридичні конструкції, 2)

<sup>82</sup> Сивий Р. Приватне і публічне право: метод правового регулювання як критерій їх розмежування // Українське право. – 2005. – № 1 (18). – С. 39–40.

мовні засоби; 3) юридичні фікції, 4) юридичні класифікації, 5) юридичні символи, 6) юридичні примітки, 7) юридичні додатки, 8) юридичні презумпції тощо.

Залежно від ступеня самостійності засобів законодавчої техніки у правовій системі держави вони можуть проявлятися у таких двох аспектах: 1) засоби законодавчої техніки як відносно самостійні явища правової системи держави; 2) засоби законодавчої техніки у взаємозв'язку з іншими структурними елементами законодавчої техніки та складовими правової системи держави. У цьому поділі засобів законодавчої техніки слід враховувати, що для закріплення норм права у законах законодавець застосовує цілу систему необхідних засобів створення та систематизації законів відповідно до правил законодавчої техніки. Так, застосовуючи юридичні конструкції для створення та систематизації законів, законодавець використовує багато інших пов'язаних із ними засобів законодавчої техніки та її правила. У зв'язку із цим юридичні конструкції, з одного боку, можна розглядати як самостійний засіб законодавчої техніки, а з іншого – можна говорити про застосування одночасно з юридичними конструкціями інших засобів і правил юридичного конструювання законів (таких як застереження, переліки, додатки тощо відповідно до певних правил).

Правила законодавчої техніки залежно від змісту і призначення їх структурних елементів можна поділити на такі категорії:

1) допустимі правом вимоги, яких повинен дотримуватися законодавець під час створення чи систематизації законів. Ці вимоги можна, в свою чергу, поділити на ті, що стосуються конструювання закону, який би мав «ознаки, що характеризують його як форму права»<sup>83</sup>, і які повинні бути властиві будь-якому закону; ті, що стосуються властивостей закону, які «характеризують його в ролі регулятора суспільних відносин»<sup>84</sup> (дотримання вимог логічності, нормативності, системності, повноти, конкретності тощо при побудові закону);

2) дозволи, які може використовувати законодавець під час створення чи систематизації законів. Із цих дозволів можна виокремити лише ті, які стосуються його властивостей як регулятора суспільних відносин (можливості використовувати ті чи інші юридичні конструкції певних норм права, які б не суперечили принципам права та ін.). Дозволи, які стосуються конструювання закону, який би мав властивості форми права, одночасно є вимогами до створення закону, оскільки, як слушно зазначає Є. Сирих, ознаки закону як джерела права

<sup>83</sup> Сырых Е. В. Техничко-юридические критерии качества закона // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. д-ра юрид. наук Баранова В. М. – Нижний Новгород, 2000. – С. 165.

<sup>84</sup> Там же. – С. 164.

«не мають кількісного виразу і не можуть характеризуватися різною інтенсивністю прояву у конкретних законах»<sup>85</sup>.

Можливим є поділ правил законодавчої техніки на види залежно від ступеня їх взаємозв'язку із засобами законодавчої техніки: 1) правила, які стосуються застосування практично всіх засобів законодавчої техніки; 2) правила, які встановлюють вимоги та дозволи для законодавця при використанні конкретних засобів законодавчої техніки.

До правил законодавчої техніки, які стосуються застосування практично всіх засобів законодавчої техніки, належать загальні правила вибору форми закону, логічні правила, формулювання юридичних конструкцій, застосування юридичних символів, конкретизації правових норм, структурної побудови законів та закріплення їх реквізитів, законодавчої гармонізації тощо.

До правил законодавчої техніки, які встановлюють конкретніші вимоги та дозволи для законодавця при використанні засобів законодавчої техніки, можна віднести: правила застосування засобів законодавчої техніки при розробці структури та реквізитів основного закону, законів про ратифікацію міжнародних договорів, кодексів, законів – актів консолідації законодавства, законів – актів прямого народовладдя, правила закріплення юридичних конструкцій певних правових інститутів, правила створення законів про внесення змін до законів тощо.

**Принципи застосування правил та засобів законодавчої техніки** – це визначальні ідеї, які реалізує законодавець при використанні і дотриманні правил та засобів законодавчої техніки з метою створення і систематизації законів.

Принципи застосування правил і засобів законодавчої техніки можуть бути безпосередньо закріплені у нормах законів, втілюватися у їх змісті та зумовлюватися загальними принципами права.

Найважливішими принципами застосування правил і засобів законодавчої техніки є: верховенства права, конституційності, демократизму, гуманізму, комплексності, системності, логічності, оптимального збалансування дозволів, заборон та зобов'язань, оптимального ступеня конкретизації норм права, узгодженості, доцільності, науковості, професіоналізму, незалежності суб'єктів проведення правової експертизи проектів законів та ін.

Застосування *принципу верховенства права* законодавцем для створення і систематизації законів передбачає використання ним правил і засобів законодавчої техніки відповідно до права, результатом чого має стати закон, зміст і форма якого повинні відповідати праву,

<sup>85</sup> Там же. – С. 167.

яке є мірою свободи і справедливості. При реалізації зазначеного принципу законодавцю слід враховувати, що конституційні принципи верховенства права і верховенства закону не протиставлені один одному і тому потребують їх системного застосовування. Як слушно зазначає В. Селіванов, «сутність діалектичної взаємодії» цих конституційних принципів «полягає насамперед у тому, що вона є проявом загального і особливого в праві»<sup>86</sup>. При цьому принцип верховенства права як прямо закріплений у Конституції України, так і втілюється у її змісті. Принцип верховенства закону закріплений у її нормах через визнання найвищої юридичної сили за Конституцією України, прямої дії норм Конституції, визначення єдиного органу законодавчої влади, сфер виключного регулювання законів, а також втілюється у її змісті тощо.

Не можна погодитися із твердженням про те, що принцип верховенства права «адресується у першу чергу правозастосовнику і суб'єктам виконавчої та судової влади»<sup>87</sup>. Зазначений принцип адресується усім суб'єктам права однаково, оскільки у нормах Конституції України не передбачено тих чи інших переваг чи обмежень щодо будь-якого органу державної влади. Отже, принцип верховенства права проявляється, перш за усе, у застосуванні законопроектувальником правил і засобів законодавчої техніки, призначенням яких є створення правових законів.

*Принцип конституційності* передбачає застосування правил і засобів законодавчої техніки відповідно до Конституції України. Серед норм Конституції України, які стосуються засад застосування при створенні і систематизації законів правил і засобів законодавчої техніки, можна назвати норми ст. 8, у якій закріплено принцип верховенства права, що, як зазначалося, зумовлює необхідність застосування законодавцем правил і засобів законодавчої техніки відповідно до права. Так, це стосується юридичних конструкцій конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина як найвищої соціальної цінності у державі, компетенції органів державної влади та ін. У ст. 92 Конституції визначаються сфери виключного регулювання законів, що слугує орієнтиром для законодавця для визначення предмету законодавчого регулювання та ін. Крім того, у цій статті прямо не передбачена можливість визначення у законах питань законодавчої техніки. Втім прийняття таких законів є можливим і необхідним, оскільки не суперечать змісту Конституції України. Отже, принцип

<sup>86</sup> Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «верховенства права» і «верховенства закону» // Право України. – 1997. – № 6. – С. 13.

<sup>87</sup> Ковальський В. С., Козітцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 16.

конституційності має застосовуватися законодавцем з метою закріплення у законах норм права відповідно до Конституції України.

*Принцип демократизму* – один із основних принципів застосування законодавцем правил і засобів законодавчої техніки, який проявляється у їх використанні для створення законів відповідно до ідей про суверенітет народу, народ як єдине джерело влади в державі та ін. Особливо яскраво цей принцип повинен проявлятися при прийнятті закону у порядку всеукраїнського референдуму. Враховуючи безпосередню участь народу у прийнятті такого виду законів, його розробникам потрібно враховувати специфіку застосування мовних засобів, юридичних конструкцій норм права, способів закріплення норм права у законі, побудови його структури, враховувати правові звичаї тощо. Специфіка Конституції як Основного Закону України зумовила особливості застосування принципу демократизму при розробці її структури, закріпленні норм права у її статтях та ін. Крім того, при створенні Конституції України конституціодавець застосував принцип демократизму у формі використання ним юридичної конструкції визнання людини найвищою соціальною цінністю у державі, суверенітету народу і інші, що зумовило якісні характеристики Конституції України як регулятора суспільних відносин.

*Принцип гуманізму* передбачає застосування законодавцем правил і засобів законодавчої техніки, які повинні бути спрямовані на створення і систематизацію законів, метою яких є захист людини і громадянина як найвищої соціальної цінності у державі. Адже якість закону як регулятора суспільних відносин зумовлюється як вибором законодавцем при створенні і систематизації законів певних правил та засобів законодавчої техніки, так і метою, змістом, сутністю та призначенням правил і засобів законодавчої техніки. У зв'язку з цим, у сучасний період формування і розвитку правової держави і громадянського суспільства в Україні вкрай важливим є удосконалення існуючих та розробка нових правил і засобів законодавчої техніки, які б відповідали загальноновизнаним ідеям про права і свободи людини (юридичних конструкцій норм, інститутів права та ін.). Так, потрібно продовжувати розвивати засади цивільного законодавства в умовах становлення ринкової економіки, створювати нові засоби забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина у галузі публічного права тощо.

Застосування законодавцем *принципу логічності* передбачає послідовний, несуперечливий, чіткий виклад норм права у законі. Втілення цього принципу у практику створення і систематизації законів проявляється, наприклад, при конструюванні логічної структури закону, що передбачає, як правило, логічне розміщення у тексті закону

обґрунтування мотивації його прийняття, конкретних правових норм та санкцій за їх порушення та ін.

*Принцип комплексності* передбачає використання законодавцем необхідних, достатніх для створення і систематизації законів правил та засобів законодавчої техніки. Вибір конкретних правил і засобів законодавчої техніки залежить від різних об'єктивних та суб'єктивних факторів: виду закону як форми права, предмету регулювання закону, мети його прийняття, значення виду суспільних відносин, ступеня врегулювання відносин у чинному законодавстві та ін. Навряд чи вдалим буде закон, у якому не передбачені механізми його реалізації – юридичні, економічні тощо. Втім не кожен закон може мати поділ його структурної будови на розділи, містити застереження, додатки та ін. Тобто законодавець застосовує достатню для створення закону, однак невичерпну сукупність правил і засобів законодавчої техніки.

*Принцип оптимальної конкретизації норм права у законах* полягає у застосуванні законодавцем правил і засобів законодавчої техніки, які сприяють досягненню доцільнішого ступеня конкретизації норм законів. Як вірно стверджує Г. Шмельова, яка виділяє два основних види меж правотворчої конкретизації: «змістовну» та «об'ємну», що остання вимагає, щоб суб'єкт правотворчої конкретизації «не виходив за межі обсягу вихідної норми права»<sup>88</sup>. Особливо гострим є питання меж конкретизації норм права у законах, що постає при застосуванні юридичних конструкцій прав і свобод людини і громадянина. Згідно з ст. 92 Конституції України, ці права і свободи визначаються виключно законами України. Втім можна погодитися з думкою Г. Дутки про те, що «в тому випадку, коли мова йде про нові права і свободи, їх визначення має бути предметом виключно закону», на відміну від конкретизації вже закріплених законом прав і свобод<sup>89</sup>. У зв'язку з цим, враховуючи зміст ст. 22 Конституції України, будь-яка конструкція норм права у напрямку звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини та громадянина є підставою для визнання актів недійсними частково чи повністю. Отже, юридичні конструкції норм права, які закріплюються у законах, повинні бути оптимально конкретизованими.

*Принцип узгодженості* передбачає застосування законодавцем правил і засобів законодавчої техніки, які характеризуються їх відповідністю одних одним, взаємозв'язком, взаємодією та взаємозумовленістю. Так само як узгодженість законодавства, на думку Г. Шмельової, полягає «у змістовній та функціональній відповідності

<sup>88</sup> Шмельова Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании: Монография. – Л.: Издательское объединение «Выща школа», 1988. – С. 48.

<sup>89</sup> Дутка Г. Предмет закону // Право України. – 2001. – № 4. – С. 100.

нормативно-правових приписів один одному"<sup>90</sup>, так і узгодженість застосування правил і засобів законодавчої техніки проявляється, перш за усе, у їх відповідності один одному.

*Принцип оптимального збалансування застосування дозволів, заборон та зобов'язань* (чи принцип пропорційності) виявляється у застосуванні законодавцем адекватних (еквівалентних, домірних) правил і засобів законодавчої техніки при створенні і систематизації законів. У зв'язку із зазначеним, слушним є твердження М. Хавронюка про необхідність виключення ст. 413 Кримінального кодексу України («Марнотратство або втрата військового майна»), оскільки «передбачені нею дії не становлять суспільної небезпеки, необхідної для їх криміналізації»<sup>91</sup>. Також, при врегулюванні питання соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей, законодавець має узгоджувати суперечливі інтереси зазначених категорій осіб у сфері виплати пільг, компенсацій і гарантій та інтереси держави і суспільства в цілому. У зв'язку із вищезазначеним, слушною є думка Р. Циппеліуса про те, що, «виникає потреба зважити інтереси, що конкурують між собою, і знайти ту міру, яка давала б змогу врахувати в прийнятому рішенні кожен з них»<sup>92</sup>. Тому законодавець має дотримуватися принципу пропорційності, у тому числі заборони надмірного, для створення і систематизації законів.

*Принцип системності* передбачає, що законодавець для створення та систематизації законів застосовує правила та засоби законодавчої техніки, які спрямовані на формування узгодженої системи законодавства. Для досягнення цієї мети законопроектувальник прагне застосувати для закріплення у законах юридичні конструкції норм права, які б створювали цілісну, узгоджену систему.

*Принцип доцільності* виявляється при застосуванні законодавцем найоптимальніших правил і засобів законодавчої техніки для створення і систематизації законів. Втім цей принцип (у тому числі йдеться про принцип політичної доцільності) застосування правил і засобів законодавчої техніки не повинен протирічити принципам верховенства права, конституційності, законності і іншим принципам правової держави.

*Принцип науковості* передбачає, що застосування правил і засобів законодавчої техніки ґрунтується на досягненнях науки. Оскільки законодавча техніка не виконує функцію пізнання, метою законодавця при створенні законів є не наукова пізнавальна діяльність, а викорис-

<sup>90</sup> Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании... – С. 26.

<sup>91</sup> Хавронюк М. І. Довідник з Особливої частини Кримінального кодексу. – К.: Істина, 2004. – С. 468.

<sup>92</sup> Циппеліус Р. Юридична методологія. – К.: Видавництво «Реферат», 2004. – С. 26.

тання досягнень науки для створення і систематизації законів. Це, перш за усе, здобутки теорії права та галузевих і міжгалузевих, а також прикладних юридичних наук, логіки, лінгвістики і інших наук. Так, ефективне вирішення наукових проблем уніфікації існуючих та формування нових понять у сфері застосування правил і засобів законодавчої техніки та ін. має сприяти результативнішому, системному застосуванню правил і засобів законодавчої техніки. І, навпаки, наука повинна ґрунтуватися на практиці застосування правил і засобів законодавчої техніки. Отже, необхідною є ефективніша взаємодія між науковцями та практиками у сфері застосування правил і засобів законодавчої техніки.

*Принцип професіоналізму* тісно пов'язаний із принципом науковості і передбачає необхідність залучення до розробки законопроектів висококваліфікованих фахівців – науковців і практиків. Заслугує на увагу діяльність у зазначеному напрямі Інституту законодавства Верховної Ради України, у тому числі Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України, Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України, Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України та ін. Формуванню висококваліфікованих фахівців у зазначеній сфері сприяє поступове впровадження у вищих навчальних закладах України спецкурсів з законодавчої техніки (зокрема у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка, а саме на юридичному факультеті та у Військовому інституті), теорії правотворчості (в Національному університеті «Києво-Могилянська академія» та ін.).

Крім названих, важливе значення для створення і систематизації законів мають принципи гласності, оперативності, прогнозування, планування і ін.

### ***Терміни та поняття***

**Законодавча техніка** – обумовлена станом правової системи держави система засобів і правил створення законів і здійснення їх систематизації (у формах кодифікації та консолідації).

**Функції законодавчої техніки** – це основні напрями впливу законодавчої техніки на суспільні відносини, у яких виявляється її соціальне призначення. Найважливішими функціями законодавчої техніки є: інтегративна, нормативна, модифікації законодавства, моделювання законодавства, системостворювальна, практична, інтерпретаційна, прогностична, політична, інформаційна, виховна, організаційна, оціночна, ідеологічна тощо.

**Структура законодавчої техніки** – система правил і засобів створення законів та їх систематизації у формах кодифікації та консолідації.

**Правила законодавчої техніки** – допустимі правом вимоги та дозволи для законодавця, що сформувалися на основі досягнень юридичної науки і практики законодавчої діяльності та спрямовані на створення якісних за формою та змістом законів, а також їх систематизації (у формах кодифікації та консолідації).

**Засоби законодавчої техніки** – допустимі правом явища, за допомогою яких забезпечується досягнення законодавцем мети правового регулювання при створенні та систематизації законів.

Принципи застосування правил та засобів законодавчої техніки – визначальні ідеї, які реалізує законодавець при використанні і дотриманні правил та засобів законодавчої техніки з метою створення і систематизації законів. Найважливішими принципами застосування правил і засобів законодавчої техніки є: верховенства права, конституційності, демократизму, гуманізму, комплексності, системності, логічності, оптимального збалансування дозволів, заборон та зобов'язань, оптимального ступеня конкретизації норм права, узгодженості, доцільності, науковості, професіоналізму, незалежності суб'єктів проведення правової експертизи проектів законів та ін.

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняття «законодавча техніка».
2. Яке значення має законодавча техніка?
3. Охарактеризуйте структуру законодавчої техніки.
4. Дайте визначення понять правил і засобів законодавчої техніки.
5. Назвіть основні види правил і засобів законодавчої техніки.
6. Охарактеризуйте принципи застосування правил і засобів законодавчої техніки.

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р., № 1861-VI, № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
3. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р., № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
4. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р., № 41 // Нормотворча діяльність: Збірник нормативно-правових актів та метод. рекомендацій. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 219–230.

5. *Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41 // Нормотворча діяльність: Збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій.* – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 231–240.

6. *Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, затверджені Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини 15.08.2006 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України.* – 2006. – № 10. – С. 164–182.

7. *Правила оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки: Метод. рекомендації.* – К.: Програма сприяння парламенту України; Апарат ВРУ, 2007 р. – 37 с.

8. *Біля І. О.* Теоретичні основи використання нормотворчої техніки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Історія та теорія держави і права: історія політичних і правових вчень» / І. О. Біля. – Х., 2004. – 20 с.

9. *Богачова О.* До питання стратегії законотворчості: Україна та Європейський Союз / О. Богачова, М. Федорин // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом: Збірник наук.-практ. мат. – К., 2005. – Вип. 4. – С. 9–13.

10. *Дзейко Ж. О.* Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження: Монографія / Ж. О. Дзейко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 360 с.

11. *Законодательная техника: Науч.-пр. пос.* – М.: Городец, 2000. – 272 с.

12. *Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина.* – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 244 с.

13. *Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом: Збірник науково-практичних матеріалів.* – Вип. 4. – К., 2005. – (Серія «Бібл. Укр. школи законотворчості»)

14. *Збірник тез лекцій з нормопроекування.* – К.: Міністерство юстиції України; Центр правової реформи і законопр. робіт, 2005. – 159 с.

15. *Інститут законодавства Верховної Ради України: збірник наук. праць.* – К.: Реферат, 2005. – 152 с.

16. *Кашанина Т. В.* Юридическая техника / Т. В. Кашанина. – М.: Эксмо, 2007. – 512 с.

17. *Керимов Д. А.* Законодательная техника: Научно-методическое и учебное пособие / Д. А. Керимов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1998. – 127 с.

18. *Ковальський В. С.* Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.

19. *Копиленко О.* Міжнародний досвід правового моделювання і його значення для гармонізації законодавства України в аспекті її євроінтеграції / О. Копиленко, Г. Мурашин // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом: Збірник наук.-практ. мат. – К., 2005. – Вип. 4. – С. 5–9.

20. *Нариси з нормопроекування (міжнародний досвід).* – Книга І. – К., 2000. – 131 с.

21. *Нормотворча діяльність: Збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій.* – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – 288 с.

22. *Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. д-ра юрид. наук В. М. Баранова.* – Нижний Новгород, 2000. – 823 с.

23. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: Навч. пос. / А. М. Ришелюк. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 217 с.
24. Справочник по нормотворческой технике: Пер. с нем. – 2-е изд., перераб. – М.: Изд-во БЕК, 2002. – 296 с.
25. Циппеліус Р. Юридична методологія / Р. Циппеліус. – К.: Реферат, 2004. – 176 с.
26. Чухвичев Д. В. Законодательная техника: Уч. пос. / Д. В. Чухвичев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – 239 с.
27. Швець М. Нова технологія законотворення / М. Швець // Право України. – 2003. – № 3. – С. 3–8.
28. Шевчук В. Гармонізація українського законодавства відповідно до норм Європейського прецедентного права / В. Шевчук // Право України. – 2005. – № 9. – С. 123.
29. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія / О. І. Ющик. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.

## *§ 2. Норми права. Конструювання взаємозв'язків між нормами права при створенні та систематизації законів*

*Поняття та види норм права. Структура норми права. Способи формулювання норм права у нормативно-правових актах. Конструювання взаємозв'язків між нормами права при створенні та систематизації законів.*

**Норма права** – загальнообов'язкове, формально визначене, встановлене чи санкціоноване державою (народом) правило поведінки, що забезпечує регулятивний вплив держави на суспільство шляхом надання суб'єктам певних прав та покладення обов'язків, охороняється та гарантується державою можливістю примусового впливу<sup>93</sup>.

Норми права можна поділити на **види** за такими критеріями: за предметом правового регулювання, за методом правового регулювання, за юридичною силою, за ступенем визначеності прав і обов'язків суб'єктів та ін.

**Логічна структура норми права** складається з гіпотези, диспозиції, санкції. Гіпотеза – це частина норми права, в якій визначаються

<sup>93</sup> Теорія держави і права. Акад. курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 367–368.

певні обставини, при настанні яких слід керуватися нормою права. Диспозиція – це частина норми права, що визначає зміст прав та обов’язків суб’єктів, які реалізуються при настанні умов, передбачених гіпотезою. Санкція – це частина норми права, що визначає негативні наслідки, які настають при невиконанні правил, встановлених нормою.

*Приклад структури норми права, сформульованої у ч. 1 ст. 220 Цивільного кодексу України:*

*«Стаття 220. Правові наслідки недодержання вимоги закону про нотаріальне посвідчення договору*

*1. У разі недодержання сторонами вимоги закону про нотаріальне посвідчення договору такий договір є нікчемним».*

*Якщо сторони недодержались вимоги закону про нотаріальне посвідчення договору (гіпотеза), якої сторони повинні дотримуватися (диспозиція), такий договір є нікчемним (санкція).*

*Приклад структури норми права, сформульованої у ч. 2 ст. 240 Цивільного кодексу України:*

*«Стаття 240. Передоручення*

*2. Представник, який передав свої повноваження іншій особі, повинен повідомити про це особу, яку він представляє, та надати їй необхідні відомості про особу, якій передані відповідні повноваження (замісника). Невиконання цього обов’язку покладає на особу, яка передала повноваження, відповідальність за дії замісника як за свої власні».*

*Якщо представник передав свої повноваження іншій особі (гіпотеза), то він повинен повідомити про це особу, яку він представляє, та надати їй необхідні відомості про особу, якій передані відповідні повноваження (замісника) (диспозиція). Невиконання цього обов’язку покладає на особу, яка передала повноваження, відповідальність за дії замісника як за свої власні (санкція).*

Застосовуються різні **способи формулювання норм права у нормативно-правових актах**: 1) в залежності від повноти викладу норми права у статті нормативно-правового акта: повний, відсилочний, бланкетний; 2) в залежності від рівня узагальнення: абстрактний та казуїстичний.

**Повний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – елементи норми права прямо формулюються у статті нормативно-правового акта без посилання на інші статті чи акти.

**Відсилочний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – у статті нормативно-правового акта не тільки зазначаються окремі елементи норми права, а й наводяться посилання на інші статті цього ж акта.

*Відсилочний спосіб формулювання норми права застосовано при конструюванні ч. 2 ст. 1037 Цивільного кодексу України:*

*«Стаття 1037. Права та обов’язки управителя*

*2. Управитель має право вимагати усунення будь-яких порушень його прав на майно, передане в управління, відповідно до статті 396 цього Кодексу».*

**Бланкетний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – у статті міститься посилання не на конкретні нормативні положення цього акта, а на інший нормативно-правовий акт.

*Бланкетний спосіб формулювання норми права застосовано при конструюванні ч. 1 ст. 674 Цивільного кодексу України:*

**«Стаття 674. Підтвердження відповідності товару вимогам законодавства»**

*1. Відповідність товару вимогам законодавства підтверджується способом та в порядку, встановленим законом та іншими нормативно-правовими актами».*

**Абстрактний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – зміст норми права розкривається через загальні, а не індивідуалізовані поняття.

*Абстрактний спосіб формулювання норми права застосовано при конструюванні ч. 1 ст. 200 Цивільного кодексу України:*

**«Стаття 200. Інформація»**

*1. Інформацією є документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі».*

**Казуїстичний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – зміст норми розкривається через індивідуалізовані поняття, шляхом перерахування чи вказівки на індивідуальні ознаки.

*Казуїстичний спосіб формулювання норми права застосовано при конструюванні ч. 1 ст. 270 Цивільного кодексу України:*

**«Стаття 270. Види особистих немайнових прав»**

*1. Відповідно до Конституції України фізична особа має право на життя, право на охорону здоров'я, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на свободу та особисту недоторканність, право на недоторканність особистого і сімейного життя, право на повагу до гідності та честі, право на таємницю листування ...».*

**Для конструювання взаємозв'язків між нормами законів при їх створенні та систематизації варто дотримуватися певних вимог.** Зокрема, вимоги стислості і лаконічності формулювання норм права, що досягається шляхом закріплення в одній статті закону кількох норм права, які змістовно пов'язані між собою. Їх доцільно формулювати у кількох частинах однієї і тієї ж статті закону (однак не у пунктах його статей). Цей варіант є оптимальним, якщо: 1) умови реалізації норми права мають спільні родові, але різні видові ознаки; 2) диспозиції цих норм характеризуються спільними родовими, однак різними видовими ознаками. Недоцільно перевищувати оптимальних меж закріплення у статтях різноманітних норм права.

Дотримання вимоги стислості і лаконічності при створенні та систематизації законів зумовлює використання посилань у законі на інші його статті чи нормативно-правові акти, у тому числі закони тієї самої або інших галузей законодавства, тобто застосування відсилочного та бланкетного способів формулювання норм права.

Відсилочний спосіб легший у застосуванні за бланкетний. Він дає можливість послатися на гіпотезу, диспозицію чи санкцію, які вже

описані в іншій статті закону. Проте правила формулювання норм права забороняють робити відсилку до тексту статті, яка вже містить посилання на інші *статті*.

Бланкетний спосіб формулювання дещо утруднює пошук усіх логічних зв'язків і конкретних елементів норм права. Натомість він сприяє досягненню стабільності законодавства та лаконічності викладу текстів законів.

Під час конструювання взаємозв'язків між нормами законів України з'являються певні недоліки. Наприклад, не завжди вдалим є формулювання посилань на закони, що встановлюють різні види юридичної відповідальності. Це зокрема стосується законів, у яких перераховуються види юридичної відповідальності за порушення їх норм: однозначному розумінню змісту норм права перешкоджає не досить коректне конструювання переліку видів юридичної відповідальності, а саме вживання сполучників «та» або «чи». Видається, що при формулюванні відповідних положень доцільніше вживати слова «та/або».

Недоцільно дублювати приписи про наявність юридичної відповідальності виразами типу: «згідно з законодавством України», «згідно з чинним законодавством України» та под. Крім усього, в теорії права склалися неоднозначні підходи щодо розуміння терміна «законодавство». Проте формула «згідно з законодавством» може вживатися для позначення юридичної відповідальності лише в разі роз'яснення в законі терміна «законодавство». Варто у випадках коли законодавець підкреслює обов'язок нести юридичну відповідальність, встановлену як законами, так і іншими нормативно-правовими актами, то він має вживати словосполучення «відповідальність, передбачена законами та іншими нормативно-правовими актами». Якщо ж санкція встановлює положення того самого закону, в ньому робляться відповідні посилання. У разі коли законодавець вживає у необхідних випадках словосполучення «відповідальність, передбачена законом», то він підкреслює обов'язок нести юридичну відповідальність на підставі закону як акта органу законодавчої влади (чи всього народу), що регулює найбільш важливі суспільні відносини та має вищу юридичну силу.

Щодо питання доцільності використання посилань у законах на норми актів, які ще не створені, то в теорії права переважає точка зору, відповідно до якої посилання слід робити лише на чинні нормативні акти, чи небажаними вважаються відсилки до актів, які ще не прийняті. Конструюванню дієвих взаємозв'язків між нормами законів мають сприяти зокрема норми ч. 2 ст. 4 Цивільного кодексу України, а саме: «Якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини

інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України»<sup>94</sup>.

Для того, щоб уникнути дублювання норм Конституції України у законах, варто пам'ятати, що закон повинен не повторювати, а конкретизувати норми Конституції України, які відіграють системоутворювальну роль у законодавстві.

Законодавець повинен дотримуватися певних вимог при застосуванні абстрактного та казуїстичного способів формулювання норм права. Законодавцем можуть використовуватися абстракції різного ступеня. Світовий досвід у цьому питанні виявляється у переважному застосуванні при створенні законів абстрактного, а не казуїстичного способу, а також в ефективному поєднанні цих способів. Видається, що в цілому юридична конструкція норми права має бути єдністю загального та конкретного. Причому загальне повинно виражати сутність конкретного, а останнє, в свою чергу, повинно створюватися з метою найбільш чіткого виразу загального. Вирішення питання раціонального використання абстракцій пов'язане, перш за все, із предметом регулювання закону.

Норми, які встановлюють права і свободи людини і громадянина, можуть конкретизуватися лише в напрямі їх розширення (однак лише доти, доки вони не порушують права та свободи інших суб'єктів). Щодо обов'язків людини і громадянина, то в законах слід давати їх чітке формулювання і не розширювати їх обсяг і зміст у підзаконних нормативних актах. Що стосується органів державної влади, то в разі коли нормотворець закріплює загальнокомпетенційну норму права та дає закритий (вичерпний) перелік прав того чи іншого органу державної влади чи його посадових осіб, то їм заборонено робити все, що не передбачено цією нормою. У випадку якщо нормотворець закріплює загальнокомпетенційну норму права, однак такого переліку прав не дає, то орган державної влади та його посадові особи можуть робити все, що знаходиться у межах загальної компетенції правомочного органу, керуючись конкретними обставинами з метою вирішення завдань, які перед ним стоять.

При конструюванні матеріальних і процесуальних норм права потрібно дотримуватися вимоги про те, що процесуальні норми не повинні стосуватися змісту матеріальних норм права, а тим більше суперечити їм.

Юридичні конструкції норм права повинні мати певний змістовний та функціональний зв'язок не лише із наявними, а й з очікуваними конструкціями. Орієнтиром для їх створення, перш за все, повинні

<sup>94</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

бути існуючі моделі суспільних відносин та принципи права, які прямо закріплені у Конституції України та які втілюються у її змісті, норми міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Важливу роль для створення ефективних зв'язків між нормами законів має відігравати прийняття на державному рівні концепцій розвитку галузей права, галузей законодавства та концепції розвитку законодавства України в цілому. Крім того, потрібен закон, який би чітко визначав юридичну силу нормативно-правових актів. Виробленню дієвої практики формування ієрархічних взаємозв'язків між нормами законів має сприяти закріплення на рівні законів застосування правил і засобів законодавчої техніки.

Отже, конструювання взаємозв'язків між нормами законів доцільно здійснювати за допомогою таких правил і засобів законодавчої техніки:

1. Норми права, які закріплюються у законі, повинні виявляти єдність загального і конкретного. Більш загальні положення мають передувати менш загальним, які, в свою чергу, повинні оптимально конкретизувати норми законів.

*Зовні це виявляється зокрема при поділі ряду кодексів на загальну та особливу частини. У загальній частині містяться положення, спільні для усіх чи переважної більшості норм права, закріплених у кодексі, що сприяє уникненню повторів у тексті акта, слугує підставою для виокремлення певних загальних принципів та положень, які допомагають законодавцю відповісти на питання про доцільність включення до особливої частини кодексу відповідних спеціальних норм;*

2. Норми права повинні перебувати у змістовному та функціональному зв'язку із наявними та передбачуваними конструкціями норм права,

*орієнтиром для створенні яких повинні бути як правові моделі суспільних відносин, так і принципи права, які прямо закріплені у Конституції України, та принципи, які виявляються з її змісту, а також норми міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;*

3. Кілька норм права, які змістовно об'єднані між собою, доцільно закріплювати у частинах (однак не в пунктах) однієї і тієї самої статті закону. Цей прийом є оптимальним зокрема для закріплення норм права у законах тоді, коли їх гіпотези чи диспозиції мають спільні родові, однак різні видові ознаки.

*Це зроблено, наприклад, у ст. 645 Цивільного Кодексу України, у якій така умова реалізації норми, як відповідь про прийняття пропозиції, яка одержана із запізненням, характеризується спільними родовими ознаками (про це свідчить назва зазначеної статті), а частини цієї статті – різними видовими ознаками).*

4. Недоцільно робити відсилання до статей законів, у текстах яких вже містяться посилання на інші статті та ін.

*Яскравим прикладом недотримання цієї вимоги слугує Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб».*

## **Терміни та поняття**

**Норма права** – загальнообов’язкове, формально визначене, встановлене чи санкціоноване державою (народом) правило поведінки, що забезпечує регулятивний вплив держави на суспільство шляхом надання суб’єктам певних прав та покладення обов’язків, охороняється та гарантується державою можливістю примусового впливу.

**Гіпотеза** – частина норми права, в якій визначаються певні обставини, при настанні яких слід керуватися нормою права.

**Диспозиція** – частина норми права, що визначає зміст прав та обов’язків суб’єктів, які реалізуються при настанні умов, передбачених гіпотезою.

**Санкція** – частина норми права, що визначає негативні наслідки, які настають при невиконанні правил, встановлених нормою.

**Повне формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – спосіб побудови норми, за якого елементи норми права прямо формулюються у статті нормативно-правового акта без посилання на інші статті чи акти.

**Відсилочний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – спосіб побудови норми, за якого у статті нормативно-правового акта не тільки зазначаються окремі елементи норми права, а й наводяться посилання на інші статті цього ж акта.

**Бланкетний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – спосіб побудови норми, за якого у статті міститься посилання на інший нормативно-правовий акт.

**Абстрактний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – спосіб побудови норми, за якого зміст норми права розкривається через загальні, а не індивідуалізовані поняття.

**Казуїстичний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті** – спосіб побудови норми, за якого зміст норми розкривається через індивідуалізовані поняття, шляхом перерахування чи вказівки на індивідуальні ознаки.

## **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняття «норма права».
2. Назвіть види норм права.
3. З яких елементів складається структура норми права?
4. Що таке повний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті?
5. Що таке відсилочний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті?
6. Що таке бланкетний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті?

7. Що таке абстрактний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті?
8. Що таке казуїстичний спосіб формулювання норм права у нормативно-правовому акті?
9. Назвіть правила і засоби конструювання взаємозв'язків між нормами права при створенні та систематизації законів.

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р., № 41 // Нормотворча діяльність: Збірник нормативно-правових актів та метод. рекомендацій. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 219–230.
3. Правила оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки: Метод. рекомендації – К.: Апарат ВРУ, 2007 р. – 37 с.
4. Дзейко Ж. О. Проблеми конструювання взаємозв'язків між нормами законів при їх створенні та систематизації / Ж. О. Дейко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 6. – С. 21–28.
5. Законодательная техника: Науч.-пр. пос. – М.: Городец, 2000. – 272 с.
6. Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 244 с.
7. Керимов Д. А. Законодательная техника: Научно-методическое и учебное пособие / Д. А. Керимов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1998. – 127 с.
8. Колошин В. Логічна структура норми права (деякі практичні аспекти) / В. Колошин // Право України. – 1995. – № 7. – С. 44–46.
9. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні Навч. пос. / А. М. Ришелюк. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 217 с.
10. Теорія держави і права. Акад. курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Опіщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

## **§ 3. Юридичні конструкції як засоби законодавчої техніки**

*Юридичні конструкції як засоби законодавчої техніки. Вимоги до застосування юридичних конструкцій при створенні та систематизації законів.*

**Юридичні конструкції як засоби законодавчої техніки** – це правові моделі, які є формою відображення основних властивостей суспільних відносин, що виникають у сфері правового регулювання, складові яких створюють певну цілісну систему, характеризуються відносною стійкістю та самостійністю, яка зумовлена їх змі-

стовним та функціональним спрямуванням, і застосовуються для створення законів та їх систематизації у формах кодифікації та консолідації.

Деякі вимоги до застосування та побудови юридичних конструкцій при створенні та систематизації законів:

юридичні конструкції повинні відповідати загальному стану соціального середовища, в якому вони реалізуються;

*Див., наприклад, ст. 3 Конституції України:*

*«Стаття 3. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.*

*Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».*

1) юридичні конструкції повинні враховувати сутність права та законодавства, рівень розвитку правової системи держави і, звичайно, бути засобом забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Так, заслуговує на схвалення застосування законодавцем юридичної конструкції в ст. 4.4.1 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21.12.2000 р., відповідно до якої в 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»<sup>95</sup>;

2) юридичні конструкції повинні бути визначеними, тобто мають чітко та недвозначно відбивати найсуттєвіші ознаки того чи того явища суспільного життя, яке знаходиться у правовій сфері. Так, невірним є розуміння права інтелектуальної власності, закріплене у Господарському кодексі України, де фактично йдеться про право промислової власності як один із інститутів права інтелектуальної власності;

3) юридичні конструкції повинні описувати суспільні відносини чи їх елементи у логічній послідовності (яскравим прикладом є поділ кодексів на загальну та особливу частини);

4) юридичні конструкції повинні мати певний змістовний та функціональний зв'язок не лише з наявними, але й з передбачуваними конструкціями. Орієнтиром при створенні нових юридичних конструкцій повинні бути як моделі врегульованих правом суспільних відно-

<sup>95</sup> Відомості Верховної Ради України, 2001, № 10, ст. 44.

син, так і принципи права, закріплені у Конституції України, та такі, що впливають з її змісту;

5) при створенні законів потрібно узгоджувати юридичні конструкції, які використовуються у внутрішньодержавному та міжнародному праві. Тому важливе значення має «модельний правовий акт» – «документ рекомендаційного характеру, в якому містяться типові норми, що дають нормативний орієнтир для законодавців»<sup>96</sup>;

6) юридичні конструкції не повинні містити колізій. Втім наявність протиріч характерна для багатьох законів України;

7) юридичні конструкції не повинні містити прогалини в регулюванні суспільних відносин. Водночас, як слушно зазначає Роберт К. Берджерон, визначаючи точність як характерну рису якісного закону, «треба протистояти спокусі дати всі можливі добутки всіх можливих множень»<sup>97</sup>;

8) юридичні конструкції не повинні містити недоцільних відтворень (дублювання) правових приписів (як ч. 2 ст. 2 Кримінального кодексу України, яка відтворює ч. 1 ст. 62 Конституції України; ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України, що дублює ч. 1 ст. 14 Конституції України та ін.), а мають бути засобом конкретизації правових норм, передбачених Конституцією України. Подібні відтворення відіграють певну системоутворювальну роль у законодавстві, однак вони можуть спричинити недооцінку суб'єктами значення Конституції України як джерела права;

9) юридичні конструкції повинні бути лаконічними і водночас повними (навіть чи доцільним є перелік певних видів військового майна у ст. 410 Кримінального кодексу України, адже прийнято Закон України «Про правовий режим військового майна у Збройних Силах України» від 21.09.1999 р., яким у ст. 1 визначено поняття військового майна). Одним із засобів законодавчої техніки, який досить широко використаний у Кримінальному кодексі України, є словосполучення «ті самі дії, якщо вони», що сприяє лаконічному викладу норм права. Однак трапляються випадки не досить вдалого його застосування, наприклад, у ч. 3 ст. 188 Кримінального кодексу України;

10) у юридичних конструкціях повинні бути збалансовані дозволи, заборони та зобов'язання. Межі між дозволом, обов'язком та заборонаю певної поведінки у сфері права є досить прозорими, що може призвести до нечіткого їх викладення законодавцем та зловжи-

<sup>96</sup> Копиленко О., Мурашин Г. Міжнародний досвід правового моделювання і його значення для гармонізації законодавства України в аспекті її євроінтеграції // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом : Збірник наук.-практ. мат. – К., 2005. – Вип. 4. – С. 5–9.

<sup>97</sup> Берджерон Р. К. Листи до українських законопроектувальників. – 1999. – С. 12.

вань суб'єктами застосування норм права (у ст. 430 Кримінального кодексу України передбачена жорстка відповідальність за добровільну здачу в полон, а мотиви цього діяння закріплені у статті за допомогою оціночних термінів – «через боягузтво або легкодухість»). Отже, мають бути дотримані принципи пропорційності та заборони надмірного у разі необхідності створити юридичні конструкції норм права;

11) юридичні конструкції повинні бути оптимально конкретизованими. Будь-яка конструкція норм законодавства в сторону звуження прав і свобод людини і громадянина є підставою для визнання цих актів нечинними в якійсь частині чи повністю. Не можна допускати випадків свавільної так би мовити «конкретизації» норм законів підзаконною нормотворчістю, коли права і свободи людини, закріплені в законах, практично можуть бути зведені до мінімуму. Норми, які встановлюють права і свободи людини і громадянина можуть конкретизуватися лише в напрямі їх розширення (при цьому не повинні порушуватися права і свободи інших суб'єктів). Щодо обов'язків людини і громадянина, то в законах слід давати їх чітке формулювання і не розширювати їх обсяг і зміст у підзаконних нормативно-правових актах;

12) юридична конструкція норми права повинна визначати: суб'єкт та об'єкт, зміст (права та обов'язки суб'єктів) та умови встановлення, зміни та припинення правових відносин, відповідальність за порушення правил поведінки, механізм реалізації закону;

13) щодо механізму реалізації закону, то при створенні юридичних конструкцій бажано дотримуватися таких правил: матеріальні та процедурні норми мають закріплюватися у правових актах одного рівня юридичної сили; їх прийняття повинно відбуватися одночасно; процедурні норми не повинні стосуватися змісту матеріальних норм, не повинні протирічити їм та ін.;

14) юридичні конструкції повинні бути простими, тобто доступними та прийнятними для суб'єктів права, а наслідки їх реалізації – прозорими.

### ***Терміни та поняття***

**Юридичні конструкції як засоби законодавчої техніки** – правові моделі, які є формою відображення основних властивостей суспільних відносин, що виникають у сфері правового регулювання, складові яких створюють певну цілісну систему, характеризуються відносною стійкістю та самостійністю, яка зумовлена їх змістовним та функціональним спрямуванням і застосовуються для створення законів та їх систематизації у формах кодифікації та консолідації.

## Контрольні питання

1. Дайте визначення поняття юридичних конструкцій як засобів законодавчої техніки.
2. Назвіть основні вимоги до застосування юридичних конструкцій при створенні та систематизації законів.
3. Що таке визначеність юридичних конструкцій?
4. Які орієнтири слід використовувати нормопроєктувальнику при створенні нових юридичних конструкцій?
5. Які основні елементи повинна містити юридична конструкція норми права?
6. Як закріпити у законі ефективний механізм його реалізації?

## Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроєктної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р., № 41 // Нормотворча діяльність: Збірник нормативно-правових актів та метод. рекомендацій. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 219–230.
3. Правила оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки: Метод. рекомендації. – К.: Апарат ВРУ, 2007 р. – 37 с.
4. Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження: Монографія / Ж. О. Дзейко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 360 с.
5. Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 244 с.
6. Кашанина Т.В. Юридическая техника / Т. В. Кашанина. – М.: Эксмо, 2007. – 512 с.
7. Копиленко О. Міжнародний досвід правового моделювання і його значення для гармонізації законодавства України в аспекті її євроінтеграції / О. Копиленко, Г. Мурашин // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європ. правом: Збірник наук.-практ. мат. – К., 2005. – Вип. 4. – С. 5–9.
8. Кругликов Л. Л. Юридические конструкции и символы в уголовном праве / Л. Л. Кругликов, О. Е. Спиридонова. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2005. – 336 с.
9. Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. д-ра юрид. наук В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – 823 с.
10. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні. Навч. Посібник / А. М. Ришелюк. – К.: Вид-во НАДУ, 2004.
11. Черданцев А. Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике / А. Ф. Черданцев // Правоведение. – 1972. – № 3. – С. 12–19.

## § 4. Структура закону

*Структура закону. Структура та реквізити закону. Логічна структура закону. Структура закону як системна будова елементів тексту закону. Назва закону. Преамбула закону. Основна частина закону. Стаття закону. Глава закону. Розділ закону. Прикінцеві положення закону. Перехідні положення закону. Додатки до закону. Специфіка структури кодексів.*

Структурні елементи закону та його реквізити є взаємопов'язаними, однак відносно самостійними явищами. До **реквізитів закону**, як правило, належать: вказівка на вид нормативно-правового акта – Закон України; посада, прізвище та підпис уповноваженої посадової особи; дата та місце прийняття акта та його реєстраційний код. Щодо кодексів та основ законодавства, то слова чи словосполучення «кодекс» або «основи законодавства» прийнято включати до їх назв, що свідчить про взаємозв'язок структурних елементів і реквізитів законів.

**Структура закону** є системою впорядкованих і пов'язаних між собою елементів закону, які створюють певну цілісність, зумовлену змістом закону. Структура закону має два **аспекти**: це і логічна система викладу норм закону, і системна будова елементів тексту закону.

**Логічна структура закону** розкриває його зміст і забезпечує логічно послідовний, непротивічний виклад норм закону. Логічна структура конкретного закону залежить від обсягу та значення нормативного матеріалу, предмета регулювання закону та ін. Створення логічної структури закону передбачає дотримання таких **вимог**: 1) обумовленість логічної структури закону станом розвитку суспільства, правової системи держави, загальними принципами права тощо, що надає їй системного характеру; 2) логічна послідовність, непротивічність та однотипність викладу тексту закону; 3) більш загальні положення мають передувати менш загальним; 4) матеріальні норми повинні передувати процедурним (якщо доцільним є їх вміщення в одному й тому самому законі); 5) винятки із загальних правил, якщо вони є, мають слідувати за самими цими правилами; 6) норми постійної дії мають передувати нормам тимчасовим (якщо такі є в законі), однак у міру можливості слід уникати вміщення в законах із постійними нормами тимчасових правил; 7) санкції за порушення вимог правових норм розташовують після викладу цих вимог тощо.

**Структура закону як системна будова елементів тексту закону** містить, як правило, такі складові: назва; преамбула; основна частина, яка поділена на розділи, глави, статті, частини статей, пункти та ін.; прикінцеві положення (в разі необхідності); перехідні положення (в разі необхідності) та інші необхідні елементи закону.

**Назва закону** – невід’ємний елемент тексту закону, його найменування, яке відбиває зміст і предмет регулювання закону та здійснює інформативно-орієнтаційну функцію. Вибір назви закону залежить від предмета та обсягу його регулювання, мети прийняття та інших факторів. Назва закону повинна бути оптимально стислою, узагальненою, мати інформативний та орієнтаційний характер. Як правило, назва закону формулюється за допомогою описового способу чи з використанням термінів «кодекс», «основи законодавства» та ін. Втім словосполучення «кодекс законів» не можна використовувати, оскільки кодекс є систематизованим законодавчим актом.

*Назва закону повинна відбивати зміст і предмет регулювання закону. Втім назва Закону України «Про дитяче харчування» є ширшою за його зміст. Адже цей Закон, як зазначено у його преамбулі, «визначає стратегічні загальнодержавні пріоритети у сфері забезпечення ґрудних дітей та дітей раннього віку ...»*

**Преамбула закону** є важливим складовим елементом структури закону, призначенням якого є визначення завдань і мотивації його прийняття. Преамбула закону є орієнтиром для суб’єктів реалізації норм права, оскільки вона визначає загальну змістовну спрямованість закону. У вітчизняному правознавстві домінує точка зору про доцільність включення до структури закону преамбули. Однак на практиці деякі закони, мотиви прийняття яких варто було б сформулювати, не містять преамбул. Крім того, законодавець при створенні законів здебільшого акцентує увагу на визначенні завдань та предмета регулювання певного закону, однак часто не приділяє достатньої уваги мотивації його прийняття. Склалася вірна тенденція щодо недоцільності включення до преамбули закону норм права. З метою уникнення суперечностей між змістом преамбули та іншими елементами закону у зв’язку з внесенням змін до нього потрібне обов’язкове одночасне узгодження змісту преамбули закону із змінами його нормативного матеріалу.

*Привертає увагу не завжди висока якість формулювання преамбул у деяких законах. Так, доопрацювання потребує преамбула Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 04.07.2002 р. № 37-IV. Зокрема, текст преамбули містить словосполучення «пріоритетного сектора економіки агропромислового комплексу»<sup>98</sup>, яке є децю некоректним, оскільки пріоритети у тій чи тій сфері державного життя визначаються щорічно перед прийняттям Державного бюджету України. Натомість із наведеного уривку випливає, що ринок зерна залишиться назавжди пріоритетним в агропромисловому комплексі України. Втім таке твердження є доволі сумнівним і до того ж породжує питання: якщо ринок зерна перестане бути пріоритетним, чи буде цей закон визначати державну політику щодо розвитку ринку зерна?*

<sup>98</sup> Про зерно та ринок зерна в Україні. Закон України від 4 липня 2002 р. № 37-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – 30 серпня. – № 35. – Ст. 258.

**Основна частина закону** може містити такі складові: розділи, глави, статті, частини статей, пункти, абзаци тощо; прикінцеві положення; перехідні положення та інші необхідні елементи закону.

Поділ на **розділи** використовується у великих і середніх за обсягом законах. Вони повинні позначатися римськими цифрами і мати найменування.

**Глави** у складі розділів законів містять норми, що врегульовують конкретний аспект суспільних відносин, яким присвячені розділи (якщо поділ на розділи використовується). Глави позначаються арабськими цифрами та мають найменування.

Однак законодавець не завжди вбачає різницю між термінами «розділ» та «глава». Часто текст закону поділяється на розділи без попереднього поділу їх на глави. Слушним є положення, закріплене у параграфі 47 Постанови № 147 Ради Міністрів Республіки Польща від 05.11.1991 р. про необхідність систематизаційні одиниці вищого розряду застосовувати лише тоді, коли застосовані відповідні систематизаційні одиниці нижчого розряду. Зокрема, варто виділяти розділи у законі, лише в разі якщо у ньому є глави.

*Див., наприклад, Закон України «Про судоустрій України»:*

## **ЗАКОН УКРАЇНИ**

### *Про судоустрій України*

*Цей Закон визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також встановлює загальний порядок забезпечення діяльності суддів та регулює інші питання судоустрою.*

#### *Розділ I*

#### **ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ**

##### *Глава I*

##### **ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

###### *Стаття 1. Судова влада*

**Стаття закону** – основна складова структури закону, в якій закріплюється певне правило поведінки. В юридичній літературі та нормах іноземних законів домінує цілком слушне твердження про те, що стаття закону, у міру можливості, має містити «закінчені нормативні положення». <sup>99</sup> Створення тасмних статей закону неприпустиме, оскільки це протирічить публічній природі закону як форми права та принципам правової держави. Стаття закону повинна мати певну назву, однак мають місце випадки невідповідності назв і змісту статей законів.

<sup>99</sup> Див.: Закон Республіки Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10.01.2000 г. № 361-3.

*Наприклад, ст. 205 Кримінального кодексу України – «Фіктивне підприємництво», в якій кримінальна відповідальність передбачена за підготовку до фіктивної підприємницької діяльності, а не за здійснення цієї діяльності.*

Статті закону можуть поділятися на **частини**, в яких формулюються норми права. Частини статей закону, в свою чергу, можуть поділятися на абзаци та пункти. Абзац – це «відступ управо на початку першого рядка для відокремлення однієї частини тексту від іншої»<sup>100</sup>, частина тексту, що характеризується змістовною єдністю і в якій конкретизуються норми частини статті закону. Пункти частини статті закону, як правило, містять перелік певних вимог, обставин та інших приписів, які конкретизують положення частини статті закону. Однак вони не повинні містити цілої норми права. Втім у деяких законах це правило порушується. Як правило, пункти частин статей закону позначаються арабськими цифрами чи буквами з дужкою справа, на відміну від абзацив, які не нумеруються. Однак на практиці часто відсутня чітка різниця між абзацами та пунктами частин статей закону, що зумовлює потребу в розробці уніфікованих підходів до їх позначення. Пункти частин статей, в свою чергу, можуть поділятися на підпункти і т. д. Однак законодавець не завжди дотримується оптимального співвідношення поділу тексту закону на статті, пункти частин статей та інші складові.

Чіткість і стислість формулювання конструкцій правових норм може досягатися законодавцем завдяки закріпленню у частинах статті закону кількох норм права, змістовно об'єднаних між собою. Однак не можна перевищувати оптимальних меж поділу статей закону на частини, пункти частин та інші складові.

Вимога дотримання критерію стислості викладу тексту законів передбачає, зокрема, відсутність повторів у них. Цьому має сприяти наявність посилань у законі на інші статті цього ж закону чи на акти тієї самої чи інших галузей законодавства. Тому в одній статті закону не завжди доцільно закріплювати всю логічну структуру норми права, однак доречно використовувати відсилочний та бланкетний способи формулювання норм права. В цілому, як правило, оптимальним варіантом видається такий, коли за наявності однакових гіпотез, диспозицій чи санкцій кількох або багатьох правових норм вони закріплюються в окремих статтях того самого чи іншого закону, на які і робляться посилання.

Примітки до окремої статті чи одночасно до кількох статей закону створюються, як правило, з метою роз'яснення змісту термінів, які вживаються в них, та часто містять як кількісні, так і якісні характери-

<sup>100</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – С. 1.

стики, визначення поняття за допомогою переліку елементів, які входять до його обсягу тощо. Обов'язковим є створення вичерпних переліків при конструюванні юридичних конструкцій норм права, які закріплюють більш несприятливі режими для суб'єктів, перш за усе, для фізичних осіб. При конструюванні переліків у законах нормопроєктувальнику доцільно вказувати про те, чи структурні частини закону (як правило, це пункти) є рівноцінними, чи розташовані за пріоритетом.

До **прикінцевих положень** закону, в разі необхідності, включають положення про термін набрання законом чинності, про скасування певних актів, які втрачають юридичну силу у зв'язку з прийняттям нового закону, доручення уряду щодо видання підзаконних актів з метою реалізації закону тощо.

*Див., наприклад, Конституцію України, а саме Розділ XIV «Прикінцеві положення».*

**Перехідні положення** закону, в разі необхідності, регламентують правовідносини, які виникли до набрання чинності новим законом, питання вирішення справ, які знаходяться у провадженні, питання можливості зворотної дії закону тощо.

*Див., наприклад, Конституцію України, а саме Розділ XV «Перехідні положення».*

Заслуговує на увагу німецький досвід законопроектування: створення «перехідних приписів», якщо передбачено, що до закону будуть часто вноситися зміни, формулюється «постійне» перехідне регулювання (тобто бланкетна норма)<sup>101</sup>.

**Додатки до закону** створюються, у випадку необхідності, з метою більш ефективної реалізації закону. Здебільшого їм надають допоміжне значення, та вони характеризуються змістовною єдністю із певним законом, вказівкою про їх наявність у тексті закону, використанням додатків у правозастосовній практиці.

Специфіка **структури кодексів**, як правило, зумовлена великим обсягом нормативного матеріалу, що зазнає систематизації, поділом системи законодавства та системи права на складові, необхідністю врегулювати найбільш важливі сфери суспільних відносин з метою досягнення більшої стабільності правового регулювання та ін.

В Україні нагальним є подальше здійснення уніфікації та нормативного закріплення правил і засобів побудови структури законів.

### **Терміни та поняття**

**Структура закону** – система впорядкованих і пов'язаних між собою елементів закону, які створюють певну цілісність, зумовлену змістом закону.

<sup>101</sup> Справочник по нормотворческой технике / Пер. с нем. – 2-е изд., перераб. – М.: Издательство БЕК, 2002. – С. 140.

**Назва закону** – невід’ємний елемент тексту закону, його найменування, яке відбиває зміст і предмет регулювання закону та здійснює інформативно-орієнтаційну функцію.

**Преамбула закону** – елемент структури закону, який визначає завдання та мотивацію його прийняття.

**Стаття закону** – основна складова структури закону, в якій закріплюється певне правило поведінки.

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняття структури закону.
2. Назвіть реквізити закону.
3. Яких вимог потрібно дотримуватися при створенні логічної структури закону?
4. Охарактеризуйте структуру закону як системну будову елементів тексту закону.
5. Які ви знаєте правила конструювання назви закону?
6. Охарактеризуйте преамбулу закону.
7. Назвіть складові основної частини закону та охарактеризуйте їх.
8. Які положення слід включати до прикінцевих і перехідних положень закону?
9. У чому полягає специфіка структурної побудови кодексів?

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р., № 41 // Нормотворча діяльність: Збірник нормативно-правових актів та метод. рекомендацій. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 219 – 230.
3. Правила оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки: Метод. рекомендації. – К.: Апарат ВРУ, 2007 р. – 37 с.
4. Биля І. О. Теоретичні основи використання нормотворчої техніки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Історія та теорія держави і права: історія політичних і правових вчень» / І. О. Биля. – Х., 2004. – 20 с.
5. Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження: Монографія / Ж. О. Дзейко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 360 с.
6. Законодательная техника: Науч.-пр. пос. – М.: Городец, 2000. – 272 с.
7. Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 244 с.
8. Кашанина Т. В. Юридическая техника / Т. В. Кашанина. – М.: Эксмо, 2007. – 512 с.
9. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.

10. *Ришелюк А. М.* Законотворчий процес в Україні: Навч. пос. / А. М. Ришелюк. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 217 с.
11. *Справочник по нормотворческой технике* / Пер. с нем. – 2-е изд., перераб. – М.: Изд-во БЕК, 2002. – 296 с.
12. *Ткачук А.* Законодавча техніка: Практик. пос. / А. Ткачук, А. Шуліма. – К., 2002. – С. 8 – 9; 21 – 27.
13. *Чухвичев Д. В.* Законодательная техника: Уч. пос. / Д. В. Чухвичев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – 239 с.

## § 5. Техніко-юридичні критерії якості закону

*Поняття критеріїв якості закону. Якість закону як джерела права. Якість закону як регулятора суспільних відносин (нормативність, загальнообов'язковість, повнота, конкретність нормативно-правового регулювання тощо).*

У сучасній науці ще не сформувалось єдине розуміння поняття «якість закону». Одним із перших, хто здійснив спробу використати категорію «якість» для характеристики законодавства, був В. Прозоров, який у 1991 р. запропонував трактувати якість законодавства як потенційну можливість вираженого у ньому правового регулювання досягти бажаних змін у соціальній сфері. С. Поленіна під якістю закону розуміє його відповідність суспільним потребам і реальне регулювання суспільних відносин у відповідності з поставленими при виданні закону цілями, тобто дослідник акцентує увагу на змісті закону.

В. Ігнатенко виокремлює такі групи властивостей закону: 1) правової легальності; 2) інструментально-правові; 3) техніко-юридичні властивості закону. На думку Є. Сирих, всі ознаки, які створюють якість закону, слід диференціювати на два види: «1) ознаки, що характеризують закон як форму (джерело) права, як нормативно-правовий акт, прийнятий компетентним органом держави; 2) ознаки, які характерні для норм права, що створюють безпосередній зміст закону як регулятора суспільних відносин»<sup>102</sup>. Тобто якість закону є сукупністю рис, що характеризують як його зміст, так і форму.

Отже, **якість закону** – це властива формі і змісту закону сукупність рис, які характеризують його як форму права та регулятора суспільних відносин.

<sup>102</sup> Сырых Е. В. Техничко-юридические критерии качества закона // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. д-ра юрид. наук Баранова В. М. – Нижний Новгород, 2000. – С. 165.

**Якість закону як джерела права.** Сучасна теорія права з поміж основних ознак, чи техніко-юридичних критеріїв закону як форми права виокремлює такі:

1. Закон є нормативно-правовим актом, що встановлює загальнообов'язкові правила поведінки для всіх громадян, органів державної влади та інших суб'єктів;
2. Закон регулює найбільш важливі суспільні відносини;
3. Закон має вищу юридичну силу;
4. Закон приймається органом законодавчої влади чи в порядку всенародного голосування (всеукраїнського референдуму);
5. Закон приймається в особливому порядку, передбаченому законодавством (Конституцією України та ін.);
6. Найвища стабільність закладених у законі соціальних регуляторів;
7. Закон є загальнообов'язковим для виконання;
8. Виконання закону забезпечується державою (у тому числі силою держави) тощо.

Специфіка цих критеріїв якості закону як джерела права полягає в тому, що, по-перше, ці ознаки не мають якісного виразу та не можуть характеризуватися різною інтенсивністю прояву в конкретних законах; по-друге, всі ознаки закону як джерела права необхідно присутні в кожному чинному нормативно-правовому акті, що має форму закону.

**Якість закону як регулятора суспільних відносин.** На думку Є. Сирих, система техніко-юридичних критеріїв якості закону повинна послідовно охоплювати три аспекти норми права (власне юридичний, мовний, логічний) і містити такі техніко-юридичні критерії якості закону:

- нормативність, загальнообов'язковість, повнота і конкретність нормативно-правового регулювання, які характеризують **власне юридичний аспект норми права**;
- простота, стислість, ясність, точність, які характеризують **мовний аспект норми права**;
- визначеність, послідовність, непротиворічність, які характеризують **логічний аспект норми права**<sup>103</sup>.

**Техніко-юридичні критерії власне-юридичних властивостей норм права, які характеризують його як регулятора суспільних відносин:**

<sup>103</sup> Див.: Сырых Е. В. Технико-юридические критерии качества закона // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. д-ра юрид. наук Баранова В. М. – Нижний Новгород, 2000. – С. 169–170.

**1) нормативність** – це здатність норми права бути регулятором суспільних відносин. Критеріями нормативності є:

- спрямованість норми права на регулювання суспільних відносин, а не конкретного правовідношення;
- неперсоніфікованість (неконкретність) адресата норми права;
- невизначеність числа випадків, на які розрахована дія норми права.

**2) загальнообов'язковість** передбачає загальне, повне та точне виконання та дотримання норм права;

**3) повнота** регулювання означає, що закон передбачає механізм дії кожної норми:

- визначеність суб'єктів;
- визначеність прав і обов'язків суб'єктів;
- кореспондування кожному праву обов'язку;
- визначеність санкцій, що застосовуються внаслідок порушення норми;
- врегульованість усіх питань, що виникають в ході реалізації норми.

Так, актуальною є проблема ліквідації такої форми прояву демагогії, як розробка законів України, які практично не можуть бути реалізовані без достатнього фінансового забезпечення: «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» від 21.11.1996 р., «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 05.02.1993 р., «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. та інших;

**4) конкретність** нормативно-правового регулювання забезпечується:

- точністю і конкретизацією закріплення прав і обов'язків суб'єктів правовідносин;
- точністю формулювання заходів із їх забезпечення.

**Техніко-юридичні критерії мовної властивості якості закону:**

**1) Простота:**

- відсутність в тексті закону громіздких конструкцій;
- відсутність зловживання прикметниковими та дієприкметниковими зворотами;
- прямий порядок слів (за підметом слідує присудок) і т. д.;

**2) стислість:**

- максимально стислий виклад тексту закону;
- економне використання мови;
- відсутність повторень та малоінформативних сполучень у тексті закону.

Слід враховувати, що короткотермінова пам'ять, як правило, в змозі «схоплювати» речення до 22 слів. Речення середньої довжини є оптимальними для конструювання правил поведінки:

### **3) ясність:**

- необхідність використання загальновідомих термінів у загальновідомому значенні;
- обов'язковість розшифровки значення найбільш важливих термінів;
- вживання простих і зрозумілих термінів, відомих і широко вживаних зворотів;
- неприпустимість вживання складних граматичних конструкцій.

Текст закону повинен бути ясным і простим, однак не на шкоду повноті, точності і глибині формулювання закону;

### **4) точність:**

- чіткість, недвозначність дефініції термінів;
- відсутність у тексті закону двозначних і багатозначних термінів;
- позитивність формул, що використовуються, тобто можливість вживання не більше одного заперечення при формулюванні однієї думки;
- неприпустимість використання слів «нерідко», «інші», «в разі необхідності» без подальших пояснень.

Так, про необхідність обов'язкового дотримання вимоги чіткого формулювання нормативних приписів свідчить формулювання у ст. 1 Закону України «Про рекламу» дефініції поняття недобросовісної реклами, а саме: «недобросовісна реклама – реклама, яка вводить або може ввести в оману споживачів реклами, завдати шкоди особам, державі чи суспільству внаслідок неточності, недостовірності, двозначності, перебільшення, замовчування, порушення вимог щодо часу, місця і способу розповсюдження»<sup>104</sup>. У наведеному визначенні залишається неясним, чи до обсягу поняття недобросовісної реклами включаються всі умови визнання реклами недобросовісною чи лише одна з перерахованих.

### **Техніко-юридичні критерії логічного аспекту якості закону:**

**1) визначеність** означає, що в тексті закону всі терміни при повторенні вживаються в одному й тому ж значенні, для вираження однієї думки не можуть бути використані різні терміни:

- точність і чіткість закріплення дефініції поняття;
- постійне використання терміна у визначеному дефініцією значенні;

<sup>104</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004, № 8, ст. 62.

- неприпустимість заміни певного терміна на інший, який здається тотожним;
- неприпустимість заміни дефініції для одного поняття у межах одного закону;

**2) непротирічність** – текст закону вільний від внутрішніх протиріч, а також протиріч із законами одного рівня та законами, які мають вищу юридичну силу.

Прикладами недотримання цього правила є частини ч. 2, 3, 7, 11, 12 ст. 51 Кримінального кодексу України, які протирічать ч. 1 ст. 50 цього ж Кодексу, в якій визначено, що покарання полягає «в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого», а не в їх позбавленні. Положення зазначених частин ст. 51 Кримінального кодексу України протирічать також ст. 1 цього кодексу, відповідно до якої цей Кодекс «має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина»<sup>105</sup>;

**3) послідовність** як властивість правильного логічного мислення:

- послідовний розвиток думки законодавця у тексті закону;
- послідовний розвиток конституційних основ у тексті закону.

В окремих законах спостерігаємо порушення порядку викладення норм від загального до більш конкретного: так, вимоги про мову реклами в Законі України «Про рекламу» вміщено перед нормами, що визначають загальні вимоги до реклами.

І нарешті, **закон повинен бути правовим**. Критерії правового закону:

- формальні (закон повинен бути прийнятий парламентом або бути результатом референдуму, з додержанням демократичної процедури);
- змістовні (відповідність закону загальнодемократичним правовим принципам, відповідність закону міжнародним пактам про права людини, наявність в законі механізмів реалізації).

Рекомендується ретельно вибирати форму акта (закона чи підзаконного нормативно-правового акта), після чого – конкретний вид закону (конституційний закон, поточний закон, кодекс, основи законодавства чи ін.), що планується розробити. Так, наприклад, кодекс – це єдиний зведений, юридично та логічно цілісний, внутрішньо узгоджений закон, який забезпечує повне, узагальнене та системне регулювання певної групи суспільних відносин. Основи законодавства – це закон, що містить принципи та основні положення законодавчого регулювання певної сфери суспільних відносин, які підлягають розвитку та конкретизації в інших нормативно-правових актах.

<sup>105</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2001, № 25–26, ст. 131.

## **Терміни та поняття**

**Якість закону** – це властива формі і змісту закону сукупність рис, які характеризують його в якості форми права та регулятора суспільних відносин.

## **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняття якості закону.
2. Що таке якість закону як форми права?
3. Що таке якість закону як регулятора суспільних відносин?
4. Охарактеризуйте власне юридичний аспект норми права.
5. Охарактеризуйте мовний аспект норми права.
6. Охарактеризуйте логічний аспект норми права.

## **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р., № 41 // Нормотворча діяльність: Збірник нормативно-правових актів та метод. рекомендацій. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 219–230.
3. Правила оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки: Метод. рекомендації. – К.: Апарат ВРУ, 2007 р. – 37 с.
4. Богачова О. В. Закон / О. В. Рогачова // Законотворчість. Суспільство. Людина: Інформаційний бюлетень з питань діючого законодавства (випуск 1). – К.: Бібліотека Української школи законотворчості, 2005. – С. 60.
5. Грищенко А. В. Правовий закон: питання теорії та практики в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Історія та теорія держави і права: історія політичних і правових вчень» / А. В. Грищенко. – К., 2002. – 21 с.
6. Докторова Ж. П. Вимоги щодо якості нормопроектування: порівняльний аналіз ЄС та України / Ж. П. Докторові // Збірник тез лекцій з нормопроектування. – К.: Міністерство юстиції України. Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – С. 5–17.
7. Дутка Г. Предмет закону / Г. Дутка // Право України. – 2001. – № 4. – С. 98–101.
8. Дутка Г. І. Вдосконалення мови закону – шлях до підвищення його якості / Г. І. Дутка // Держава і право. – 2007. – № 36. – С. 67–70.
9. Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 244 с.
10. Керимов Д. А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие / Д. А. Керимов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1998. – 127 с.
11. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 21–30.
12. Конєва Н. В. Різноманіття поглядів на критерії визначення правового закону / Н. В. Конєва // Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту. – 2006. – № 5. – С. 75–78.
13. Погорілко В., Федоренко В. Поняття та юридичні властивості Конституції України / В. Погорілко, В. Федоренко // Право України. – 2006. – № 11. – С. 4–10.

14. *Проблемы юридической техники: Сборник статей* / Под ред. д-ра юрид. наук В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – 823 с.

15. *Справочник по нормотворческой технике*: Пер. с нем. – 2-е изд., перераб. – М.: Издательство БЕК, 2002. – 296 с.

16. *Тихомиров Ю. А.* Теория закона / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юридическая литература, 1982. – 256 с.

17. *Циппеліус Р.* Юридична методологія / Р. Циппеліус. – К.: Реферат, 2004. – 176 с.

18. *Шаповал В.* Конституція України як нормативно-правовий акт (теоретичні проблеми кваліфікації) / В. Шаповал // *Право України*. – 1997. – № 10. – С. 3–10.

## § 6. Правила і засоби внесення змін до законів

*Зміни до законів. Правила і засоби законодавчої техніки, які застосовуються при конструюванні законів про внесення змін до законів. Викладення закону в новій редакції. Формулювання окремих структурних елементів закону в новій редакції. Доповнення тексту закону окремими структурними елементами та їх вилучення з тексту закону, а також заміна одних іншими. Внесення змін до кількох змістовно взаємозв'язаних актів.*

**Зміни до законів** – вид законодавчої діяльності, передбачений Конституцією України, законами України і іншими актами, що здійснюються шляхом прийняття відповідного закону.

Законопроектувальник при конструюванні законів про внесення змін до законів застосовує такі правила і засоби законодавчої техніки, які стосуються: викладення всього закону у новій редакції; формулювання окремих структурних елементів закону (розділів, глав, статей та їх елементів тощо) у новій редакції; доповнення тексту закону окремими структурними елементами (главами, статтями, частинами статей, пунктами частин статей тощо), певними словами, словосполученнями, реченнями тощо та їх виключення з тексту закону, а також заміни одних іншими; внесення змін до кількох змістовно взаємозв'язаних актів і т. д.

У разі необхідності внесення до законів великої кількості змін, які суттєво змінюють зміст, найоптимальнішим варіантом є внесення змін до законів у формі створення їх нових редакцій. У разі необхідності подальші зміни вносяться у нову редакцію закону.

В разі якщо існує необхідність докорінно змінити правове регулювання певних суспільних відносин у зв'язку із радикальними змінами у соціумі та невідповідністю чинного закону існуючим відносинам, потрібно прийняти новий закон. В інших випадках – краще вносити зміни до законів, оскільки це краще забезпечить безперервність, поступовість правового регулювання суспільних відносин тощо.

Текст закону про внесення змін до закону поділяється на дві логічні частини: перша – постанова Верховної Ради України про внесення змін до закону, а саме оголошення про виклад його в певній редакції, друга частина – власне нова редакція закону. У разі внесення змін до закону, у тому числі викладення всього тексту закону у новій редакції, можуть виникати проблеми дії норм законів, пов'язаних із редагованим за змістом. Вирішення зазначених проблем може здійснюватися кількома шляхами.

Перший – це наведення чіткого переліку нормативно-правових актів чи їх окремих складових, які втрачають чинність у зв'язку із прийняттям цього закону.

Другий – це внесення змін до пов'язаних із таким законом актів (законів), що набувають чинності одночасно. У зв'язку із цим можна зазначити, що якщо йдеться про закони, предмети регулювання яких чітко визначені у законодавстві (про державний бюджет України, державні символи України тощо), то не можна до таких актів включати положення про внесення змін до інших законів.

Якщо необхідно внести нечисленні зміни до законів, доцільним є формулювання лише окремих статей законів чи їх складових у новій редакції. Цей варіант внесення змін до законів є вдалішим, ніж внесення до законів чи вилучення з них окремих слів чи словосполучень і т. д. Якщо стаття є порівняно великою за обсягом та поділяється на частини, пункти частин, підпункти й інші елементи, допустимим видається викладення в новій редакції лише окремих складових тексту статті, однак не всієї статті закону.

До додатків законів так само можуть бути внесені зміни, причому власне текст змін викладається у формі додатків до закону про внесення змін, на які в тексті закону робиться посилання.

Законодавець може також вносити зміни до законів, застосовуючи доповнення до тексту закону окремими структурними елементами (главами, статтями, частинами статей, пунктами частин статей тощо), доповнення статей закону певними словами, словосполученнями і т. д. В цілому, вирішення цього питання залежить, перш за все, від обсягу та значення всього закону чи його структурного елементу, до якого вносяться зміни, та обсягу і значення нормативного матеріалу, який вноситься до тексту закону.

Для якнайпростішого визначення місця правки в законі варто дотримуватися принципу єдності нумерації його складових. Так, при доповненні статті певними частинами законодавець, як правило, зазначає номери частин статей статті закону. Також єдність нумерації законів при внесенні змін до них не порушується в разі застосування позначок до статей та пунктів частин статей тощо. Отже, застосування цього принципу в законах при внесенні змін до них повинно бути обов'язковим для законодавця.

Досить вдалим є застосування законодавцем такого засобу законодавчої техніки, як закріплення в законі, який вносить зміни до іншого закону, положення, відповідно до якого певні слова закону слід в усіх відмінках замінити іншими конкретними словами.

В законодавчій практиці України існують проблеми при застосуванні термінів «виключений» та «втратив чинність» під час створення законів. Термін «виключений» варто застосовувати при вилученні з тексту статті окремих слів та словосполучень. Термін «втратив чинність» доцільно застосовувати у відповідних випадках щодо статей та їх складових, а також інших елементів закону. Це обґрунтовується тим, що в разі використання терміну «виключений» щодо частин статей, пунктів частин статей (крім останнього) чи ін. елементів закону, доречно було б змінити їх нумерацію, що утруднило б практику внесення подальших змін до закону та їх застосування. Виняток з правила: в разі вилучення статті чи окремої складової з структури статті закону, а також інших елементів закону, який не набрав чинності, доречно використовувати термін «виключений». При вилученні з закону його елементів потрібно обов'язково перевіряти, чи не виникли прогалини, колізії між його нормами.

Закон про внесення змін до інших законів може містити положення, які стосуються внесення змін до кількох змістовно взаємопов'язаних законів. Для практики застосування норм права, закріплених у законах, важливо пам'ятати, що якщо зміни вносяться до декількох законів, «вони розташовуються в хронологічному порядку, причому, якщо в переліку актів, до яких вносяться зміни, є кодекси, вони ставляться на початку проекту»<sup>106</sup>.

Досить поширеною проблемою, яка виникає при створенні законів про внесення змін до кількох змістовно взаємопов'язаних законів, є формулювання їх назв. Так, досить часто трапляються випадки, коли у назвах таких законів не вказується назва законів, до яких вносяться зміни, а назви типу «Про внесення змін до деяких законів України» чи

<sup>106</sup> Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 // Нормотворча діяльність... – С. 219–230.

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» практично не відображають зміст та предмет регулювання таких законів і не здійснюють інформативно-орієнтаційну функцію. *Можливим видається формулювання назв законів про внесення змін за допомогою зазначення сфер регулювання законів.* Це завдання є дуже складним, оскільки система законодавства України налічує досить велику кількість комплексних нормативних актів. Втім такий варіант можна назвати прийнятним. Ще один можливий спосіб – запровадження скорочених назв законів (як у ФРН чи назвах рішень Конституційного Суду України), які можна буде застосовувати у законах про внесення змін до законів.

Для всіх законів про внесення змін до законів (а саме для їх частин, в яких викладені постанови Верховної Ради України про внесення змін до закону), крім законів у новій редакції (тексти яких зазвичай містять преамбулу), видається доцільним застосування преамбул, у яких була б обґрунтована мотивація їх прийняття, як, наприклад, у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 23.02.2006 р.<sup>107</sup> та деяких інших.

Крім того, потрібно створити єдиний підхід формулювання прикінцевих положень законів. Зокрема закріплення положень законів про терміни набрання ними чинності, про доручення Кабінету Міністрів України і т. д., незалежно від кількості цих приписів (навіть один), варто здійснювати в окремому розділі – «Прикінцеві положення».

Важливою проблемою, яка часто постає у зв'язку із внесенням змін до законів, є дотримання вимоги системності побудови норм права, закріплених у законодавстві України. Так, у разі включення до закону нових глав, статей, частин статей та інших структурних елементів законодавець повинен враховувати необхідність внесення змін до інших приписів цього закону або інших пов'язаних із ним законів. Якщо в статтях, які включені до закону, передбачені посилання на інші статті цього або інших законів, може виникнути необхідність внесення змін також до таких статей. *Конкретні правові норми цих законів повинні тлумачитися лише у системному зв'язку із нормами законів, до яких вносяться зміни.*

Корисним є зазначення в текстах законів про внесення змін назв офіційних друкованих видань – «Відомостей Верховної Ради України» та под. При цьому дати прийняття законів, до яких вносяться зміни, не зазначаються.

Отже, бажано застосовувати такі правила та засоби внесення змін до законів:

---

<sup>107</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2006, № 33, ст. 283.

1) у разі необхідності внесення великої кількості змін до законів, які суттєво змінюють їх зміст, оптимальнішим варіантом є створення нових редакцій;

*Див., наприклад, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про захист прав споживачів» від 01.12.2005 р.*

2) у разі виникнення необхідності внесення нечисленних змін до законів доцільно формулювати окремі статті законів чи їх складові (частини, пункти частин, підпункти тощо) у новій редакції;

*Див., наприклад, п. 1 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 23 лютого 2006 р.*

3) потрібно дотримуватися єдності нумерації структурних елементів законів при внесенні змін до них;

4) обов'язковим має бути своєчасне (а краще одночасне) внесення змін до законів, на які є посилання у законі про внесення змін;

5) варто у назвах законів, які вносять зміни до законів зазначати сфери регулювання таких законів;

*Див., наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань соціального захисту військовослужбовців» від 16.12.2004 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування» від 04.03.2004 р. та ін.*

6) якщо зміни 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;

7) доцільно застосувати у законах про внесення змін до законів (крім законів у новій редакції, у текстах яких преамбула, як правило, формулюється) преамбул з обґрунтуванням мотивації їх прийняття;

*як це зроблено у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 23 лютого 2006 р., а саме: «У зв'язку з приєднанням України до Міжнародної конвенції щодо співробітництва у галузі безпеки авіонавігації «Євроконтроль» та Багатосторонньої угоди про сплату маршрутних зборів Верховна Рада України постановляє»*

8) у разі виникнення необхідності закріплення положень законів про терміни набрання чинності такими законами, доручення Кабінету Міністрів України тощо, незалежно від кількості цих приписів, варто застосовувати відповідну назву структурного елементу закону – «Прикінцеві положення»;

*як це зроблено у Законі України «Про внесення змін до деяких законів України з питань соціального захисту військовослужбовців» від 16.12.2004 р.*

9) якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни, як правило, мають викладатися в розділі «Перехідні положення» або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті.

## **Терміни та поняття**

**Зміни до законів** – вид законодавчої діяльності, передбачений Конституцією України, законами України і іншими актами, що здійснюється шляхом прийняття відповідного закону.

## **Контрольні питання**

1. Назвіть правила та засоби законодавчої техніки, які застосовує законопроектувальник при конструюванні законів про внесення змін до законів.

2. Назвіть правила та засоби законодавчої техніки, які стосуються викладення всього закону в новій редакції.

3. Назвіть правила та засоби законодавчої техніки, які застосовує законопроектувальник при конструюванні законів про внесення змін до законів, що стосуються доповнення тексту закону окремими структурними елементами.

4. Назвіть правила та засоби законодавчої техніки, які застосовує законопроектувальник при конструюванні законів про внесення змін до законів, що стосуються внесення змін до кількох змістовно пов'язаних актів.

## **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р., № 41 // Нормотворча діяльність: Збірник нормативно-правових актів та метод. рекомендацій. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 219–230.

3. Правила оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки: Метод. рекомендації – К.: Апарат ВРУ, 2007 р. – 37 с.

4. Дзейко Ж. О. Застосування правил і засобів внесення змін до законів / Ж. О. Дзейко// Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 12. – С. 109–112.

5. Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 244 с.

6. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні. Навч. пос. / А. М. Ришелюк. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 217 с.

7. Справочник по нормотворческой технике: Пер. с нем. – 2-е изд., перераб. – М.: Изд-во БЕК, 2002. – 296 с.

8. Чухвичев Д. В. Законодательная техника: Уч. пос. / Д. В. Чухвичев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – 239 с.

## § 7. Загальні вимоги до мови і стилю закону

*Роль мови у законотворчості. Мова законодавства як самостійний функціональний різновид літературної мови. Специфіка мови закону на лексичному, граматичному та стилістичному рівнях. Загальні вимоги до законодавчого тексту: офіційність, точність, зрозумілість, стислість, стандартизованість, нормативність, логічність, стилістична однорідність, емоційно-експресивна нейтральність, відсутність індивідуально-авторських рис. Правила підготовки і мовного оформлення законопроектів. 5 «золотих правил» Трінга. Критерії відбору мовних засобів. Практичні рекомендації щодо дотримання мовностильових вимог та стандартів у тексті закону.*

Удосконалення законодавства і законотворчого процесу є однією з важливих передумов утвердження України як демократичної, соціальної, правової держави, в якій визнається і діє принцип верховенства права, забезпечується охорона і захист прав людини і громадянина. Адже існує безпосередній зв'язок між якістю законодавства, його впорядкованістю, узгодженістю, чіткістю, прозорістю та ефективністю його застосування.

Ступінь досконалості законодавства залежить, з одного боку, від рівня розвитку правознавчої науки, втілення її концептуальних ідей у практику законотворчості, всебічного науково-теоретичного і методологічного забезпечення нормопроєктування як особливого різновиду юридичної діяльності, спрямованого на створення єдиної, узгодженої та довершеної системи правових норм для регулювання суспільних відносин; з іншого – від рівня розвитку самої законодавчої техніки як системи засобів, методів і прийомів створення законодавчих актів, правил їх оформлення та систематизації.

Важливим елементом законотворчої діяльності взагалі та законодавчої техніки зокрема є мова, її лексичні та граматико-стилістичні ресурси, що реалізуються в законодавчих текстах. Мова є тим першоелементом, з якого виробляється (об'єктивується) право як система загальнообов'язкових соціальних норм. Саме у мовно-словесних знаках і конструкціях репрезентуються правові поняття й категорії, правові норми та приписи. У сучасному суспільстві правові норми не можуть існувати інакше, ніж у словесній (мовнознаковій) формі. Правові думки (ідеї), правові знання і правові приписи найкраще матеріалізуються (втілюються) у вербально-синтаксичних конструкціях. Ось чому мова, її ресурси й можливості є об'єктом пильної уваги з боку законодавця, який використовує їх не просто як будівельний матеріал, а складний поліфункціональний інструмент вербально-правової регламентації суспільних відносин, забезпечення законності та правопорядку в державі, дотримання конституційних прав і свобод людини.

Пошук досконалої форми для втілення правового змісту є надзвичайно важливим у законотворчості, оскільки від якості формулювання правової норми, від якості всього законодавчого тексту, його відповідності основним критеріям щодо мови, термінології та стилю законодавчих актів залежить ефективність закону та інших нормативних актів. Вимоги мовної досконалості закону, максимальної точності та логічності у викладі правових приписів, однозначності тлумачення й розуміння правових норм, суворості нормативності та стилістичної довершеності зумовлюють надзвичайну увагу (і повагу) суспільства до мови законодавства, яка завжди має бути еталоном, бездоганним зразком, встановлювати норми найбільш доречного і правильного використання мовних засобів як на рівні нормативних документів, так і на рівні правозастосування. Ігнорування правил законодавчої техніки, законів законодавчого стилю, недотримання елементарної логіки викладу, неузгодженість термінології та суперечливість правових норм у законодавчих актах не тільки негативно впливає на виконання вміщених в них правових приписів, а й формує зневагу до «букви закону» і навіть правовий нігілізм.

Лінгвістична підготовка законотворців є комплексною і багатоаспектною. Вона спрямована на оволодіння науково-теоретичними знаннями в галузі юридичної лінгвістики (нового і перспективного напрямку міжгалузевих досліджень, що синтезує здобутки правничих і мовознавчих наук, зокрема юридичної техніки, термінознавства, термінографії, семантики, стилістики, синтаксису) та набуття практичних навичок підготовки й оформлення тексту законопроекту (у процесі яких застосовуються сучасні технології мовного моделювання правових норм, стилістичного експерименту, редакторського аналізу та лінгвістичної експертизи законопроекту в цілому). Ці знання й навички допоможуть законотворцю кваліфіковано, на наукових засадах розв'язувати наявні у сучасному законодавстві численні мовно-термінологічні проблеми, адже від того, як вони вирішуватимуться, залежить не лише якість окремого законодавчого тексту, а й ефективність законодавства і законодавчого регулювання в цілому.

Мову закону, її термінологічний апарат, граматичні та стилістичні особливості безпосередньо вивчає *законодавча лінгвістика* (спеціальний підрозділ юридичної лінгвістики), увага якої сфокусована на виявленні закономірностей функціонування мовних одиниць у законодавчих текстах, пошук оптимальних засобів мовної репрезентації правових норм, встановлення правил використання мовних ресурсів у сфері законодавства і законотворення, і на основі цього – розроблення науково-обґрунтованих методичних рекомендацій щодо мовного офо-

рмлення законодавчих актів і законопроектів, практичних порад для вирішення складних випадків слово- і терміновживання, уникнення типових помилок, пропозицій щодо їх виправлення.

Сприяє активізації науково-прикладних розробок у цій сфері низка факторів: реформування і демократизація правових систем, необхідність створення єдиного європейського законодавства засобами простої, ясної та зрозумілої мови; потреба вдосконалення механізму правового регулювання шляхом підвищення ефективності й оптимізації мовних засобів у сфері правової комунікації. В Україні розвиток законодавчої лінгвістики стимулюється також нагальними потребами впорядкування й удосконалення законодавчої бази, уніфікації та стандартизації термінології законодавства, створення єдиних загальнонаціональних правил законодавчої техніки, методів і стандартів законопроектної роботи, запровадження процедури лінгвістичної експертизи законопроектів.

Мова законодавства – самостійний функціональний різновид літературної мови з характерними лінгвостилістичними та структурно-жанровими ознаками, обумовленими специфікою правотворчої діяльності, її соціальним завданням і призначенням. Як соціально та історично сформована сукупність мовних засобів (лексичних, фразеологічних, граматико-стилістичних) мова законодавства являє собою поліфункціональну, багаторівневу і відкриту систему.

Поліфункціональність законодавчої мови полягає у реалізації нею специфічного набору функцій: 1) номінативна (називання правових реалій і понять); 2) гносеологічна (знаряддя й спосіб правового пізнання, оволодіння суспільно-правовим досвідом); 3) аксіологічна (правової та морально-етичної оцінки); 4) комунікативна (спілкування); 5) регулювальна (правове регулювання людської поведінки та суспільних відносин через волевиявлення суб'єкта права та вплив на правосвідомість); 6) культуросна (збереження й передачі правового знання та правової культури); 7) естетична (ясність, точність, однозначність, лаконічність, нормативність, мовностилістична довершеність нормативно-правового акта як еталонні якості юридичного тексту).

Багаторівневність законодавчого тексту простежується в застосуванні мовних одиниць і засобів різних рівнів: законодавчі терміни, термінологічні словосполучення і фразеологізми, законодавчі дефініції, лексико-граматичні моделі, синтаксичні конструкції, макротекст, засоби та прийоми законодавчої стилістики тощо.

Відкритість мови законодавства як системи виявляється у наявності в законодавчому тексті загальновживаної лексики, термінології суміжних із правом сфер, у процесах термінологізації та детерміно-

логізації, тенденції до розширення законодавчого словника за рахунок новоутворень, взаємодії власних мовних ресурсів і запозичень тощо.

Перші спроби осмислення специфіки мови закону представлені в античній юриспруденції. Пор.: *Sensus verborum est anima legis* – Значення слів – душа закону; *Curiosa et captiosa interpretatio in lege reprobatur* – незвичайне і двозначне тлумачення не схвалюється правом; *Nam ex antecedentibus et consequentibus fit optima interpretatio* – бо ж найкраще тлумачення отримується шляхом дослідження попередніх і наступних слів (тобто контексту); *Simplicitas est legibus amica* – простота є другом права; *Legem brevem esse oportet, quo facilius ab imperitis teneatur* – Закон повинен бути коротким, аби легше його могли дотримуватися необізнані; *Lex rejicit superflua, pugnantia, incongrua* – Закон відкидає все, що зайве, неприйнятне, несумісне; *Qui perdit virgola, perdit causa* – Хто пропустить кому, той програє справу та ін.; *verbum «ex legibus» «відповідно до законів» = ex legum sententia «згідно зі змістом» і «згідно зі словами законів» (ex verbis)*. Афористика, сентенції давніх правознавців і законотворців, філософів і мислителів закріпили найсуттєвіші властивості мови права у порадах та вимогах щодо формулювання закону, добору слів, правил тлумачення правових норм та судової аргументації, поклавши тим самим початок уніфікації та універсалізації мови правових приписів.

Сучасні дослідження в галузі законодавчої лінгвістики виявляють специфічні ознаки законодавчого тексту на лексичному, семантичному, граматичному та стилістичному рівнях.

До них належать:

- термінологія законодавства (у складі якої – власне юридичні та неюридичні терміни);
- номенклатурні позначення (власні назви державних установ, органів, організацій, інституцій, відділів, рангів, посад, нагород, звань, нормативно-правових актів, документів);
- аббревіатури (правові, адміністративні, політичні, дипломатичні, соціальні тощо);
- нормативна дефінітивність термінів і номенклатурних назв;
- законодавча фразеологія (юридичні формули, штампи, кліше);
- моносемантизм (на рівні контексту);
- узагальнено-абстрагований виклад правового змісту (відповідні лексико-граматичні моделі, форми, конструкції);
- стандартизованість і стереотипність (лексичних, граматичних, синтаксичних і композиційних засобів);

- іменниковий характер тексту (домінування імені над дієсловом): віддієслівні та відприкметникові іменники, прикметники, субстантиви, нанизування імен у родовому відмінку, відіменні прийменники та ін.;
- переважання дієслів у формі 3 особи однини, теперішнього часу, інфінітива у поєднанні з іменником, прикметником, предикативним прислівником чи дієсловом;
- синтаксичні конструкції у формі регулятивно-нормативних тверджень (констатаційного, зобов'язального, імперативного, заборонного, оцінно-правового характеру);
- застосування граматичної категорії модальності для регламентації різних моделей правової поведінки (можливості / неможливості, бажаності, необхідності, обов'язковості дії);
- узагальненість та знеособленість викладу (безособові, неозначено-особові, узагальнено-особові, інфінітивні, дієприслівникові та інші конструкції);
- імперативний інфінітив;
- поширеність речень із пасивно-зворотним дієсловом на *-ся* в ролі предиката та пасивних конструкцій;
- предикативні форми на *-но*, *-то*;
- переважання складнопідрядних синтаксичних конструкцій над складносурядними і безсполучниковими;
- прямий порядок слів;
- послідовна зміна тем і рем;
- вибірковість, повторюваність синтаксичних конструкцій;
- суб'єктивно-авторська відстороненість;
- монологічний характер викладу;
- стилістична однорідність;
- емоційно-експресивна нейтральність;
- відсутність виражально-образних засобів (епітетів, метафор, гіпербол, народно-розмовних фразеологізмів, риторичних прикрас тощо);
- коректність;
- логічна впорядкованість викладу нормативного змісту на рівні тексту, рубрикації, графічного розташування частин: поділ тексту на періоди, статті (з підзаголовками), пункти (з нумерацією та іншими знаками), абзаци;
- відсутність зайвих (надлишкових) елементів тощо.

Узагальнення особливостей мови закону на основі спостереження за функціонуванням мовних одиниць у законодавчих текстах різних жанрів, регламентація спеціальних мовностильових норм у формі загальних вимог до нормативно-правового тексту та надання практич-

них рекомендацій щодо доцільності вживання тих чи інших мовних засобів у законодавчих актах здійснюється в межах *законодавчої стилістики* – спеціального підрозділу законодавчої лінгвістики. Отже, основними поняттями і категоріями, якими ми оперуємо, аналізуючи мову законів, є насамперед стилістичні поняття й категорії.

Текст закону або законопроекту викладається з дотриманням *офіційно-ділового стилю* української літературної мови в його основному різновиді – *законодавчому підстилі*.

Офіційно-діловий стиль – один із функціональних стилів літературної мови, який обслуговує широку сферу правових відносин і правової комунікації (внутрішнього і міжнародного законодавства, правозастосування, судочинства, нотаріату, діловодства тощо). Відповідно до цього в межах офіційно-ділового стилю традиційно виділяють такі підстилі: 1) законодавчий, 2) дипломатичний, 3) судовий (судово-процесуальний, судово-правовий), 4) адміністративно-канцелярський. Кожен підстиль має свою специфічну сферу функціонування, систему документальних жанрів і набір стандартизованих мовних засобів, що узагальнюють типові ситуації офіційних стосунків. Зокрема, законодавчий підстиль реалізується у таких жанрах, як: конституція, закон, кодекс та ін.

**Основними мовностильовими вимогами до законодавчого тексту** є: офіційність, точність, зрозумілість, стислість, стандартизованість, нормативність, логічність, стилістична однорідність, емоційно-експресивна нейтральність, відсутність індивідуально-авторських рис.

**Офіційний** характер законодавчого тексту обумовлений його особливою державно-регульовальною функцією та процедурно закріпленою офіційно-документальною формою.

**Точність** мови закону є найважливішою передумовою однозначного розуміння, тлумачення і виконання правових приписів. Законопроект повинен передавати думку, ідею законодавця максимально точно, не допускати двозначності і довільного тлумачення.

**Зрозумілість** мови законопроекту означає, що текст за формою викладу є доступним, нескладним для сприймання, ясным і прозорим за змістом.

**Стислість** тексту законопроекту полягає насамперед у відсутності будь-яких зайвих елементів у викладі правових норм (слів, словосполучень, синтаксичних конструкцій). Лаконічність законодавчого тексту – це поєднання граничної стислості, чіткості і простоти (мови, стилю, композиції).

**Стандартизованість** є специфічною ознакою законодавчого тексту, обумовленою регламентованістю комунікації в офіційно-діловій сфері. Однотипні ситуації спричиняють використання однакових ле-

ксихних і граматичних засобів, стереотипність формул, кліше і синтаксичних конструкцій у законодавчих актах.

Стандартизованість тексту законопроекту виявляється на рівні:

- термінології (термінологічні стандарти закріплюють однакове графічне написання і визначення термінів-слів, термінологічних словосполучень та їхніх усталених скорочень – аббревіатур);
- номенклатурних назв (власних найменувань установ, організацій, посад, документів);
- синтаксису (усталені мовні конструкції, юридичні формули, ділові кліше);
- загальної структури документа (типова структура документа одного жанру) та її структурних частин (преамбула, назва, формула оприлюднення, основна частина, перехідні положення, прикінцеві положення);
- графічних засобів оформлення нормативних актів (нумерація частин, статей і пунктів, складна і перехресна нумерація, графічне виділення ключових слів у тексті або інших значущих частин).

З метою дотримання державних стандартів щодо оформлення нормативних документів слід керуватися відповідними документами Держстандарту: ДСТУ 1.0:2003. Національна стандартизація. Основні положення; ДСТУ 1.2:2003. Національна стандартизація. Правила розроблення національних нормативних документів; ДСТУ 1.5:2003. Національна стандартизація. Правила побудови, викладання, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів.

Вимога суворої **нормативності** тексту законопроекту означає, що він має відповідати усім нормам сучасної української літературної мови (граматичним, лексичним, стилістичним).

Грамаіічні норми, закріплені в системі правил чинної редакції «Українського правопису», є обов'язковими для правильного оформлення законодавчого тексту. Грамаіічно правильним є текст, в якому дотримано морфологічні і синтаксичні, орфографічні та пунктуаційні норми.

Морфологіічні норми – це система загальноприйнятих норм і форм словозміни самостійних частин мови (іменників, прикметників, числівників, займенників, дієслів).

Синтаксичні норми – це загальноприйняті норми побудови синтаксичних конструкцій (словосполучень і речень).

Орфографіічні норми – це система загальноприйнятих правил написання слів та їх значущих частин, що забезпечує однотипність написання.

Пунктуаційні норми – це система загальноприйнятих правил уживання розділових знаків, за допомогою яких позначають структурне і смислове членування тексту.

У пошуках нормативного написання або оптимального вибору мовного засобу з кількох варіантів слід звертатися також до академічних наукових і довідкових видань, граматик і нормативних словників, навчальних посібників і підручників сучасної української літературної мови.

**Логічність викладу законодавчого тексту** забезпечується дотриманням правил і законів формальної логіки при побудові тексту законопроекту. Логічне підґрунтя мають усі вимоги до мови і стилю законопроекту: логічна послідовність викладу, зв'язність компонентів тексту, цілісність, повнота, ясність, простота і точність суджень, обґрунтованість, логічна і семантична вмотивованість, несуперечливість та ін.

Сприяє логічності викладу дотримання *п'яти «золотих правил» Трінга*, які можна назвати універсальною «абеткою» для нормопроектувальників.

*Правило 1.* Положення декларативної частини закону повинні бути відокремленими від власне законодавчих приписів та передувати останнім.

*Правило 2.* Більш прості твердження передують більш складним, менші за обсягом твердження мають передувати більш розгорнутим за принципом висхідної лінії.

*Правило 3.* Основні положення слід відокремлювати від підпорядкованих положень.

*Правило 4.* Виняткові, тимчасові та пов'язані з відміною законодавства положення слід відокремлювати від інших правових приписів та розташовувати під окремими заголовками.

*Правило 5.* Процедури та питання деталізації мають бути відокремленими і не повинні, окрім якихось надзвичайних обставин, включатися до текстів первинного законодавства.

**Стилістична однорідність** законодавчого тексту забезпечується сполученням засобів офіційно-ділового стилю з нейтральними (міжстильовими) та відсутністю емоційно-експресивного забарвлення. Стель законопроекту повинен бути спокійним, стриманим, виваженим, коректним, без змішування різностильових елементів, які надають мовленню емоційності та експресивності, без індивідуально-авторських мовленнєвих ознак. Питання про використання засобів вираження оцінки (особливо негативної) та інтенсивності (прислівники із значенням міри і ступеня (ознаки, дії) вирішується з урахуванням їх комунікативної доцільності, термінологічної та синтагма-

тичної усталеності (терміни і конструкції оцінного характеру типу *особливо тяжкий злочин, розкрадання у особливо великих розмірах* тощо).

Працюючи на текстом майбутнього законодавчого акта, слід враховувати увесь комплекс названих вимог, прагнути максимально втілити їх у тексті шляхом ретельного пошуку найбільш прийнятних мовних засобів і конструкцій, їхньої оцінки за різними параметрами, і на основі цього – дібрати оптимальний варіант формулювання законодавчої думки (як на рівні окремої правової норми, так і законопроекту в цілому).

Текст законопроекту має складатись з урахуванням загальних функціонально-стильових властивостей мови законодавства, тематики і жанрової специфіки законодавчого акта. Він повинен демонструвати зразкове літературне мовлення, високу нормативно-правову якість тексту, системність, поняттєво-термінологічну узгодженість із чинним законодавством та мовностилістичну досконалість. Критеріями відбору мовних засобів для формулювання правових норм є: однозначність змісту та його читацького сприйняття, комунікативна доцільність, стилістична відповідність, кодифікованість, нормативність, функційна сталість, відповідність національним і міжнародним стандартам.

### ***Терміни та поняття***

**Законодавча лінгвістика** (спеціальний підрозділ юридичної лінгвістики), увага якої сфокусована на виявленні закономірностей функціонування мовних одиниць у законодавчих текстах, пошук оптимальних засобів мовної репрезентації правових норм, встановлення правил використання мовних ресурсів у сфері законодавства і законотворення, і на основі цього – розроблення науково-обґрунтованих методичних рекомендацій щодо мовного оформлення законодавчих актів і законопроектів, практичних порад для вирішення складних випадків слово- і терміновживання, уникнення типових помилок, пропозицій щодо їх виправлення.

**Законодавча стилістика** – спеціальний підрозділ законодавчої лінгвістики, в межах якого здійснюється узагальнення особливостей мови закону на основі спостереження за функціонуванням мовних одиниць у законодавчих текстах різних жанрів, регламентація спеціальних мовностильових норм у формі загальних вимог до нормативно-правового тексту та надання практичних рекомендацій щодо доцільності вживання тих чи інших мовних засобів у законодавчих актах.

**Мова законодавства** – самостійний функціональний різновид літературної мови з характерними лінгвостилістичними та структурно-

жанровими ознаками, обумовленими специфікою правотворчої діяльності, її соціальним завданням і призначенням. Як соціально та історично сформована сукупність мовних засобів (лексичних, фразеологічних, граматико-стилістичних) мова законодавства являє собою поліфункціональну, багаторівневу і відкриту систему.

**Офіційно-діловий стиль** – один із функціональних стилів літературної мови, який обслуговує широку сферу правових відносин і правової комунікації (внутрішнього і міжнародного законодавства, правозастосування, судочинства, нотаріату, діловодства тощо).

### **Контрольні питання**

1. Яку роль виконує мова у законотворчості?
2. Назвіть основні вимоги до мови закону. Яка із зазначених вимог, на Вашу думку, найголовнішою?
3. Як часто у Вашій професійній діяльності виникають проблеми мовного характеру?
4. Чи трапляються помилки у нормативно-правових документах, з якими Ви працюєте? До яких наслідків може призвести помилка в тексті закону?
5. Чи доводилось Вам самостійно розв'язувати мовно-термінологічні проблеми? Якщо так, то яким був алгоритм Ваших дій?

### **Література:**

1. Артикуца Н. В. Мова права і юридична термінологія: Навч. пос. / Н. В. Артикуца. – К., 2004.
2. Власенко Н. А. Язык права: Монографія / Н. А. Власенко. – Иркутск: Вост.-Сиб. кн. изд-во, 1997. – 175 с.
3. Губаева Т. В. Язык и право / Т. В. Губаева. – М.: Норма, 2003. – 160 с.
4. Губаева Т. В. Лингвистические правила законодательной техники / Т. В. Губаева, А. С. Пиголкин // Проблемы юридической техники: Сб. ст. / Под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 275 – 282.
5. Калинина Н. А. Лингвистическая экспертиза законопроектов: опыт, проблемы и перспективы / Н. А. Калинина. – М.: Известия, 1997. – 80 с.
6. Ушаков А. А. Очерки советской законодательной стилистики: Учеб. пособие в 2-х ч. – Перм: Изд. Перм. Ун-та, 1967. – Ч. 1. – 206 с.
7. Язык закона / Под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Юрид. литература, 1990. – 200 с.

## § 8. Термінологія законодавства і проблеми її стандартизації

*Термінологія законодавства: основні вимоги та стандарти. Класифікація термінів у законодавчих актах. Кодифіковані і некодифіковані терміни, їх взаємодія та критерії визначення. Співвідношення національних та інтернаціональних термінів у законодавчих текстах. Термінологічні проблеми та підходи до їх розв'язання. Алгоритм дій законопроектувальника для вирішення термінологічних проблем, пов'язаних із вибором терміна для кодифікації. Значення унормування, уніфікації та стандартизації термінів у процесі кодифікації нового законодавства України*

Мова законодавства на лексичному рівні представлена як спеціальною (термінологічною) лексикою, так і загальноновживаними словами, кількісне і якісне співвідношення яких варіюється залежно від призначення, тематики і жанру законодавчого акта, його юридичної сили та потенційного кола читацької аудиторії (у тексті конституції відсоток загальноновживаної лексики значно вищий, аніж в інших законодавчих та підзаконних актах).

У широкому розумінні *термінологією законодавства* вважають усі слова або словосполучення, за допомогою яких у текстах законів позначаються поняття. Фахівці з термінознавства обов'язковою ознакою законодавчого терміна (від лат. *terminus* – межа, кордон) називають наявність чітко окресленого змісту поняття у формі *законодавчої дефініції* (визначення). За наявності офіційного визначення у законодавчому акті термін вважається кодифікованим. Він є нормою, еталоном для використання у всіх подальших законодавчих і підзаконних актах, діловій документації та сфері усної правової комунікації.

Законодавча термінологія за своїм змістом, структурою, походженням не є однорідною. У її складі є: а) власне юридичні терміни, б) терміни суміжних із правом сфер, в) номенклатурні назви та 4) аббревіатури (скорочені номінації усіх названих груп). За тематичною розгалуженістю законодавча термінологія більш різноманітна, оскільки охоплює не лише власне юридичні терміни, але й термінологію суміжних галузей. Отже, термінологічні словосполучення *законодавча термінологія* і *юридична термінологія* не тотожні за змістом.

Юридичний термін – це слово або словосполучення на позначення власне правового поняття, яке відображає специфіку державно-правових явищ (*адвокатура, юридичний факт, юридична особа, позивач, інавгурація президента, арбітражний суд, юрисдикція, правосуддя, правопорядок*) і має визначення (дефініцію) у юридичній літературі (законодавчих актах, юридичних словниках, науково-правових працях). Далеко не кожен юридичний термін має законодавчо закріп-

лену дефініцію: термін, який створюється і функціонує у правовій науці, може не фіксуватися в законах, а мати лише наукову дефініцію (*аномія, правосвідомість, правова система, диспозиція правової норми, функції права, юридична деонтологія*). До того ж у науковій літературі, яка віддзеркалює процес формування правового знання, юридичний термін може мати декілька наукових дефініцій, які презентують різні наукові підходи і школи, різні аспекти вивчення одного й того ж правового поняття. Таке явище не є бажаним у законодавстві.

До законодавчої термінології окрім власне юридичних термінів належать також терміни інших спеціальних галузей суспільної діяльності (техніки, промисловості, зв'язку, торгівлі, медицини, мистецтва, інших наукових сфер тощо), які, залежно від конкретного предмета правового регулювання, потребують обов'язкового визначення в законодавчому акті (*технології військового призначення, ядерна установка, транспортні засоби, зона нумерації телефонної мережі, служба космічних досліджень, телекомунікація, тютюнові вироби, дорожочінні метали, товари, санітарні та протиепідемічні заходи, твір прикладного мистецтва* та ін.) Тематичне коло таких суміжних термінів є надзвичайно широким, оскільки сферою правового регулювання охоплюється усе більше коло суспільних відносин.

Номенклатурні позначення у законодавчих текстах представлені власними найменуваннями установ, органів, закладів, організацій, об'єднань, відділів, структурних підрозділів, найменування посад, рангів, звань, нагород, премій, документів, подій, машин, устаткування, різних частин машин, пристроїв, інструментів та ін. Наприклад: *Верховна Рада України, Міністерство закордонних справ України, Конституційний Суд України, Верховний комісар ООН з прав людини, Декларація прав дитини, Закон України «Про Національний банк України», Заслужений юрист України, Міжнародна премія Миру* та інші. Оскільки їхнє функціонування у законодавчих текстах пов'язане із застосуванням правил вживання великої літери, потрібно чітко дотримуватися чинних правописних норм і не допускати варіювання в написанні, як це трапляється в деяких нормативних словниках.

У мові законодавчих актів спостерігається і скорочений еквівалент складеного номенклатурного позначення – *аббревіатура*: Організація Об'єднаних Націй (ООН), Кабінет Міністрів України (КМУ), промислово-фінансова група (ПФГ), державна автомобільна інспекція (ДАІ), автоматизовані системи (АС), інтегральна мікросхема (ІМС), кабельна лінія зв'язку (КЛЗ), синдром набутого імунodefіциту (СНІД) і т. п. Вживання поширених і високочастотних скорочень у нормативно-правових текстах пояснюється прагненням прискорити обмін інформацією, економити мовні ресурси та матеріально-

*технічні витрати (друк, папір), інтенсифікувати комунікативний процес. Але при цьому слід обов'язково дотримуватися правила: введенню аббревіатури в текст має передувати повна назва.*

Термінологія законодавства представлена як у друкованих, так і електронних словниках, які постійно поповнюються новими термінологічними одиницями. Аналіз цих словників засвідчує цілу низку термінологічних проблем в українському законодавстві: наявність дублетності та синонімії термінів, прогалин і лакун (відсутність в українській терміносистемі низки міжнародних правових понять та їх термінологічних відповідників, що засвідчують перекладачі іншомовних законодавчих актів), термінологічна омонімія, недостатня системність і невпорядкованість термінології, недотримання вимог і стандартів щодо термінів, порушення правил побудови дефініцій термінів.

Законодавча термінологія як важлива частина загального термінологічного фонду будь-якої літературної мови має не тільки відповідати правилам і нормам певної мови, але й загальнонаціональним та міжнародним термінологічним стандартам.

Сучасне термінознавство, досліджуючи природу і специфіку терміна серед інших лексичних ресурсів мови, визначає такі найістотніші його ознаки (які слід розглядати і як вимоги до термінів взагалі): пряма співвіднесеність із позначуваним поняттям спеціальної сфери; відносна незалежність від контексту; наявність дефініції; прагнення до однозначності; системність (певне місце в терміносистемі, ієрархічні відносини між термінами на основі логіко-поняттєвих зв'язків); функційна усталеність; конвенціональність; відповідність термінологічним стандартам, раціональна стислість; кодифікованість; умотивованість; словотворча (дериваційна) здатність; мовна правильність; стилістична нейтральність, відсутність експресивності, коректність. Їх важливо враховувати для формування уявлення про нормативні і ненормативні терміновживання у юридичному мовленні.

За відсутності кодифікованого терміна (закріпленого й усталеного в законодавстві) виникає проблема вибору термінологічної одиниці з низки синонімічних, дублетних або варіативних найменувань, що конкурують між собою в юридичному мовленні, або проблема створення (пошуку) нового терміна та введення його в законодавчий словник.

Алгоритм дій законопроектувальника для вирішення термінологічних проблем, пов'язаних із вибором терміна такий: для відбору оптимальної термінологічної одиниці серед конкуруючих та кодифікації її в законодавчому акті слід ретельно зважити на різні (семантичні, етимологічні, словотвірні, граматичні та стилістично-функціональні) параметри, зупинивши свій вибір на тому варіанті терміна, який має найбільше переваг та потенційних можливостей.

Аналізуючи семантику термінологічних одиниць, слід враховувати їх однозначність або багатозначність (щодо останніх – здатність до повного позбавлення від багатозначності на текстуальному рівні), пряму чи опосередковану співвіднесеність із позначуваними поняттям (переносні значення та тип переносу), їхні системні логіко-сміслові зв'язки (родо-видові, синонімічні, антонімічні). Якщо терміни виявилися абсолютно тотожними за значенням (їх називають дублетами), вирішальними стають інші параметри, точніше їхній комплекс.

Етимологічна або генетична характеристика терміна складається з його походження та історії розвитку: питомий чи запозичений термін (або терміоелемент у його структурі)? якщо запозичений, то з якої мови походить? національний чи інтернаціональний? коли з'явився в українській мові? чи зафіксований в історичних українських пам'ятках та законодавчих джерелах? який шлях розвитку пройшов? Відповіді на ці запитання містять етимологічні та історичні довідники, словники іншомовних слів. Перевага надається усталеним питомим та інтернаціональним (міжнародним) термінам (поширені більше ніж у трьох неспоріднених мовах). На відміну від інтернаціоналізмів, екзотизми, які означають специфічні явища правового побуту, звичаїв, державного устрою, назви органів, посад, законодавчих актів окремих країн, є рідко вживаними; їхнє використання має бути мотивованим. Слід пам'ятати, що в процесі формування законодавчого словника значну кількість термінів-слів і термінологічних словосполучень утворено шляхом поєднання національних та запозичених терміоелементів або термінів (*векселедавач, кримінально-виконавче право, експертний висновок, імунітет свідка, латентна злочинність*). Скопійовані засобами рідної мови іншомовні терміни є кальками (*демократія* → *народовладдя, інтернаціональний* → *міжнародний*). Найбільш поширені термінологічні одиниці іншомовного походження в нормативно-правових актах не перекладаються і передаються за допомогою транслітерації (*avue* = *за пред'явленням, bin bank identification number* = *ідентифікаційний код банку-учасника, Ean international* = *міжнародна асоціація товарної нумерації, адапто, ноу-хау, персона нон грата*).

За словотвірними параметрами переваги мають термінологічні одиниці, побудовані за продуктивними моделями національного або інтернаціонального термінотворення (синтаксичний, морфологічний, лексико-семантичний, морфолого-синтаксичний).

Перше місце за продуктивністю складає синтаксичний спосіб: термінологічні словосполучення складають 80% законодавчого словника.

Термінологічні сполучення можуть бути дво-, три-, чотири і багатоконponentними. Компонентами термінологічних словосполучень слугують терміни-слова, які за лексико-граматичною належністю поділяються на іменники (*право, суддя, усиновлення, делікт*), прикметники (*державний, правовий, нормативний, законний, службовий, злочинний*), дієслова (*апелювати, вчиняти, розслідувати, заарештовувати*), прислівники (*беззаконно, злочинно, неумисно, умовно*). Службові слова (прийменники та сполучники) у складі термінологічних словосполучень є граматичним засобом поєднання компонентів у межах словосполучення, а тому не належать до термінологічної лексики.

Найбільш поширеними є дво- і трикомponentні термінологічні сполучення: прикметник + іменник (*криміналістична експертиза*), іменник + іменник (*права людини, оголошення померлим*), прикметник + прикметник + іменник (*цивільні правові відносини*), іменник + іменник + іменник (*право володіння землею*), іменник + прикметник + іменник (*притягнення до кримінальної відповідальності*), дієслово + іменник (*віддавати під суд*), дієслово + прикметник + іменник (*порушувати судову справу*) та ін. Багатоконponentні сполучення термінів, позначаючи певне правове поняття, являють собою нерозривну, достатньо мотивовану смислову єдність (*правове регулювання ринку цінних паперів, матеріальна відповідальність членів колективного сільськогосподарського підприємства*).

Термінологічні сполучення складаються із стрижневого і залежних (атрибутивних) компонентів, які уточнюють, конкретизують значення основного терміна (*сімейне право, право на життя, право законодавчої ініціативи*). Вони мають достатньо високий класифікаційний потенціал, виділяючи позначуване з ряду аналогічного за диференційними або додатковими ознаками і здійснюючи систематизацію понять за родо-видовим принципом. Пор.: *особа – фізична особа; юридична особа; особа без громадянства; особа, що має авторське право і суміжні права; особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною* тощо. Термінологічні словосполучення сприяють точності й однозначності законодавчого тексту.

Інші продуктивні способи українського термінотворення є традиційними. Це афіксація (*держава, відповідальність, відставка, підсудність, працівник, найманець, допризовник*), безафіксний (*розшук, наклеп, наказ, суд, запит*), осново- і словоскладання (*судоустрій, правопорушник, пішохід, вантажобагаж, товарообмін, працездатність*), змішаний (*законодавство, роботодавець, дорожньо-транспортна пригода, судово-медична експертиза*), спеціалізація загальноновживаного слова (*перенос значення на основі метонімії або метафори*): *сторона*,

позолочена ліцензія, відмивання брудних грошей, тіньовий ринок, легенда (опер.-розш.). Серед юридичних термінів і номенклатурних назв усе більшого поширення набувають скорочені форми – аббревіатури (Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй (ГА ООН), Рада Європи (РЄ), Цивільний кодекс (ЦивК) України, Рада національної безпеки і оборони (РНБО) України, телекомпанія, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР), оперативно-розшукова діяльність (ОРД), слідчий ізолятор (СІЗО), Державтоінспекція МВС та ін. Тенденцію до лаконічності термінології реалізують також терміни, утворені шляхом субстантивації (прикметник → іменник): затриманий, оперуповноважений, обвинувачений, підсудний, потерпілий, слідчий, повнолітній, присяжні, трудящі, накладна, добові).

Якщо обидві моделі продуктивні (наприклад *примушувати* чи *змушувати*?), слід обрати той термін, який має більші (реальні та потенційні) словотвірні можливості та зв'язки (у даному випадку – дієслово *примушувати*, оскільки є похідне безафіксне утворення *примус*, дієслово *змушувати* не має подібного еквівалента).

Функціонально-стилістичні характеристики термінологічної лексики є надзвичайно важливими для кодифікації, оскільки дозволяють відразу відкинути все неприйнятне: стилістично й емоційно-експресивні забарвлені елементи, позалітературні засоби, які супроводжуються у словниках спеціальними позначками або ремарками: розм., прост., побут., діал., рідковж., презирл., принизл., проф., сленг, жарг., арг., заст., арх., оказ. тощо.

Адже потрібно чітко розмежовувати терміни як цілком офіційні, узаконені назви тих чи інших спеціальних понять і професіоналізми – напівофіційні слова, що вживаються в усному побутово-фаховому мовленні представників певних професій (наприклад, у суддів: підпадати під статтю, дослід, адмінматеріали). Не є термінами також індивідуально-авторські неологізми, образні вислови, розмовні слова, терміноїди («терміноподібні»), напівтерміни (ще не сформувались і не набули чіткого термінологічного визначення). Зокрема, правники у своїх наукових і публіцистичних творах, усному мовленні використовують подібні (некодифіковані) слова й вислови: правова матерія, правове поле, вакуум права, юридичне логарифмування, оборудка, рихтувати закон, токсиманізація, телефонний злочинець, «наркотичне» законодавство. Але в законодавчому акті вони є недоречними.

Не можна ігнорувати й такі функціональні характеристики термінологічних одиниць, як частотність і сфера вживання, динамічність змін чи усталеність, потенційні можливості щодо розширення синтагматичних та парадигматичних зв'язків, тенденції розвитку (пор.: дій-

сність / правозгідність шлюбу; кримінальний / карний кодекс; правовий / правний тощо. Поширеність і частотність вживання термінологічної одиниці є вагомими аргументами для відбору терміна для кодифікації, особливо у випадках, якщо за іншими параметрами конкуруючі найменування рівнозначні. Ігнорування усталеної практики вживання термінів спричинює неефективність деяких термінологічних рекомендацій.

Небажаною для вживання у законодавчому тексті є термінологічна лексика, що з плином часу вийшла з активного вжитку, т. зв. архаїзми (застарілі слова), архаїзовані звороти й конструкції. Виняток складають випадки повернення до активного словника історичних назв (історизмів), які є нашою історично-правовою спадщиною, скарбницею правових і національно-культурних цінностей, слугують засобом (символом) спадкоємності у державо- і правотворенні: наприклад, відродження національних державно-правових символів, інституцій або традицій (пор.: *Герб Війська Запорізького, Знак княжої держави Володимира Великого, Тризуб, Рада, Віче* у новому контексті).

Питання щодо неологізмів вирішується на основі того, наскільки сформоване позначуване явище та відповідне поняття, чи представлена нова назва у нормативних актах (зокрема міжнародних або інших країн), чи має вона визначення (дефініцію), законодавчу або наукову, чи існує потреба у її кодифікації у національному законодавстві. Введення в обіг нового законодавчого терміна, обумовлене необхідністю заповнити поняттєво-термінологічну лакуну (прогалину) в сучасній законодавчій мові (як на національному, так і міжнародному рівні), потребує особливої уваги та виваженості з боку законотворців, наукової обґрунтованості вибору найкращого варіанта, якщо їх є або може бути запропоновано декілька. Нова термінологічна одиниця або номенклатурна назва може бути утворена на основі продуктивних словотвірних моделей з наявного лексичного матеріалу, запозичень, адаптації запозиченого матеріалу до національних потреб, комбінування питомих і запозичених терміноелементів (передусім інтернаціональних), внаслідок перекладу міжнародно-правових документів та пошуку автентичного україномовного відповідника. Вона може також стати результатом індивідуальної наукової або професійно-практичної словотворчості (в історії юриспруденції існує чимало прикладів введення в наукових обіг таких індивідуально-авторських термінів: верховенство права, правова держава, криміналістика, кримінологія та ін.).

Запропоновані позначення з часом випробовуються на мовленнєвому рівні, і якщо вони відповідають термінологічним вимогам, ви-

явилися доцільними, точними і вдалими, зручними у користуванні, вписалися в терміносистему й утворили необхідні внутрішньосистемні зв'язки, поширилися у професійному обігу, то, як правило, залишаються у термінологічному словнику доти, поки будуть забезпечувати номінативні та комунікативні потреби суспільства.

Проблем, пов'язаних із самостійним вибором законодавцем терміна для кодифікації, кропіткої оцінки синонімічних та варіативних термінологічних одиниць за різними параметрами можна було б уникнути, якщо б ці функції взяла на себе спеціально уповноважена установа (Держстандарт, Технічний комітет стандартизації науково-технічної термінології, Інститут української мови та ін.). Адже впорядкування й систематизація, уніфікація та стандартизація української законодавчої термінології – нагальна практична потреба і водночас відповідальне завдання загальнодержавного значення для наукових інституцій та професіоналів-практиків. Нині ж слід керуватися настановчими документами Держстандарту з проєкцією їх на потреби законодавчої термінології: ДСТУ 3966-2000 Термінологія. Засади і правила розроблення стандартів на терміни та визначення понять. – К.: Держстандарт України, 2000; КНД 50-011-93 Основні положення та порядок розробки на терміни та визначення. – К.: Держстандарт України, 1993 та ін.

Стандартизація термінів та їх дефініцій допоможе забезпечити єдність термінологічної бази українського законодавства, уніфікувати моделі законодавчих дефініцій, запобігти помилковим терміновживанням, підвищити якість та ефективність законодавчих актів.

### ***Терміни та поняття***

**Абревіатура** – скорочений еквівалент складеного номенклатурного позначення, що спостерігається у мові законодавчих актів

**Ознака законодавчого терміна** (від лат. terminus – межа, кордон) називають наявність чітко окресленого змісту поняття у формі законодавчої дефініції (визначення). За наявності офіційного визначення у законодавчому акті термін вважається кодифікованим. Він є нормою, еталоном для використання у всіх подальших законодавчих і підзаконних актах, діловій документації та сфері усної правової комунікації.

**Професіоналізми** – напівофіційні слова, що вживаються в усному побутово-фаховому мовленні представників певних професій.

**Терміни** – цілком офіційні, узаконені назви тих чи інших спеціальних понять.

**Термінологія законодавства** – усі слова або словосполучення, за допомогою яких у текстах законів позначаються поняття.

**Юридичний термін** – це слово або словосполучення на позначення власне правового поняття, яке відображає специфіку державно-правових явищ і має визначення (дефініцію) у юридичній літературі (законодавчих актах, юридичних словниках, науково-правових працях).

### **Контрольні питання**

1. У чому полягає принцип єдності термінології у законодавстві?
2. До яких джерел потрібно звертатись у роботі над термінологічним апаратом законодавчого акта?
3. Як слід підходити до вирішення проблеми: національний – інтернаціональний – запозичений термін?
4. На які параметри слід зважити, обираючи термін для кодифікації з низки конкуруючих найменувань?
5. Наскільки актуальними для України є проблеми стандартизації та уніфікації законодавчої термінології?

### **Література**

1. Артикуца Н. В. Основи вчення про юридичний термін і юридичну термінологію / Н. В. Артикула // Українська термінологія і сучасність: Зб. наук. праць. – К., 2005. – С. 84 – 89.
2. Артикуца Н. В. Термінологічно-правовий фонд української мови: проблеми методології дослідження / Н. В. Артикула // Система і структура східнослов'янських мов. – К., 1999. – С. 164 – 187.
3. Д'яков А. С. Основи термінотворення. Семантичні та соціолінгвістичні аспекти / А. Д'яков, Т. Р. Кияк, З. Б. Куделько. – К., 2000. – 220 с.
4. Зайцев Ю. С. Автентичність правового тексту та проблеми його термінологічно-мовного оформлення (на матеріалі Цивільного кодексу України) / Ю. С. Зайцев // Українське право. – 1997. – Число 3. – С. 99-110.
5. Панько Т. І. Українське термінознавство / Т. І. Панько, І. М. Кочан, Г. П. Мацюк. – Львів: Світ, 1994. – 216 с.

## **§ 9. Правила створення законодавчих дефініцій**

*Законодавчі дефініції та їх роль у створенні системи ефективного законодавства. Забезпечення єдності поняттєво-термінологічного апарату законодавчого акта. Аналітичний огляд словників законодавчих термінів. Правила побудови законодавчих дефініцій. Моделювання та редакторський експеримент у процесі створення законодавчої дефініції*

Термін «дефініція» походить з латинської мови і в законотворчій діяльності використовується зі значенням: стисле визначення будь-

якого поняття, яке відображає найістотніші істотні ознаки предмета чи явища. Логіка як наука розрізняє «визначення» (логічна операція, що полягає у розкритті змісту поняття (виявленню сукупності найістотніших ознак предмета або явища) і «дефініцію» (судження, що розкриває цей зміст поняття). Якщо логічна операція визначення як пізнавальна процедура триває в часі, тобто є певним процесом, то дефініція (сформульоване судження) є результатом цього процесу і відповідно цієї процедури. Процес мовного (вербального, словесного) оформлення судження у формі синтаксичної одиниці речення називається дефініюванням. Будь-яка дефініція складається з таких частин: поняття, яке визначається; предикат – те, що говориться про визначуване; родова ознака – спільна якість, притаманна однорідним предметам або явищам; видові ознаки – якісні відмінності певного поняття від інших. У логіці визначення поділяються на номінальні та реальні, явні та неявні. Їх можна знайти серед дефініцій термінів у чинному законодавстві.

Розв'язання проблеми законодавчих дефініцій на науковому та прикладному рівнях є не лише передумовою створення впорядкованої, узгодженої, досконалої системи термінів законодавства, але й сприятиме підвищенню якості й ефективності нормативно-правової бази в цілому. Адже лінгвістичний моніторинг текстової бази сучасного українського законодавства виявив низку термінологічних проблем, суперечностей і помилок унаслідок ігнорування елементарних правил юридичної техніки, формальної логіки при побудові дефініцій термінів, необізнаність із досягненнями сучасного термінознавства і термінографії, які повинні застосовуватись авторами законопроектів, законопроектувальниками, редакторами й експертами у законотворчій діяльності.

Відсутність наукового підґрунтя в процесі визначення термінів, незнання техніки і засобів конструювання (моделювання) законодавчих дефініцій обумовлює той факт, що сучасна термінологія сучасного українського законодавства не характеризується чіткою внутрішньою системністю, логічністю, узгодженістю, доступністю і ясністю для тих, хто має застосовувати правові норми.

Особливо важливо надавати правильні дефініції ключовим термінам, які мають вирішальне значення для правового регулювання. Законодавча дефініція є правовим засобом розкриття поняттєвого змісту термінологічної одиниці, окреслення його меж, найістотніших ознак. Чим краще будуть визначені терміни в законодавчих актах, тим менше виникне непорозуміння і відповідно помилок у юридичній практиці. «Визначаєте значення слів і ви позбавите світ від половини його помилок» (Декарт).

В умовах стрімкої динаміки розвитку кодифікаційних процесів в Україні, збільшення обсягу та термінологічного інструментарію сучасного законодавства, необхідності упорядкування й стандартизації законодавчих термінів проблема розроблення правил і рекомендацій щодо формулювання визначень термінів у законодавчих актах набуває особливої актуальності. Які ж етапи потрібно подолати на шляху вирішення проблеми упорядкування та уніфікації законодавчих дефініцій?

1. Аналіз накопиченого (як позитивного, так і негативного) досвіду визначення змісту термінів у законодавчих актах --->
2. Фокусування уваги на складних питаннях визначення та функціонування термінів у законодавчих текстах --->
3. Типологізація зафіксованих помилок --->
4. Пошук засобів і способів їх усунення --->
5. Розроблення універсальних правил і моделей дефініювання термінів на наукових засадах, насамперед сучасного термінознавства (наука про терміни) і термінографії (теорія і практика укладання термінологічних словників), правознавства, юридичної техніки, логіки права, практики нормотворення --->
6. Апробація правил на законодавчому матеріалі --->
7. Удосконалення правил та розроблення низки ефективних робочих прийомів для побудови дефініцій різноманітних тематичних груп термінів --->
8. Впровадження їх в практику законотворення.

Законодавча дефініція має бути єдиною, чіткою, однозначною, стислою, логічно та лінгвістично правильною, узагальненою, містити найсуттєвіші для правильного застосування терміна ознаки предмета або явища.

Законодавча дефініція має будуватися з урахуванням усіх потенційних запитань і колізій, що можуть виникнути під час читачького сприйняття, тлумачення та практичного застосування норм законодавчого акта.

Мета законопроектувальника – надати таку дефініцію, щоб вона запобігала неоднозначному розумінню правового змісту, була достатньо повною і водночас лаконічною, абсолютно пропорційною за обсягом позначуваному поняттю, визначала місце термінологічної одиниці в терміносистемі, її внутрішні смислові зв'язки (родо-видові та ін.).

Здійснюється це за допомогою інтегральних і диференційних змістом лексичних засобів. Перші являють по суті спільні (об'єднувальні) семантичні ознаки, які дозволяють визначити приналежність терміна до певної більш загальної категорії (роду, класу); другі – містять відмітні ознаки, що відрізняють явище від інших, як однорідних і неоднорідних. Перелік ознак предмета або явища не повинен бути максимальним (вичерпний перелік усіх ознак міститься, як правило, у наукових дефініціях, наукових працях, енциклопедич-

них статтях, які ставлять за мету дослідити об'єкт усебічно), а складатися лише з тих найістотніших ознак, що мають значення для юридичної практики.

Адже термінологічна одиниця (термін-слово, термінологічне словосполучення, номенклатурне позначення) безпосередньо співвідноситься з позначуванням поняттям (узагальненим уявленням про предмет або явище) і слугує його знаковою (мовною) моделлю, репрезентованою у звуковій і літерній (буквеній) формах. Саме поняття, його внутрішній зміст, обсяг і структура є логіко-смыслову основою для побудови термінологічного значення у вигляді дефініції, яка узагальнює найсуттєвіші ознаки і взаємозв'язки предмета або явища. Поняття сутність зумовлює місце і статус термінологічної одиниці в терміносистемі, його категорійні та класифікаційні ознаки.

Залежно від тематичної приналежності до певних лексичних груп (наприклад, назви осіб, назви установ і організацій, назви посад, законодавчі акти, абстрактні поняття тощо) перелік обов'язкових ознак буде кількісно та якісно варіюватись. Кожна тематична група запрограмована на свою загальнологічну схему, типові лексико-граматичні моделі та набір мовних засобів.

У процесі пошуку оптимальних засобів і конструкцій для законодавчої дефініції, найбільш точних за змістом, граматично і стилістично доречних, законопроектувальник формує і застосовує комплекс найбільш прийнятних для кожної термінологічної групи методи дефініювання: моделювання, компонентний та текстуальний аналіз, редакторський або стилістичний експеримент.

Сформулюємо основні етапи і правила створення законодавчих дефініцій:

**1. Обґрунтувати необхідність законодавчої дефініції у законодавчому акті.** Для з'ясування критеріїв такої необхідності та доцільності дефініювання терміна у відповідному законі слід дослідити чинну законодавчу базу. Пам'ятаймо про те, що не всі терміни, що вживаються в законодавчому акті, потребують визначення. Не потрібно визначати терміни: а) якщо вони вживаються у загальнолітературному значенні, зафіксованому тлумачними словниками; б) якщо термін вже має визначення у законодавстві та в проекті нового нормативного акта термін реалізуватиме таке ж саме значення. Обов'язкової дефініції потребують терміни: які є надзвичайно важливими для розуміння даного закону; вперше вводяться законодавцем в нормативний акт (особливо це стосується тих галузевих термінів, які через законодавство увійдуть до загального словникового фонду); які мають різні тлумачення у юридичній науці та практиці; які викликають різні за змістом асоціації (наприклад, через функціонування в різних сфе-

рах або побуті). Якщо термін вживається в різних актах, пов'язаних ієрархічними відносинами, то його визначення доцільно наводити в акті вищої юридичної сили для забезпечення єдності правового регулювання.

**2. Чітко окреслити зміст та обсяг визначуваного поняття, його системні зв'язки.** Перш ніж формулювати дефініцію терміна, слід якомога глибше і детальніше вивчити позначуване поняття у теоретичній та практичній площинах. На підготовчому етапі доречно застосовувати як допоміжний засіб логіко-поняттєву схему.

**3. Проаналізувати наявні у різних джерелах варіанти дефініцій даного терміна.** Шляхом розкладання визначень на смислові складові з'ясувати: що є спільним та відмітним у цих визначеннях; які компоненти є основними (обов'язковими), а які варіативними (додатковими); визначити сильні і слабкі сторони аналізованих дефініцій.

**4. Скласти перелік найістотніших ознак поняття, відкинувши ті, що не мають значення для юридичної практики (правозастосування) та розташувати їх у логічній послідовності.** Логіка їх розташування така: від загального до конкретного; від головних (первинних) до менш важливих (вторинних) тощо). На перше місце поставити категоріальні ознаки, що засвідчують приналежність поняття до більш загальної категорії (роду, класу). Родове поняття об'єднує видові поняття, між ними існують ієрархічні зв'язки (підпорядкованість видових назв родовим). Ось чому у дефініції родові ознаки передують видовим. У цілому дефініція має категоріальний (родо-видовий) характер:  $T = P_v$ , де  $T$  – термін (визначуване поняття),  $P_v$  – визначальне поняття ( $P$  – рід,  $v$  – видова відмінність). Як правило, видова ознака не одна, а декілька. Перелік їх має бути оптимальним, тобто, з одного боку, мінімальним, але водночас достатнім для чіткої диференціації поняття у юридичній практиці. До складу ознак у законодавчій дефініції мають увійти ті, що мають регулювальний характер, правове значення. Такий спосіб визначення має переваги над казуїстичним переліком всіх ознак поняття або його складових, але в окремих випадках застосовується саме вичерпний перелік видів того, що називається родовим терміном (напр.: дорогоцінні метали). Названі способи дефініювання (родо-видовий та переліковий) в законодавчих актах можуть поєднуватись, доповнювати один одного.

**5. Дефініція повинна бути розмірною із позначуваним поняттям (правило співмірності).** Вона не повинна бути ширшою або вузкою за внутрішнім змістом (обсягом) Якщо передати це правило формулою, то ми повинні дотримуватися  $T = P_v$ . Порушення правила співмірності мають такі конфігурації:  $T < P_v$  (неправомірне розши-

рення поняття); Т >Рв (неправомірне звуження поняття). Зазначимо, що в чинному законодавстві, у межах конкретного законодавчого акта, може бути мотивовано (свідомо, відповідно до цілей закону) використане розширене або звужене значення поняття. Але наявність у терміна кількох різних дефініцій призводить до нечіткості, розпливчастості правового регулювання, що має наслідком непорозуміння, неоднакове застосування, а відтак і правові помилки.

**6. Не слід визначати термін або словосполучення через той самий термін або словосполучення (правило заборони кола).** Це не лише тавтологія (визначальне доняття повторює визначуване), але й випадки, коли у дефініції використовується інший термін, але він, у свою чергу, визначається, за допомогою першого (тобто містить коло і не розкриває змісту терміна).

**7. Неправильно будувати визначення на основі заперечення або заперечувального звороту (це не ...) (правило невикористання заперечень).** Особливо небезпечними у законодавчому тексті є подвійні або й потрібні заперечення (нанизування *не... не...*), оскільки пропуск хоча б одного з них змінює зміст на прямо протилежний

**8. Не бажано визначати термін через синонім.** І не тільки тому, що синоніми, як правило, мають смислові та стилістичні відмінності, але насамперед тому, що існує загальна вимога єдності термінології (як на рівні окремого законодавчого акта, так і законодавства в цілому): одне поняття – один термін – одне значення.

**9. Небажано включати в дефініцію терміни, які самі потребують визначення.** У таких випадках недоцільно включати «дефініцію в дефініцію» і тим самим створювати громіздкі формули, які важко сприймає читач. У деяких випадках широким за змістом термінам можна давати основні визначення і додаткові підвизначення в окремих пунктах.

**10. У дефініції не повинно бути жодного зайвого елемента.** Якщо слово, словосполучення або конструкцію можна вилучити з тексту, і від цього необхідний правовий зміст не втрачається (або й виграє), слід позбавляти дефініцію таких надлишкових елементів. Кожен зайве слово або конструкція несуть у собі потенційну загрозу розмити правовий зміст, внести у законодавчий текст нові смислові відтінки, призвести до двозначності, а значить і різночитання правової норми тими, хто шукає у законі прогалини та пролазки.

Щодо розташування дефініцій термінів у законодавчому акті існує низка загальних правил: визначення, які мають принципове значення для всього акта, слід формулювати на його початку або в тих статтях, де вони застосовуються вперше; базові терміни подаються, як правило, в загальній частині (але не слід її перевантажувати); інші терміни

пояснюються на початку того розділу, де вони застосовуються, або в самій статті, якщо термін вжито в окремій статті. Пояснення термінів безпосередньо перед їх уживанням є зручним для читача і сприяє правильному розумінню правового змісту.

У процесі моделювання законодавчих дефініцій застосовуються редакторський експеримент, який допомагає законопроектувальнику застосовувати різноманітний мовний матеріал, оцінювати його на відповідність за різними параметрами шляхом порівняння, взаємозаміни, конструювання, зміни послідовності та порядку розташування тощо. Це дозволяє обрати лише ті мовні засоби, які найбільш точно й адекватно передають зміст позначуваного поняття. У цілому, в процесі побудови дефініцій термінів добір мовних засобів здійснюється крізь призму основних вимог до тексту закону (точності, однозначності, зрозумілості, нормативності, стандартизованості, стилістичної нейтральності тощо).

Апробація наведених рекомендацій і правил побудови законодавчих дефініцій термінів у законотворчій роботі має визначити їхню дієвість, універсальність, можливості застосування щодо різноманітних груп термінів. Знання і практичне використання техніки правильного дефініювання термінів допоможе уникнути помилок мовно-термінологічного і логічного характеру, упорядкувати й уніфікувати термінологічну базу законодавства, гармонізувати її з міжнародними термінологічними стандартами.

### ***Терміни та поняття***

**Дефініція** — (в законотворчій діяльності) — стисле визначення будь-якого поняття, яке відображає найістотніші істотні ознаки предмета чи явища.

### ***Контрольні питання***

1. Чи існує різниця між законодавчою та науковою дефініцією терміна?
2. Як правильно побудувати дефініцію законодавчого терміна?
3. Як ви розумієте правило співмірності?
4. У чому полягає правило заборони кола?
5. Які існують правила розташування дефініції термінів у законодавчому акті?

### ***Література***

1. Апт Л. Ф. Правовые дефиниции в законодательстве / Л. Ф. Апт // Проблемы юридической техники: Сб. ст. под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 264 – 270.
2. *Словник законодавчих термінів*. – К.: Основа, 2000. – 608 с.

3. *Словник термінів і понять, що вживаються в чинних нормативно-правових актах України* / Упор.: О. В. Богачова та ін. – К., 1999. – 783 с.

4. *Словарь законодательных и нормативных терминов*: Юрид. слов. И. Дахно. – К.: Блиц-информ, 1998. – 352 с.

5. *Тарасов Н. Н. Юридические конструкции в праве и научном исследовании (методологические проблемы)* / Н. Н. Тарасов // Рос. юрид. журнал. – 2000. – №3. – С. 23-30.

## **§ 10. Прогалини у праві та колізії у національному законодавстві: способи їх подолання**

*Прогалина у прав. Прогалина у законі. Усунення прогалин. Подолання прогалин. Аналогія закону. Аналогія права. Субсидіарне застосування норм права. Юридичні колізії у національному законодавстві. Засоби подолання юридичних колізій.*

Жодна національна правова система не є досконалою, тому не може охопити все багатоманіття суспільних відносин, які потребують правового регулювання. Так само й дві протилежні тенденції розвитку права – динамізм та стабільність – зумовлюють суперечності у праві. Вищезазначене призводить до появи прогалин у праві та виникнення колізій у національному законодавстві, від своєчасного подолання яких залежить ефективність правового регулювання суспільних відносин, захист прав та свобод людини і громадянина, утвердження законності та правопорядку в державі.

### ***Прогалини у праві та способи їх подолання.***

**Прогалина у праві** – це повна або часткова відсутність необхідних юридичних норм у чинних нормативно-правових актах.

**Прогалина у законі** – це повна або часткова відсутність необхідних юридичних норм у даному законі.

Прогалина може існувати у двох видах: у вигляді повної відсутності регулювання питання та у вигляді неповного врегулювання.

Необхідно відзначити, що не є поодинокими випадки, коли на розгляд до Верховної Ради України вносяться проекти законів, автори яких переконані в тому, що суспільні відносини, які пропонується врегулювати поданими законопроектами, потребують законодавчого врегулювання (тобто існує прогалина у правовому регулюванні). Проте прийняття нових первинних законодавчих актів доцільно здійснювати лише у випадках виникнення чи виділення певної самостійної сфери суспільних відносин, що не врегульована (недосконало врегульована) існуючими нормами права. При цьому для врегулювання та-

кої сфери відносин має існувати потреба у прийнятті досить значної кількості нових законодавчих норм. Натомість, досить часто детальний аналіз суспільних відносин, які пропонується врегулювати, дає підстави для висновку про те, що вони вже врегульовані положеннями чинного законодавства України.

*Усунення прогалин* має місце у процесі правотворчості шляхом прийняття нових норм права, внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів. *Подолання прогалин* можливе під час правозастосовчого процесу за допомогою застосування аналогії, що є більш оперативним способом. Проте рішення, прийняті на підставі аналогії права або аналогії закону, не можуть відігравати роль норми права, яка застосовується для всіх. Воно стосується лише даного конкретного випадку.

Розрізняють аналогію права та аналогію закону. **Аналогія закону** – вирішення конкретної юридичної справи на основі норми права, розрахованої не на даний, а на подібний випадок. **Аналогія права** – вирішення конкретної юридичної справи на основі загальних принципів права (верховенства права, справедливості, демократизму, рівності перед законом та судом тощо). При застосуванні аналогії права суттєва увага приділяється принципам права, які закріплені в Конституції України.

Законодавче визначення аналогії закону та аналогії права міститься у ст. 8 Цивільного кодексу України, також про них згадується у ч. 8 ст. 8 Цивільного процесуального кодексу України: «якщо спірні відносини не врегульовані законом, суд застосовує закон, що регулює подібні за змістом відносини (аналогія закону), а за відсутності такого – суд виходить із загальних засад законодавства (аналогія права)».

Крім аналогії закону і аналогії права прогалини в праві усуваються ще одним способом – **субсидіарним застосуванням норм права**. Це додаткове застосування одного інституту або галузі права до відносин, що регулюються іншим інститутом або галуззю права, що, як правило, закріплене в законі. Наприклад, застосування позовної давності до вимог, що впливають із сімейних відносин, відповідно до Цивільного кодексу України (ст. 20 Сімейного кодексу України).

### **Колізії у національному законодавстві та способи їх подолання.**

Ефективність правового регулювання суспільних відносин залежить від несуперечності законодавства та наявності механізмів подолання колізій, що виникають між правовими приписами.

**Юридичні колізії** – це протиріччя один одному формально діючих правових актів, що регулюють ті самі суспільні відносини. Норма, що вирішує колізії між правовими актами даної держави або між законами різних держав, називається **колізійною нормою права**.

Юридичні колізії не слід плутати з *конкуренцією загальної* (ширшої за обсягом) та *спеціальної* (більш вузької за змістом) *норми закону*.

Юридичні колізії, як правило, зумовлюються цілим рядом причин як об'єктивного, так й суб'єктивного характеру, при цьому останніх набагато більше: недосконалість сучасного законодавства, що відображається у його невідповідності правилам законодавчої техніки; низький рівень системності нормативно-правових актів; недосконалість юридичної термінології; наявність у сучасному законодавстві значної кількості оціночних понять, що призводять до визначення змісту акта відповідно до власних інтересів владних суб'єктів; невідповідність компетенції органів влади, що спричиняє порушення принципу розподілу влади; низький рівень професійної культури юристів та правової культури населення, що призводить до правового нігілізму, тощо.

Російський правознавець Тихомиров Ю.О. вказує на те, що досить часто у текстах проектів законів (а також інших правових актів) «закладаються» помилки, які у подальшому призводять до юридичних колізій. Такі помилки умовно можна поділити на три групи, хоча вони часто співіснують і навіть переходять одна в одну<sup>108</sup>.

1. Перша група включає юридичні помилки пізнавального характеру. Це помилки у виборі предмету законодавчого регулювання, коли він визначається невірно. Нерідко для врегулювання суспільних відносин вимагається не закон, а інший вид правового акту, прийняття не нового закону, а більш повна реалізація або коригування діючих актів. Нерідко неточно визначаються обсяг, методи, засоби правового регулювання.

2. Друга група текстових помилок та протиріч носить змістовний характер. До них належать: неправильний набір правових норм для законів; допущення неузгодженості статей закону, порушення послідовності побудови тексту; слабе обґрунтування правових рішень, їх неповнота, які спричиняють швидке внесення змін та доповнень; невдале визначення об'єму і строку дії норми, що спонукає до її поспішного коригування; недостатнє врахування діючих актів у галузі, а також законів суміжних галузей; збереження актів і норм, які не втратили чинності, але фактично не діють, що заважає правильному вибору і застосуванню правових актів.

Заслужовує на увагу точка зору, досить розповсюджена в юридичній науці, згідно якої збереження у масиві законодавства формально чинних (але фактично недіючих) нормативно-правових актів є істот-

---

<sup>108</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: Учебное и научно-практ. пособие. – М.: Юринформ-центр, 2005. – С. 241–243.

ним недоліком<sup>109</sup>. Тому необхідно здійснювати постійний моніторинг законодавства з метою формального скасування тих із законодавчих актів, які втратили свою актуальність.

3. Третя група текстових помилок пов'язана з очевидними техніко-юридичними погрішностями. До них відносяться: неправильне або суперечливе використання нормативних понять, термінів як у одному законі, так і в однорідних законах; невдалий розподіл нормативного тексту на структурні частини, в результаті чого виникають диспропорції та протиріччя між способами регулювання однорідних відносин; нехтування юридичною мовою, яка не допускає описового характеру, образних виразів та вузько спеціальних слів та визначень; невірне позначення частин закону та змін і доповнень, які до нього вносяться, а також нечітке визначення порядку їх дії або зупинення дії; неточні посилання на інші правові акти, які порушують зв'язки норм всередині акта і між різними актами.

Подібні помилки при підготовці та прийнятті законів та інших правових актів спричиняють виникнення юридичних колізій. Натомість на стадії дії закону це створює складності для тлумачення та застосування його норм.

У зв'язку із викладеним звертаємо увагу, що саме науково-правова експертиза законопроектів (зокрема, яка здійснюється Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України) є дієвим інструментом виявлення прогалин та колізій у національному законодавстві. Від того, наскільки професійно (фахово) буде проведена експертиза, залежить якість майбутніх законів. Крім того, хоча така експертиза носить рекомендаційний характер, від урахування законодавцем її результатів залежить у майбутньому ефективність реалізації положень законів.

Багатоманітність правових колізій зумовлює необхідність їх класифікації, що здійснюється за наступними основними критеріями: за характером причин, що породжують колізії; за юридичною силою нормативних актів, що вміщують колізуючі норми; колізії між структурними елементами норм права; колізії за суб'єктами правового регулювання.

Найбільш розповсюдженими є *«вертикальні колізії»* (колізії, які містяться в нормативно-правових актах, що мають різну юридичну силу) та *«горизонтальні колізії»* (колізії, що виникають між нормами, які є рівними за юридичною силою).

Юридична колізія створює в правозастосовній практиці проблему вибору правового акту, необхідного для застосування в даному конк-

<sup>109</sup> Піголкін А.С. Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации в кн.: Закон: создание и толкование. – М.: Спарк, 1998. – С. 60–61.

ретному випадку, порушує питання про вибір одного правового акту із декількох можливих, які претендують на врегулювання даного питання.

Серед можливих *способів подолання юридичних колізій*, насамперед, розрізняють наступні:

1. У разі виникнення колізії між Конституцією України та іншими актами – застосовується Основний Закон України (згідно ч. 3 ст. 8 Конституції України, норми Конституції України є нормами прямої дії);

2. У разі виникнення колізії між актами різних органів – застосовується акт більшої юридичної сили (наприклад, якщо закону суперечить підзаконний акт);

3. У разі виникнення колізії між актами одного органу – застосовується акт, виданий пізніше;

4. У разі виникнення колізії між міжнародними договорами, схваленими законами України, та законами України – застосовується міжнародний договір;

5. У разі виникнення колізії між законом і підзаконним актом – застосовується закон;

6. У разі виникнення колізії між підзаконними актами вищестоящого та органа нижчого підпорядкування – застосовується акт вищого органу.

Також для вирішення юридичних колізій використовується тлумачення, прийняття нового акту та відміна старого, внесення змін та доповнень у чинні акти, систематизація законодавства, конституційне судочинство.

### **Терміни та поняття**

**Прогалина у праві** – це повна або часткова відсутність необхідних юридичних норм у чинних нормативно-правових актах.

**Прогалина у законі** – це повна або часткова відсутність необхідних юридичних норм у даному законі.

**Первинний законодавчий акт** – законодавчий акт, який має самостійний «первинний» текст, в який у разі необхідності можуть вноситись зміни. Закон про внесення змін такого самостійного тексту не має, він може лише змінювати один або кілька первинних законів.

**Аналогія права** – вирішення конкретної юридичної справи на основі принципів права.

**Аналогія закону** – вирішення конкретної юридичної справи на основі правової норми, розрахованої на подібний випадок.

**Субсидіарне застосування норм права** – додаткове застосування одного інституту або галузі права до відносин, що регулюються іншим інститутом або галуззю права, що, як правило, закріплене в законі.

**Юридичні колізії** – це протиріччя один одному формально діючих правових актів, що регулюють ті самі суспільні відносини.

**Колізійна норма права** – норма, що вирішує колізії між правовими актами даної держави або між законами різних держав.

**Експертиза законопроектів** – діяльність фахівців та вчених, яка полягає у дослідженні, перевірці, аналізі та концептуальній оцінці фахового та наукового рівня законопроекту і формулювання обґрунтованих висновків для прийняття рішення щодо такого законопроекту.

### **Контрольні питання**

1. Як співвідносяться між собою поняття: «прогалина у праві» та «прогалина у законі»?

2. Що таке первинні законодавчі акти?

3. Чим відрізняється усунення прогалин у праві від їх подолання?

4. У чому полягає відмінність між аналогією права та аналогією закону?

5. Чи можете Ви навести приклади застосування аналогії права або аналогії закону?

6. У чому полягає суть субсидіарного застосування норм права?

7. Які, на Вашу думку, основні причини виникнення колізій у чинному законодавстві?

8. Які колізії найчастіше зустрічаються у чинному законодавстві?

9. Які Ви знаєте способи подолання юридичних колізій?

10. Які Ви можете назвати помилки у текстах законопроектів, які у подальшому призводять до юридичних колізій?

11. Як у нормотворчій діяльності уникати юридичних колізій?

12. Чи погоджуєтесь Ви із твердженням, що науково-правова експертиза законопроектів є інструментом виявлення прогалин та колізій у національному законодавстві?

### **Література**

1. *Пиголкин А. С.* Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации / А. С. Пиголкин // Закон: создание и толкование. – М.: Спарк, 1998. – С. 60 – 61

2. *Протасов В. Н.* Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы / В. Н. Протасов. – М.: Новый Юрист, 1999. – 240 с.

3. *Ришелюк А. М.* Законотворчий процес в Україні: Навч. посіб. / А. М. Ришелюк. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 220 с.

4. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

5. *Тихомиров Ю. А.* Коллизионное право: Учебное и научно-практ. Пособие / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2005. – 393 с.

## ГЛАВА 7.

# ЗАКОНОДАВСТВО

---

### § 1. Загальна характеристика законодавства

*Поняття «законодавство». Система законодавства. Формування системи законодавства. Розвиток системи права та удосконалення законодавства України. Галузева структура системи законодавства.*

Законодавство являє собою форму права, тобто існування, виразу та організації його норм у цілісну, внутрішньо узгоджену систему. В цьому полягає головне призначення законодавства і, значною мірою, завдяки йому стає можливим гарантоване державою функціонування права як соціального інституту і культурної цінності суспільства.

В юридичній науці з'ясування меж терміна «законодавство» викликає гостру дискусію. Це поняття не має легалізованого визначення ні в Конституції, ні в законах України, незважаючи на те, що повинно вживатися в тому чи іншому нормативно-правовому акті однозначно, бути загальноновизнаним. Відсутність чіткого нормативного закріплення поняття «законодавство» спричиняє труднощі не тільки правотворчої, але й правозастосовчої діяльності, а також при обліку та систематизації нормативно-правових актів.

В Україні термін «законодавство» вживається у кількох значеннях: у вузькому значенні – це система законів України. Формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади і є головним засобом реалізації її функцій. Визначальним елементом цієї системи є Основний Закон України 1996 р. Всі інші закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8). Частиною законодавства є і чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 9 Конституції України). За Законом України «Про міжнародні договори України» (2004), чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства;

у широкому значенні – це система законів та інших нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, – постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і за діючою в Україні доктриною не повинні їм суперечити. Крім того, вказані акти, як і за-

кони, приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй (ст. 8). Частиною законодавства у цьому розумінні є і чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Поняття «законодавство» у широкому значенні використовують при систематизації та в деяких інших випадках. Саме так витлумачив термін «законодавство» Конституційний Суд України своїм Рішенням 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») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98;

у найширшому значенні – це система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. До законодавства у цьому розумінні належать також Конституція Автономної Республіки Крим, нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.<sup>110</sup>

Аргументованою, на наш погляд, є точка зору тих вчених, які вважають, що термін «законодавство» має трактуватися як сукупність законів держави.

Будь-які інші визначення зменшують роль закону як акта, що стоїть на вершині позитивного права. Як вважають науковці, «поняття «закон» слугує нормоутворюючим для поняття «законодавство»<sup>111</sup>. Закон має вищу юридичну силу, формує основні принципи суспільної поведінки, регламентує найважливіші питання у житті держави. Саме тому його не можна ставити в один ряд із підзаконними актами, адже останні спрямовані на виконання закладених у законі положень.

Визначення юридичної природи та закономірностей побудови нормативних приписів неможливе без дослідження факторів, що впливають на формування законодавства. Вони виступають тією вихідною основою, що визначає компонування нормативного матеріалу на всіх рівнях від окремого нормативного припису до всієї системи законодавства.

**Система законодавства** – це зовнішня форма права, що відображає побудову його основних джерел, тобто систему законів. Створення цілісної, узгодженої системи законодавства сприяє подальшому

<sup>110</sup> Юридична енциклопедія: Т. 2. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1999. – С. 499.

<sup>111</sup> Тихомиров Ю. А., Талашина Э. В. Введение в российское право. – М.: ООО «Городециздат», 2003. – С. 72.

розвитку України як держави, нерозривно пов'язане з підвищенням ролі закону, верховенством Конституції в правовій системі.

До основних факторів формування системи законодавства України можна віднести: економічну та політичну систему, чинну систему права, об'єктивні потреби суспільства та їх правовий вираз; форму державного устрою; структуру органів влади та управління; традиції та рівень якості законодавчої техніки; правову культуру суспільства взагалі та законотворчих органів зокрема, а також деякі інші фактори.

Законодавство є досягненням загальнонародської культури, втіленням гуманістичного, ідеологічного, морального потенціалу народів. Воно покликане бути послідовним відображенням справжнього народо-довладдя, демократичних завойовувань людини.

Законодавство виконує функцію системоутворювального фактора у правовій системі, тому від його стану залежить забезпечення зв'язків між усіма елементами правової системи, а також між нею та іншими соціальними системами (економічною, політичною, моральною та ін.).

Необхідно підкреслити, що законодавство, особливо в сучасних умовах, має своєчасно реагувати на соціальні умови і погляди, для чого необхідно враховувати віддалені наслідки тієї чи іншої правової норми, розробляти довгострокові, всебічно продумані плани розвитку законодавства. Оскільки безсистемність у прийнятті законів призводить до нових проблем у суспільстві.

Об'єктивною основою удосконалення законодавства України є, насамперед, розвиток системи права. **Система права** – це об'єктивно обумовлена системою суспільних відносин внутрішня структура права, яка складається із взаємозалежних норм, логічно розподілених за галузями, підгалузями та інститутами.<sup>112</sup>

Цей розвиток зумовлюється тими потребами суспільства та його складових частин, які забезпечуються державою. Для цього необхідно: визначити і чітко розрізнати межі сфери можливого і сфери необхідного правового розвитку, зважаючи на певні, визначені юридичною наукою, об'єктивні властивості суспільних відносин, що становлять предмет правового регулювання; визначити можливості відповідних юридичних інструментів регулювання (метод і режим регулювання), пріоритети політики держави, яка прагне стати правовою і соціальною; сформулювати оптимальні прийоми і засоби правового регулювання, зокрема, засоби закріплення та форми викладення правових приписів у нормативно-правових актах; виявити тенденції у фор-

<sup>112</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. – 2-ге вид. / Перекл. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 239.

муванні нових галузей та інститутів права; встановити необхідність та доцільність існування та виникнення нових галузей, підгалузей та інститутів законодавства, а також комплексних утворень законодавства; гарантувати втілення принципу верховенства права, яке розуміється, як забезпечення у законотворчій та нормотворчій діяльності держави правового регулювання суспільних відносин на основі повної та безумовної поваги прав та свобод людини і громадянина у тому вигляді і обсязі, в якому вони закріплені у Конституції України, міжнародних стандартах прав людини, що містяться у визнаних Україною міжнародних угодах з прав людини.

Науковий аналіз проблем системи права є необхідним інструментом для практичного вирішення основних завдань правового регулювання суспільних відносин, включаючи створення можливостей формулювання державної політики щодо нагальних потреб в наступному.

До аспектів вивчення розвитку правового регулювання належать:

- чітке визначення сфери можливої дії права на суспільство. Саме система права характеризує ті сфери відносин, що регламентується правом, а також межу впливу права на них. Це створює умови для забезпечення найбільш доцільної правової форми виразу потреб та інтересів суспільства, що впорядковуються завдяки праву, чіткого визначення основних напрямків вдосконалення правової форми відповідно до перспективних завдань правового регулювання, а також протиріч та проблем правового регулювання;
- характеристика своєрідності відносин, що регламентуються правом. Ці відносини визначаються як предмет правового регулювання і вони є не лише одним з основних критеріїв поділу права на галузі, а й існування галузевої системи законодавства України. Досконалість предмету правового регулювання сприяє створенню чіткої, узгодженої ієрархії нормативно-правових актів, вирішенню проблеми уніфікації (скорочення) множинності актів, що приймаються однопорядковими органами і торкаються розв'язання аналогічних проблем, а також визначенню змісту принципу верховенства права як основної засади функціонування системи права і системи законодавства;
- визначення змісту способів та прийомів – методів правового регулювання, за допомогою яких регламентуються відносини між соціальними суб'єктами шляхом їх правового опосередкування, і які безпосередньо впливають на особливості певної галузі законодавства. Так, метод субординації є більш характерним для адміністративного чи кримінального права, а метод координації характеризує такі галузі законодавства, як цивільне чи підприє-

мницьке; імперативний метод властивий галузям законодавства, що вміщують охоронні та зобов'язуючі норми, а диспозитивний – тим, що мають регулятивний характер;

- дослідження залежності системи законодавства від об'єктивних умов розвитку суспільства та рівня його системності. На практиці можуть реалізуватись лише ті нормативні приписи, які по-перше, відображають рівень розвитку суспільства, по-друге, відповідають об'єктивним умовам його розвитку, і, по-третє, не просто регламентують суспільні відносини, а забезпечують певний рівень системності суспільства;
- аналіз способів закріплення правових приписів в нормативно-правових актах. Як відомо, правова норма як основний елемент системи права реалізується лише у випадку її закріплення в тексті нормативного акта. Визначення способів цього закріплення надає можливість обрати найбільш оптимальний варіант регулювання суспільних відносин. Найбільш ефективним є повний виклад норми в статті нормативного акту. Наявність значної кількості відсильних та бланкетних норм не сприяє чіткості нормативних приписів та їх зрозумілості для суб'єктів права;
- дослідження доцільності існування комплексних інститутів та появи нових галузей законодавства. Як відомо, галузева система права та законодавства не є тотожними поняттями. Існування певних правових галузей не передбачає необхідності створення відповідних правових актів самостійного характеру. Іноді найбільш оптимальним є об'єднання певних відносин в комплексних правових документах. Однак цей процес повинен бути об'єктивно зумовленим, а не штучним. Це ж стосується і можливості появи нових галузей законодавства, що слугує дослідженню прогностичних напрямків розвитку системи законодавства в майбутньому та реалізації правової реформи в Україні;
- існує ще один аспект вивчення розвитку правового регулювання, пов'язаний з розвитком комплексних правових інститутів, що утворюються на стику суміжних галузей права. Вони виникають внаслідок взаємодії предметів регулювання. Надалі можливі три варіанти становлення такого інституту: розвиток головним чином як «материнської» галузі, який з часом втрачає свій комплексний характер; із збільшенням «запозичених» ознак інститут виступає як частина суміжної галузі; із зближенням особливостей двох галузей він розвивається як комплексний інститут, що за деяких умов може стати окремою галуззю права.

Відповідно до єдності правової системи та її диференціації на галузі будується і система законодавства.

Система законодавства має галузеву структуру (галузі законодавства).

**Галузь законодавства** – внутрішньо узгоджена сукупність законів, що об'єднуються на підставі предмета правового регулювання.<sup>113</sup>

Галузева структура законодавства, яка має велике значення для законотворчості і правозастосовчої практики, для зміцнення законності безпосередньо відображає рівень впливу системи права на законодавство як форму зовнішнього виразу правової дійсності.

Галузевий поділ законодавства безпосередньо пов'язаний з галузями права, оскільки відповідно до єдності правової системи та її диференціації на галузі будується і система законодавства. При цьому система законодавства є способом зовнішнього прояву та існування системи права.

У системі законодавства України є два основних типи галузей: такі, що відповідають відповідним однойменним галузям права, і такі, що сформовані для окремих сфер державного управління та поєднують предмети і методи кількох галузей права. Галузі законодавства є стабільними компонентами законодавства і не можуть існувати ізольовано. Між ними зберігаються різноманітні взаємозв'язки. Це дає можливість говорити про наявність у системі законодавства більш масивного, ніж галузь, структурного утворення – комплексів законодавчого регулювання.

Для визначення основних характеристик комплексної галузі потрібно виявити наявність у певній галузі норм, які становлять структуру інших галузей. Існує класифікація галузей законодавства з точки зору їх співвідношення з галузями права, за якою виділяються чотири різновиди галузей законодавства: перший – коли галузь права і законодавства співпадають; другий – коли галузь в основному відповідає галузі права, але повністю з нею не співпадає; третій – коли галузь, у якій переважна більшість норм відноситься до однієї галузі права, але становить лише частину галузі; і четвертий – коли галузь об'єднує норми кількох галузей права, тому чітка її класифікація неможлива.

Процес зростання комплексності та складності регламентованих відносин зумовлює широке розповсюдження комплексних галузей законодавства. У підсумку утворюються зони, які регламентують єдині суспільні відносини і яким властиві своєрідні риси, що відображають специфіку тієї чи іншої галузі законодавства.

Важливим є відстежування тенденцій у формуванні нових галузей та інститутів права, встановлення необхідності і доцільності існуван-

<sup>113</sup> Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави та права: Підручник. – Л.: Новий Світ-2000, 2004. – С. 378.

ня та виникнення нових галузей, підгалузей та інститутів законодавства, а також комплексних утворень законодавства.

Зазвичай, цілісність та узгодженість галузі законодавства забезпечує кодифікований нормативно-правовий акт – відповідний кодекс.

До основних галузей законодавства України слід віднести: конституційне законодавство, адміністративне законодавство, цивільне законодавство, фінансове законодавство, трудове законодавство, аграрне законодавство, кримінальне законодавство, природоохоронне законодавство, законодавство про шлюб та сім'ю, водне і лісове законодавство, законодавство про судоустрій та прокурорський нагляд, законодавство про цивільне судочинство, законодавство про кримінальне судочинство, виправно-трудове законодавство, господарське законодавство, земельне законодавство тощо.

В центрі системи законодавства як основа знаходиться законодавство про державний устрій з Основним Законом – Конституцією. Ця галузь законодавства обіймає державний устрій, основні права і свободи громадян, організацію органів влади та управління, виборну систему. Законодавство про державний устрій (перш за все – Конституція) складає правову базу для всіх галузей законодавства.

Існують різні класифікації галузей законодавства за блоками, групами тощо. Наведемо для прикладу одну з них, яка побудована з урахуванням спрямованості правового регулювання.

*Перший блок* – галузі, що регулюють економіку. До нього входять:

- цивільне законодавство (включаючи виборне законодавство);
- господарське законодавство;
- законодавство про підприємництво;
- фінансове законодавство (включаючи податкове законодавство);
- законодавство про інвестиції;
- патентне законодавство;
- інші галузі.

*Другий блок* – галузі, що регулюють соціальний розвиток. До нього входять:

- законодавство про працю;
- авторське законодавство;
- законодавство про соціальне забезпечення (включаючи пенсійне законодавство);
- житлове законодавство;
- законодавство про освіту;
- законодавство про охорону здоров'я;
- сімейне законодавство;
- інші галузі.

*Третій блок* – галузі, що регулюють охорону природи та оточуючого середовища. До нього входять:

- сільськогосподарське законодавство;
- земельне законодавство;
- законодавство про надра;
- водне законодавство;
- законодавство про ліси;
- законодавство про охорону тваринного світу;
- законодавство про охорону атмосферного повітря;
- інші галузі.

*Четвертий блок* – галузі, що регулюють охорону громадського порядку. До нього входять:

- законодавство про судоустрій;
- законодавство про прокуратуру;
- законодавство про органи безпеки та міліцію;
- законодавство про адвокатуру;
- цивільне судочинство;
- арбітражний процес;
- законодавство про адміністративні правопорушення;
- кримінальне законодавство;
- кримінальний процес;
- виправне законодавство;
- інші галузі.

*П'ятий блок* – законодавство про міжнародні відносини, про оборону та зовнішню безпеку.<sup>114</sup>

Система галузей законодавства постійно розвивається, з'являються нові галузі. Такий розвиток є звичайним результатом ускладнення суспільних відносин і диференціації їх правового регулювання. Це відображає й зростання ролі права як суспільного регулятора.

### ***Терміни та поняття***

**Галузь законодавства** – внутрішньо узгоджена сукупність законів, що об'єднуються на підставі предмета правового регулювання.

**Законодавство** – 1) сукупність законів держави;

2) система законів та інших нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади – постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України;

3) система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, а також нор-

<sup>114</sup> Див. Лившиц Р. З. Теория права. Учебник – М.: Издательство БЕК, 1994. – С. 70–77.

мативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій.

**Система законодавства** – зовнішня форма права, що відображає побудову його основних джерел, тобто систему законів.

**Система права** – об'єктивно обумовлена системою суспільних відносин внутрішня структура права, яка складається з взаємозалежних норм, логічно розподілених за галузями, підгалузями та інститутами.

**Структура законодавства** – теоретична концепція, що відображає внутрішню побудову законодавства; система законів, що взаємодіють та узгоджуються за змістом, яка визначається системою права, потребами упорядкування суспільних відносин та рівнем розвитку законодавчої техніки.

### **Контрольні питання**

1. В яких значеннях в Україні вживається термін «законодавство»?
2. Розкрийте співвідношення понять «система права» та «система законодавства».
3. Охарактеризуйте галузеву структуру системи законодавства.

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Енциклопедія законодавства (матеріали до спецкурсу) / С. І. Алаїс, С. В. Бобровник, Д. Д. Лилак та ін.; За заг. ред. В. П. Самохвалова – К.: Український Центр духовної культури, 2003. – С. 228.
3. Загальна теорія держави і права / За ред. академіка АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. В. В. Конейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.
4. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права: Підручник / М.С. Кельмає, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Львів: Новий Світ-2000, 2004. – 584 с.
5. Лившиц Р. З. Теория права: Учебник / Р. З. Лившиц. – М.: Издательство БЕК, 1994. – С. 70–77.
6. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для ВУЗов / В. С. Нерсесянц. – М.: Норма, 2004. – 552 с.
7. Правознавство: Навч. посіб. / Т. В. Варфоломієва, В. П. Пастухов, В. Ф. Пеньківський, О. Ф. Пеньківський, О. М. Пацан. – К.: Знання-Прес, 2001. – 327 с.
8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун; перекл. з рос. – 2-е вид. – Х.: Консум, 2005. – 656 с.
9. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
10. Тихомиров Ю. А. Введение в российское право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Таляпина. – М.: ООО «Городениздат», 2003. – 656 с.

## § 2. Систематизація законодавства

Визначення поняття «систематизація законодавства». Інкorporація. Консолідація. Кодифікація.

*Систематизація законодавства* – процес упорядкування законодавства держави, удосконалення таких його ознак, як структурованість, узгодженість, єдність та цілісність.

Основними формами систематизації є інкорпорація, консолідація та кодифікація.

**Інкorporація** (пізньолат. *incorporation* – включення до складу) – це форма систематизації, яка полягає в об'єднанні та розташуванні за обраним критерієм законів у збірках, причому зміст відповідних актів не змінюється.

Характерною рисою цієї форми систематизації є незмінюваність текстів. Однак інкорпорація є не лише відтворенням актів у їх первісній редакції. В процесі інкорпорації з тексту актів, що вміщуються у збірку, вилучаються глави, статті (пункти), окремі абзаци, визнані такими, що втратили чинність, вилучаються також тимчасові норми, термін дії яких минув.

Суб'єктами здійснення інкорпорації можуть виступати як правотворчі органи, так і інші установи, особи, до компетенції яких не входять прийняття, зміна, скасування правових норм.

**Розрізняють кілька видів інкорпорації.**

Офіційна інкорпорація здійснюється уповноваженими суб'єктами: власне правотворчим органом або, за його вказівкою, іншими організаціями, причому таке зібрання набирає офіційного статусу тільки після затвердження правотворчим органом. Збірки законів, укладені в такий спосіб, вважаються офіційним джерелом опублікування, на яке може здійснюватися посилання в процесі правотворчої та правозастосовної діяльності. Залежно від критеріїв упорядкування офіційна інкорпорація може бути хронологічною або систематичною (предметною). У хронологічних збірках нормативні акти розташовують послідовно, за датами видання, у систематичних – за тематичними розділами залежно від змісту, за предметним принципом.

В юридичній літературі<sup>115</sup> виділяють такий вид, як офіційна інкорпорація. Це видання зібрань та збірок законодавства за дорученням правотворчого органу спеціально уповноваженим органом, але без подальшого офіційного затвердження відповідним уповноваженим

<sup>115</sup> *Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – Изд. 2-е. – Т. 2. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – С. 380.*

органом. У результаті такої інкорпорації тексти правових актів не набувають офіційного характеру. Втім виділення такого виду інкорпорації не має практичного навантаження, а тому не повинно обтяжувати теорію.

Неофіційна інкорпорація здійснюється будь-якими фізичними та/або юридичними особами задля досягнення певної мети або в інтересах організації діяльності відповідних установ, організацій. Така інкорпорація здійснюється за власною ініціативою, без спеціального уповноваження правотворчим органом. Неофіційні збірки законодавства не є джерелами права.

Залежно від обсягу нормативно-правового матеріалу інкорпорація може здійснюватися в рамках всього законодавства (основної його частини) – загальна (генеральна), в межах певної галузі права – галузева, охоплювати кілька галузей права з окремих питань – міжгалузева, в рамках самостійного інституту права – спеціальна.

**Консолідація** (пізньолат. *consolidatio*, від лат. *con* – префікс, що означає об'єднання, спільність, сумісність, і *solidatio* – укріплення, зміцнення) – форма систематизації законодавства, в результаті якої замість кількох чинних законодавчих актів без зміни їх нормативного змісту приймається новий акт.

Консолідація є, так би мовити, проміжною формою між інкорпорацією та кодифікацією. В процесі консолідації створюється новий законодавчий акт, і тому можна стверджувати, що консолідація здійснюється в процесі законотворчої діяльності. Нові правові норми в цьому випадку не утворюються, відбувається їх технічна правка – здійснюється певне редакційне виправлення, зовнішня обробка тексту положень, покликана об'єднати їх стилістично, уніфікувати термінологію; до нового акта не включаються застарілі норми, усуваються суперечності між окремими положеннями, враховуються всі попередні зміни нормативних приписів.

Розроблений в результаті консолідації новий акт приймається законодавчим органом як нове, самостійне джерело права, а попередні розрізнені акти визнаються такими, що втратили чинність. Новий акт не змінює зміст правового регулювання, не вносить зміни у чинне законодавство.

**Кодифікація** (пізньолат. *codificatio*, від лат. *codex*, первісно – **стовбур**; навощена дощечка для письма, книга і ...*ficatio*, від *facio* – **роблю**) – форма систематизації законодавства, в процесі якої відбувається змістовна докорінна переробка чинних законів, розробка нових моделей регулювання та включення їх до нового кодифікованого акта. Цей процес можна розглядати як найвищий рівень систематизації правових норм.

Основним етапом кодифікаційної роботи є визначення обсягу законодавчого матеріалу, що підлягає опрацюванню. На цьому етапі необхідно уточнити, які саме закони підлягають кодифікації, чи стосуватиметься цей процес підзаконних актів, що конкретизують положення закону, чи будуть підлягати кодифікації акти, які вміщують технічні, економічні, технологічні та інші спеціальні правила; здійснюється збір матеріалу та його аналіз. Перш за все, звільняються від скасованих актів: визначається можливість використання окремих правових положень актів, що фактично не діють, але і не скасовані; виключаються вступні частини закону, статті, що втратили силу, та ін.; розподіляється законодавчий матеріал за відповідними розділами; усуваються суперечності в нормах одного акта та між нормами актів, що регулюють схожі відносини; виявляються прогалини в нормах і перед законодавчим органом порушується питання про їх усунення.

За обсягом кодифікація може бути загальною, галузевою, спеціальною.

Під загальною кодифікацією розуміють прийняття цілої серії кодифікованих актів з усіх основних галузей законодавства і створення на цій основі об'єднаної, внутрішньо узгодженої системи актів.

Галузева кодифікація охоплює законодавство певної галузі права (Цивільний, Кримінальний кодекси та ін.).

Спеціальна (комплексна) кодифікація – це видання актів, що регулюють той чи той правовий інститут (Податковий, Лісовий, Митний кодекси та ін.)

Завдяки кодифікації підвищується рівень узгодженості законодавства, посилюється системність функціонування правової системи держави, здійснюється зменшення кількості нормативно-правових актів, усунення прогалин та колізій у законодавчих актах. Задля досягнення цієї мети передусім необхідно здійснити комплексні фундаментальні дослідження чинного законодавства у відповідній сфері правовідносин, аналіз зарубіжного досвіду з цієї тематики, врахування норм європейського та міжнародного права.

### **Основні види кодифікаційних актів:**

*Основи законодавства* визначають принципи та загальні правові, організаційні, економічні та соціальні засади функціонування певної сфери суспільного життя, регулюють суспільні відносини у цій галузі, встановлюють фундаментальні, вихідні положення галузі законодавства.

**Кодекс** – законодавчий акт, який містить систематизовані, узгоджені між собою норми права, що регулюють певну сферу суспільних відносин. Кодекс є найпоширенішим видом кодифікаційних актів. Як правило, він є системоутворювальним актом відповідної галузі права. Серед характерних рис кодексу можна виділити такі: 1) загальні – нормативність; розглядається і приймається в порядку законодавчої процедури парламентом держави; має вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів; 2) особливі – детальна впорядкована регламентація широкого кола суспільних відносин; особливий предмет і метод правового регулювання; кодекс є основним актом галузі або підгалузі законодавства; його структура включає, як правило, дві частини (загальну та особливу) тощо.

Кодифікація вважається одним із головних методів підвищення ефективності законодавства.

Кодифікація нормативно-правового матеріалу повинна відповідати таким об'єктивним вимогам:

- забезпечувати збалансоване нормативно-правове регулювання багатопланових і різноманітних відносин;
- адекватно відбивати політико-економічні реалії суспільства;
- доповнювати і розвивати зміст і форму українських державно-правових традицій різних періодів;
- використовувати досвід правових держав для здійснення кодифікаційного процесу, органічно на рівні змісту і форми імплементуватися до світової і передусім, європейської кодифікаційної системи.

Під час розробки кодексів відбуваються не лише усунення дублювань, суперечностей, заміна застарілих та «невдалих» положень, а й законодавче подолання наявних прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин. Саме тому розширення обсягів та поліпшення якості кодифікаційної діяльності має стати одним із головних завдань законотворчого процесу в Україні, правове поле якої ще не можна назвати досконалим.

Головною метою кодифікаційних робіт є досягнення правової ясності та полегшення правозастосування закладених у кодексах норм. Запровадження названих законодавчих актів дає змогу звести в одному нормативно-правовому акті як норми застосування, так і норми, що передбачають відповідальність за їх порушення. Проте кодифікація не може і не повинна ставати основною формою поточного правового регулювання. Не завжди спроби кодифікувати той чи той масив законодавчих норм є виправданими і дають позитивні результати.

Кодифікаційна діяльність повинна базуватися на Класифікаторі нормативно-правових актів України із загальнодержавним статусом. Варто підкреслити, що для створення стабільної системи галузей законодавства законодавцям необхідне наукове обґрунтування загальних засад класифікації, оскільки існують різні системи і підходи до класифікації законодавства.

Особливе місце у діяльності із систематизації посідає облік законів, який охоплює реєстрацію, зберігання законів та супутньої документації, внесених змін тощо. Існують два види обліку: журнальний або картотечний – фіксація реквізитів та основних положень нормативно-правових актів у спеціальних журналах за хронологічним або тематичним критеріям; автоматизований – розробка спеціалізованих інформаційно-пошукових систем.

### Систематизація законодавства

Процес упорядкування законодавства держави, удосконалення таких його ознак як структурованість, узгодженість, єдність та цілісність

#### інкорпорація

(пізньолат. incorporation – включення до складу) – це форма систематизації, яка полягає в об'єднанні та розташуванні за обраним критерієм законів у збірках, при чому зміст відповідних актів не змінюється

#### кодифікація

(пізньолат. codificatio, від лат. codex – навощена дощечка для письма, книга і ficatio, від facio – роблю) – форма систематизації законодавства, в процесі якої відбувається змістовна докорінна переробка діючих законів, розробка нових моделей регулювання і включення їх до нового кодифікованого акта

#### консолідація

(пізньолат. consolidatio, від лат. con... – префікс, що означає об'єднання, спільність, сумісність, і solidatio – укріплення, зміцнення) – форма систематизації законодавства, в результаті якої замість кількох чинних законодавчих актів без зміни їх нормативного змісту приймається новий акт

**Принципи кодифікації**  
конституційність та законність, об'єктивність, демократизм, плановість, системність, спадкоємність та оновлення, науковий підхід до підготовки і прийняття кодифікаційних актів

## Кодифікація

(*лізньолат. codificatio*, від лат. *codex*, первісно – стовбур; навошена дощечка для письма, книга і ...*ficatio*, від *facio* – роблю) – форма систематизації законодавства, в процесі якої відбувається змістовна докорінна переробка діючих законів, розробка нових моделей регулювання і включення їх до нового кодифікованого акта. Цей процес можна розглядати як найвищий рівень систематизації правових норм

## Основні види кодифікаційних актів (у сфері законотворчості)

**Кодифікована Конституція** – Основний закон, який регламентує основи суспільного, політичного, економічного життя суспільства, права і свободи громадян

**Кодекс** – єдиний, зведений, юридично і логічно цілісний, внутрішньо узгоджений нормативний акт.  
*Кодекс містить систематизовані, узгоджені між собою норми права, що регулюють певну сферу суспільних відносин. Є найпоширенішим видом кодифікаційних актів. Як правило, кодекс є системоутворюючим актом відповідної галузі права.*

*Особливі ознаки – детальна упорядкована регламентація широкого кола суспільних відносин; особливий предмет і метод правового регулювання; є основним актом галузі або підгалузі законодавства; має складну структуру і великий обсяг, поділяється на частини: загальну та особливу, розділи та глави*

**Основи законодавства** – кодифікований акт, що містить концептуальні поняття, цілі і завдання правового регулювання, принципи, які встановлюють основні напрямки регулювання певної сфери суспільних відносин.

*Визначає принципи та загальні правові, організаційні, економічні та соціальні засади функціонування певної сфери суспільного життя, встановлює фундаментальні, вихідні положення галузі законодавства.*

*Як правило, складається з нетипових норм – норм-цілей, норм-принципів, норм-дефініцій і забезпечує зв'язок і узгодженість норм тих чи інших галузей або інститутів права*

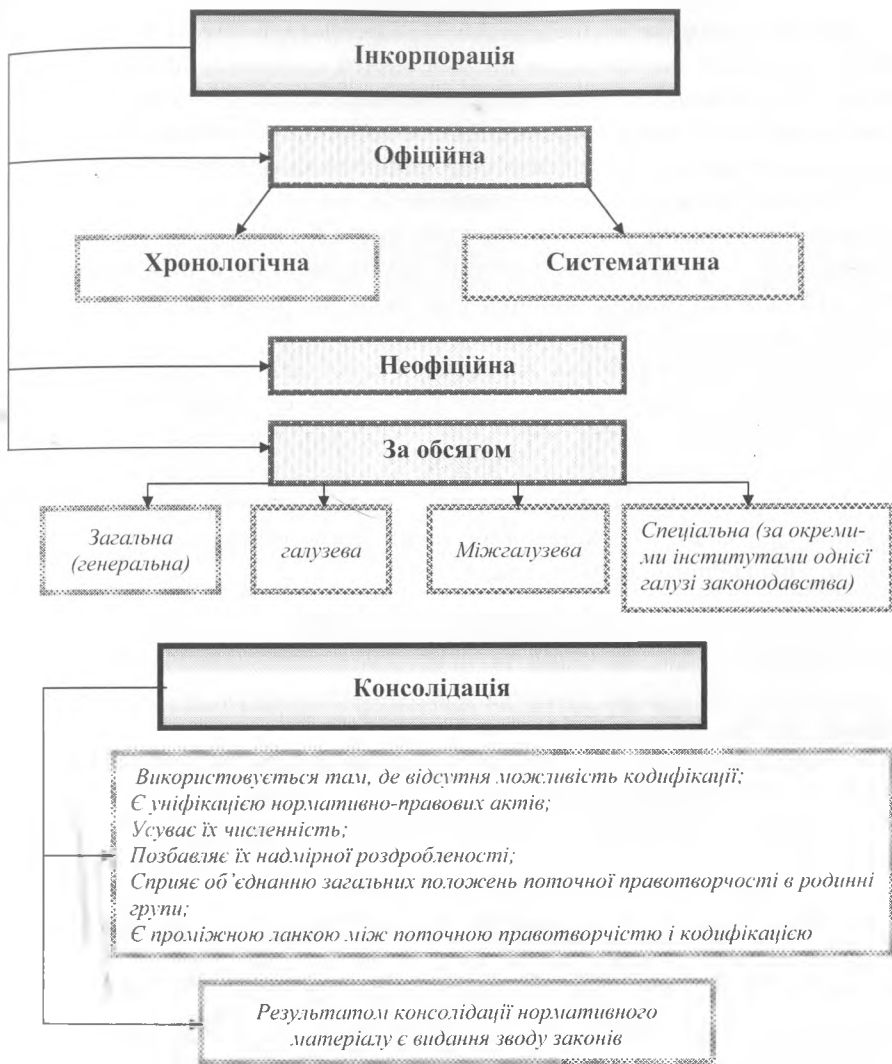
## Види кодифікації (за обсягом)

**Загальна** (припускає створення зведених кодифікаційних актів для основних галузей законодавства)

**Галузева** (припускає об'єднання правових норм певної галузі права в суворо встановленому порядку)

**Міжгалузева / комплексна** (припускає об'єднання правових норм не відповідно до галузей права, а за принципом регулювання значної сукупності суспільних відносин у сфері державної діяльності, галузі господарства або соціально-культурного будівництва)

**Спеціальна / внутрішньогалузева** (припускає об'єднання правових норм конкретного інституту або підгалузі права певної галузі)



### Терміни та поняття

**Інкорпорація** (пізньолат. *incorporation* – включення до складу) – форма систематизації, яка полягає в об'єднанні та розташуванні за обраним критерієм законів у збірках, причому зміст відповідних актів не змінюється.

**Кодекс** – законодавчий акт, який містить систематизовані, узгоджені між собою норми права, що регулюють певну сферу суспільних відносин.

**Кодифікація** (пізньолат. *codificatio*, від лат. *codex*, первісно – стовбур; навошена дощечка для письма, книга і *...ficatio*, від *facio* – роблю) – форма систематизації законодавства, в процесі якої відбувається змістовна докорінна переробка чинних законів, розробка нових моделей регулювання та включення їх до нового кодифікованого акта.

**Консолідація** (пізньолат. *consolidatio*, від лат. *con...* – префікс, що означає об'єднання, спільність, сумісність, і *solidatio* – укріплення, зміцнення) – форма систематизації законодавства, в результаті якої замість кількох чинних законодавчих актів без зміни їх нормативного змісту приймається новий акт.

**Основи законодавства** визначають принципи та загальні правові, організаційні, економічні та соціальні засади функціонування певної сфери суспільного життя, регулюють суспільні відносини у цій галузі, встановлюють фундаментальні, вихідні положення галузі законодавства.

**Систематизація законодавства** – процес упорядкування законодавства держави, удосконалення таких його ознак, як структурованість, узгодженість, єдність та цілісність.

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняттю «систематизація законодавства».
2. Яку роль відіграє систематизація законодавства в процесі вдосконалення системи законодавства?
3. Які існують форми систематизації законодавства та їх особливості?
4. Назвіть основні види кодифікаційних актів.

### **Література**

1. Дёмин А. В. Теория государства и права: Курс лекций / А. В. Дёмин. – М.: ИНФРА – М, 2002. – С. 122–125.
2. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов / В.С. Нерсисянц. – М.: Норма, 2004. – 552 с.
3. Опришко В. Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України / В.Ф. Опришко. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – 210 с.
4. Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, жовтень 1999 року / Ред. колегія: В. Ф. Опришко (голова), М. Ф. Верменчук, М. О. Теплюк та ін. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – 599 с.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
6. Теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: МАУП, 2003. – С. 149–152.
7. Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Введение в российское право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина. – М.: ООО «Городениздат», 2003. – 656 с.
8. Чухвичев Д. В. Законодательная техника: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению 030500 «Юриспруденция» / Д. В. Чухвичев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – С. 211–231.

### § 3. Ефективність законодавства

*Визначення ефективності законодавства. Якість закону як необхідна умова ефективності законодавства. Диференційований підхід до визначення ефективності закону. Метод функціонально-правового аналізу. Умови досягнення максимальної ефективності законодавства.*

Сьогодні все більшої актуальності набуває аналіз законів не тільки з точки зору відповідності загальним принципам права, а й з точки зору їх здатності сприяти досягненню поставлених цілей.

**Ефективність законодавства** – це співвідношення між результатом, досягненим у процесі реалізації законодавства, і метою його прийняття. Ефективність законодавства слід вимірювати його внеском у зміцнення правових основ державного та суспільного життя, у забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Закон може досягти цілі, задля якої його було прийнято, тільки якщо на стадії його розробки глибоко та всебічно було вивчено громадську думку, потреби у вирішенні певних суспільних відносин, їх було враховано та закріплено в законодавчому акті.

Важливими умовами ефективності законодавства є аналіз законопроектів з точки зору науково-соціологічного прогнозування їх взаємозв'язку із соціально-економічною ситуацією, забезпеченням гарантій прав особи, а також оцінка специфіки закону як засобу вирішення конкретних соціальних проблем. Основними показниками прогнозованої ефективності закону можуть бути зокрема:

- наукова обґрунтованість закону;
- відповідність положень закону міжнародно-правовим актам і документам, ратифікованим Україною;
- мова закону, його доступність для населення, лаконічність, чіткість формулювань тощо. Текст закону повинен бути таким, щоб для його застосування не потрібні були додаткові коментарі та роз'яснення.<sup>116</sup> Отже, велике значення для ефективності законодавства має якість та досконалість самого закону.

Підвищення ефективності чинного законодавства безпосередньо стосується і діяльності, яка має здійснюватися після прийняття законів, а саме дослідження питань ефективності дії прийнятих законів.

Оцінка ефективності дії закону покликана забезпечити свого роду оперативний зворотний зв'язок, що вказував би на необхідність внесення до закону збалансованих коректив. Цим процесом логічно завершується цикл законотворчої діяльності та створюються передумови

<sup>116</sup> Матвєєва Ю. І. Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства // Наукові записки: Юридичні науки. – 2005. – Т. 38. – С. 53–54.

для подальшого вивчення правових потреб суспільства та для підготовки нових законів.

Завдання дослідження ефективності закону, на думку експертів, полягає у тому, щоб оцінити, якою мірою він забезпечує виконання закладених у ньому функцій, наскільки цьому сприяє механізм реалізації; наскільки відповідає інтересам Українського народу, від імені якого прийнята Конституція України. Тому доцільно вивчати ефективність дії закону пошарово:

- юридичну;
- соціальну;
- психологічну;
- економічну;
- на мікро- та макрорівні (ефективність на одному рівні може означати неефективність на іншому).

Ефективність дії законодавства потрібно вивчати у досить великому часовому інтервалі, досліджувати прямі та непрямі наслідки, які можуть бути далеко не однаковими у різних законах. Крім того, має обов'язково братися до уваги економічний аспект прийняття закону, вестися розрахунок його вартості. Це питання того, скільки коштуватиме закон державі, чи є у бюджеті кошти для його реалізації. Отже, перед прийняттям закону, необхідно здійснити розрахунок доцільності його економіко-математичної моделі, аби хоча б приблизно уявити його «вартість». Не можна приймати закони не глядячи, не розуміючи, які витрати вони викличуть, оскільки ефективність закону означає його здатність в оптимальні строки та з найменшими витратами досягати бажаного результату.

Для дослідження цих проблем застосовують метод функціонально-правового аналізу – це метод системного дослідження ефективності дії законів в процесі їх реалізації з огляду на якість, ступінь виконання покладених на нього функцій щодо регулювання відповідних суспільних відносин. Функціонально-правовий метод передбачає підготовчий, інформаційний, аналітичний, творчий, дослідницький, рекомендаційний етапи та етап впровадження.

Як зазначає проф. В. І. Семчик, на підготовчому етапі здійснюється вибір правових інститутів, окремих правових норм, якими стосовно запланованого дослідження регулюються певні суспільні відносини, і конкретних об'єктів (груп об'єктів), в діяльності яких застосовуються правові настанови.

Інформаційний етап передбачає збір, систематизацію та узагальнення відомостей про оцінку правових норм науковцями і спеціалістами-практиками, ЗМІ, про практику їх застосування на прикладі досліджуваних об'єктів безпосередньо із соціального життя.

На аналітичному етапі здійснюється побудова моделі досліджуваних суспільних відносин, вивчення умов правозастосування, диференційований аналіз та оцінка функціональної відповідності правових приписів цілям і завданням, які закладав законодавець в період прийняття закону.

Творчий дослідницький етап здійснюється у вигляді побудови логічних моделей (конструкцій) досліджень. Тут дається оцінка законотворчій дії та ефективності досліджуваних правових норм, результат зіставляється з думкою інших дослідників і практиків, відбуваються творчі обговорення, а також розробка та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення закону, формується його доктринальне тлумачення, пропонується механізм реалізації, попередня оцінка варіантів окремих норм з метою виключення неперспективних чи недоцільних.

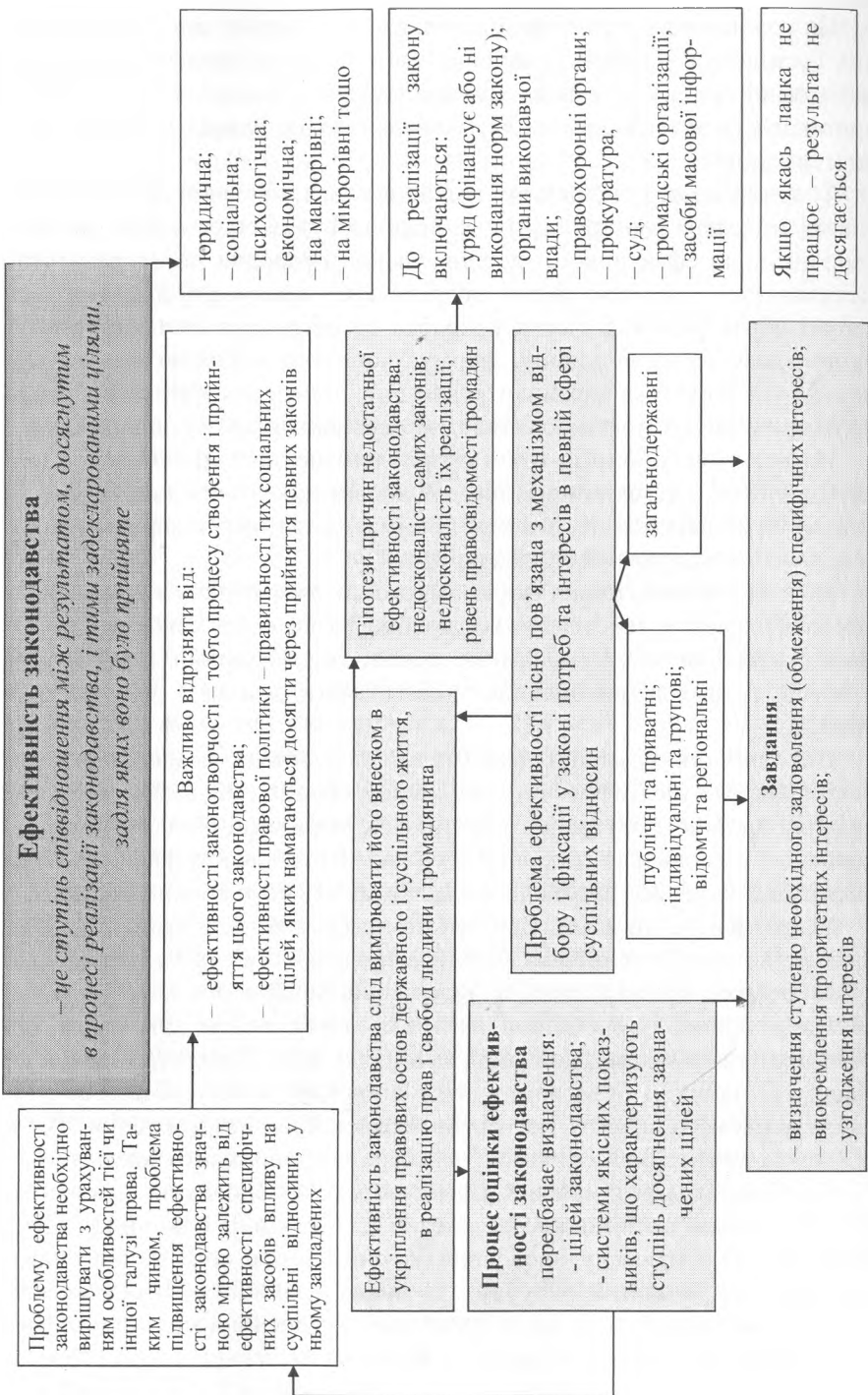
На рекомендаційному етапі розроблені наукові пропозиції доводяться до тих державних органів, які вповноважені розглядати, скасовувати чи вносити зміни, а також приймати остаточний варіант правотворчого чи правозастосовного рішення.

На етапі впровадження формується остаточна редакція проекту законодавчого акта, забезпечується процедура його погодження з іншими державними чи громадськими організаціями, прийняття закону і доведення його до виконавців, здійснюються заходи з реалізації на практиці.

Використання функціонально-правового методу дозволяє досліднику орієнтуватися у величезному масиві законів (кількість яких з року в рік зростає), матеріалів практики їх реалізації, а також створює сприятливі умови для розробки науковообґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, механізму його впровадження.

Ефективність дії законодавства безпосередньо пов'язана з рівнем правосвідомості громадян. Суспільна правосвідомість та громадська думка повинні орієнтуватися на включення прийнятого закону у регулятивний процес і повсякденне життя багатьох людей. Для цього сам факт прийняття закону, його цілі, зміни, які мусять настати після його реалізації, повинні бути доведені до широкого загалу. Важливе значення у цьому контексті має рівень правової культури суспільства в цілому та професійно-юридична культура посадових осіб зокрема.

Досягнення максимальної ефективності законодавства можливо лише за умови дотримання прав і свобод людини, еволюційного розвитку системи права та оновлення законодавства, врахування національних, історичних, культурних та інших традицій, охоплення всіх елементів правової системи, систематизації, удосконалення структури законодавства, встановлення та забезпечення ієрархії нормативно-правових актів.



## **Терміни та поняття**

**Ефективність законодавства** – це співвідношення між результатом, досягненим у процесі реалізації законодавства, і метою його прийняття.

**Метод функціонально-правового аналізу** – метод системного дослідження ефективності дії законів в процесі їх реалізації з огляду на якість, ступінь виконання покладених на нього функцій щодо регулювання відповідних суспільних відносин.

**Моніторинг** (англ. monitoring – контроль, від лат. monitor – той, хто попереджає, застерігає, радник, консультант) – регулярне спостереження за станом суспільних, правових, соціальних, природних і технічних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування. Розрізняють глобальний, регіональний і локальний рівні моніторингу. Інформація, отримана за допомогою моніторингу, використовується при підготовці законів, інших нормативно-правових актів, рішень тощо, що приймаються державними органами, політичними партіями, громадськими організаціями тощо.

## **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняття «ефективність законодавства».
2. Назвіть етапи методу функціонально-правового аналізу.
3. Назвіть аспекти вивчення ефективності дії закону.

## **Література**

1. *Законодавство: Проблеми ефективності* / В. Б. Авер'янов, С. В. Бобровник, В. В. Головченко та ін.; Ред. кол.: В. Б. Авер'янов, В. Н. Денисов, В. Ф. Сіренко, Я. М. Шевченко. – К.: Наук. думка, 1995. – 78 с.
2. *Матвєєва Ю. І.* Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства / Ю. І. Матвєєва // Наукові записки: Юридичні науки. – 2005. – Т. 38. – С. 52–56.
3. *Мухаєв Р. Т.* Теория государства и права: учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. – М.: «Издательство ПРИОР», 2001. – С. 459–460.
4. *Самощенко И. С.* О понятии эффективности правовых норм / И. С. Самощенко, В. И. Никитский // Ученые записки ВНИИСЗ. – Вып. 18. – М., 1969. – С. 21–75.
5. *Тихомиров Ю. А.* Организация и проведение правового мониторинга / Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 2006. – № 10. – С. 11–15.
6. *Тихомиров Ю. А.* Введение в российское право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина. – М.: ООО «Городениздат», 2003. – 656 с.

## ГЛАВА 8.

# ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ.

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

---

### § 1. Роль порівняльного правознавства у законотворчому процесі

*Визначення поняття «порівняльне правознавство». Предмет порівняльного правознавства. Цілі порівняльного правознавства. Методи порівняльних досліджень. Особливості здійснення порівняльних досліджень. Роль методів порівняльного правознавства в процесі вдосконалення законодавства.*

Вивчення та використання досвіду законотворчого процесу та законодавчого процесу як його складової зарубіжних країн є необхідною умовою вдосконалення вітчизняного законотворення, і як результат – гармонізації та наближення національного законодавства до загальновизнаних міжнародних норм і стандартів.

Використання в законотворчій діяльності позитивного досвіду зарубіжних країн потребує активного застосування методів порівняльного дослідження.

Порівняльне правознавство дає змогу знайти шляхи вирішення певних проблем у правових системах країн та визначити, якою мірою це може бути корисним для застосування в інтересах національного правопорядку. Крім того, порівняльне правознавство допомагає державам у процесі законотворчості вирішувати завдання гармонізації та зближення національних законодавств, що вимагається сучасними інтеграційними процесами, а також дає можливість опанувати позитивний і врахувати негативний зарубіжний досвід під час вдосконалення вітчизняного законотворчого процесу та законодавства.

В науковій літературі існує два терміни: «порівняльне право» та «порівняльне правознавство». Обидва вони широко застосовуються вченими для позначення того самого правового явища та мають право на існування. Відмінність полягає в тому, що перший з них набув поширення в західній юридичній науці, а другий – у соціалістичній та постсоціалістичній.<sup>117</sup>

Існують два основні протилежні підходи до визначення поняття «порівняльне правознавство». Прихильники одного підходу трактують його винятково як метод наукового аналізу. Прихильники іншого

---

<sup>117</sup> Марченко М. Н. Сравнительное правоведение: Общая часть. – М.: Зерцало, 2001. – С. 72–76.

вважають порівняльне правознавство самостійною юридичною наукою.<sup>118</sup>

**Порівняльне правознавство** – це сфера та напрям юридичних і міждисциплінарних досліджень, що вивчає правові масиви та системи за допомогою комплексу методів, провідне місце з – поміж яких належить порівняльним, а також власне порівняльно-правову методологію.

Порівняльне правознавство може розглядатися як метод аналізу, завдяки застосуванню якого виявляється загальне й особливе в питаннях законотворчої діяльності в різних країнах.

Коло питань, які є *предметом порівняльного правознавства*: методологічні проблеми порівняння в праві («теорія порівняльно-правового методу»); зіставлення основних правових систем сучасності (при цьому важливу роль відіграють питання класифікації цих систем); традиційне «порівняльне правознавство», тобто порівняння нормативних джерел із конкретних правових проблем, головним чином, на рівні й у межах галузей права; так зване функціональне порівняння та деякі інші соціологічно орієнтовані види порівняльно-правових досліджень; історико-порівняльне вивчення права.<sup>119</sup>

Головними цілями порівняльного правознавства є такі:

- пізнавальна, орієнтована на глибоке вивчення правових явищ;
- інформаційна, яка забезпечує матеріалами, що стосуються розвитку й функціонування зарубіжних правових систем;
- аналітична, спрямована на пошук коренів і витоків правових явищ у зарубіжних правових системах і тенденцій їх розвитку;
- інтегративна, що відповідає за пошук способів гармонізації та збереження правових систем держав, що інтегруються;
- критична, що забезпечує об'єктивний та суб'єктивний аналізи правових систем і законодавств певних країн;
- пропагандистська, спрямована на аргументований захист своєї правової системи та її гідності.<sup>120</sup>

Методологія компаративістики (компаративізм – від лат. *comparativus* – порівняльний) не зводиться тільки до порівняння. Порівняльне правознавство має цілий комплекс засобів.

**Методи порівняльних досліджень**: конкретно-соціальний, формально-політичний, системно-структурний та, особливо, порівняльно-правовий метод, який може надати допомогу у пошуку того кращого, прогресивного, що накопичено міжнародно-правовою та внутрішньо-державною практикою. Порівняльно-правові дослідження також ма-

<sup>118</sup> Ткаченко В. Д. Порівняльне правознавство. – Х.: Право, 2003. – С. 3.

<sup>119</sup> Дмитрієв А. І., Шенель А. О. Порівняльне правознавство. – К., 2003. – С. 19–20.

<sup>120</sup> Див.: Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. – М., 1996. – С. 37–41.

ють пізнавальну цінність, розширюючи світогляд законотворця, сприяючи поглибленню знань з конкретного питання.

Методики та процедури порівняльного правознавства використовуються законотворцями на національному та міжнародному рівнях під час підготовки проектів нормативно-правових актів, для з'ясування відповідності національного правового регулювання міжнародному, при виборі форм, методів та визначенні результатів зближення національного правового масиву з іншим (іншими) національним (національними) чи міжнародними правовими масивами, у федеративних чи конфедеративних державах – для створення модельного законодавства та здійснення іншої уніфікаційної діяльності.

Необхідно зазначити, що процес порівняльних досліджень може супроводжуватися певними особливостями. Одна з них пов'язана з правильністю перекладу актів законодавства з іноземної мови. Для порівняльного дослідження слід вдаватися до якнайточнішого перекладу, аби уникнути неправильного тлумачення норм законодавства відповідної країни. Для цього необхідна допомога експертів-правників з відповідних країн, які б володіли іноземними мовами. Недосконалість перекладу іноземного законодавства містить ризик абсолютного або часткового нерозуміння та неусвідомлення правової системи іншої країни і, як наслідок, не може відповідати меті, яку ставить перед собою законотворець під час порівняльного дослідження.

Вивчення права іноземної держави в процесі порівняльного дослідження має спиратися на дослідження законотворчого процесу та чинного законодавства, практики його застосування у часі й просторі, оскільки без цього неможливо збагнути всю багатогранність правових механізмів, їх ефективність або недосконалість.

Законотворчість у парламентах різних країн визначається політичною системою, парламентською традицією, правовою культурою та морально-етичними засадами суспільства.

Законотворчий процес у зарубіжних країнах, як правило, складається з таких стадій: підготовка законопроекту; внесення законопроекту до парламенту; розгляд законопроекту у комітетах; слухання законопроекту у комітетах, внесення до нього поправок; внесення проекту на пленарне засідання; розгляд законопроекту з внесенням поправок; голосування з приводу ухвалення законопроекту; розгляд прийнятого парламентом законопроекту главою держави; опублікування закону.

Отже, порівняльне правознавство має вагоме значення для вдосконалення законотворчого процесу, оскільки дозволяє опанувати передовий досвід зарубіжних країн.

Підкреслимо, що слід розмежовувати значення порівняльних досліджень у законотворчому процесі саме як важливої складової цього процесу та їх значення для вдосконалення власне процедури законотворчої діяльності.

Належне використання методів порівняльних досліджень у вітчизняному законотворчому процесі сприятиме його вдосконаленню.

Багаторічний досвід парламентського права та практика його застосування сформували класичні процедурні механізми, що застосовуються у багатьох демократичних країнах. Детальний порівняльний аналіз процесів законотворення в зарубіжних країнах дає можливість виявити ознаки, що притаманні демократичним країнам: надання народу, а також постійним комісіям чи комітетам парламенту права законодавчої ініціативи, проведення громадського обговорення законопроектів тощо. Ці ознаки в повному обсязі поки що не характерні для законотворчого процесу в Україні.

Вітчизняний законотворчий процес взагалі відповідає тим принципам, які визнані в багатьох демократичних країнах світу. Водночас існує необхідність подальшого його удосконалення. Однією з необхідних умов успішної реалізації законотворчого процесу є використання позитивного досвіду законотворчої діяльності зарубіжних країн. Тому доцільно розширити практику системного використання порівняльних досліджень, методів порівняльного аналізу у законотворчому процесі.

### **Терміни та поняття**

**Порівняльне правознавство** – сфера та напрям юридичних і міждисциплінарних досліджень, що вивчає правові масиви та системи за допомогою комплексу методів, провідне місце з – поміж яких належить порівняльним, а також власне порівняльно-правову методологію.

### **Контрольні питання**

1. Яке співвідношення мають поняття «порівняльне право» та «порівняльне правознавство»?
2. Що є предметом порівняльного правознавства?
3. Які головні цілі має порівняльне правознавство?
4. Які особливості має проведення порівняльних досліджень?

### **Література**

1. Дмитрієв А. І. Порівняльне правознавство: Навчальний посібник / А. І. Дмитрієв, А. О. Шепель; відп. ред. В. Н. Денисов. – К.: Юстініан, 2003. – 184 с.
2. Марченко М. Н. Сравнительное правоведение: Общая часть: Учебник для юридических вузов / М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2001. – 560 с.

3. *Порівняльне правознавство: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів* / В. Д. Ткаченко, С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов; За ред. В. Д. Ткаченка. – Х.: Право, 2003. – 274 с.

4. *Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения* / Ю. А. Тихомиров. – М.: Норма, 1996. – 432 с.

5. *Ткаченко В. Д. Порівняльне правознавство* / В. Д. Ткаченко. – Х.: Право, 2003. – 274 с.

## § 2. Вступ до міжнародного права

*Міжнародне право кінця XX – початку XXI століття. Суб'єкти міжнародного права. Співвідношення національного міжнародного права.*

**Вступ.** У своєму розвитку людство пройшло шлях від печер до сучасних комп'ютерних технологій і єдина ідея, яка до сьогодні не змінилася і домінує в суспільстві, – необхідність врегулювання відносин задля уникнення ситуації хаосу та невизначеності. Будь-яке суспільство, велике чи мале, сильне чи слабе, створювало для себе основні принципи, якими керувалося та, за потреби, розвивало. По суті це і породило право, яке об'єднало членів спільноти і встановлювало дозволону і заборонену поведінку.

Право складається із ряду норм, які регулюють поведінку, і відображає певною мірою культуру суспільства, в якому воно зароджується та існує. Цілком очевидно, що це зумовлює значні відмінності в правовій культурі держав і в правовій системі держав у цілому. Однак у сучасному світі державам, як і людям, потрібно постійно спілкуватися між собою і потрібен той інструмент, який визначить дозволону і заборонену поведінку держав. Державам потрібні єдині «правила гри», які дозволять їм взаємодіяти в рамках єдиної системи правил, саме цим і є міжнародне право.

Міжнародне право регулює надзвичайну кількість відносин, які складаються між державами: від війни до запуску космічних кораблів у космос, при чому такі відносини мають горизонтальний характер, тобто їх суб'єкти рівні.

**Міжнародне право кінця XX – початку XXI століття.** Протягом XX-го століття міжнародне право охоплювало дедалі більше сфер суспільних відносин, що стало результатом значного ускладнення міжнародних відносин (глобалізація, регіоналізація). По суті, те міжнародне право, яке існує зараз стало результатом таких процесів. Воно

охопило відносини від морського дна до космосу, а також, і це головне на даному етапі розвитку людства, економічну сферу.

На початку ХХІ століття зберігається тенденція до суттєвих змін в розумінні міжнародного права, особливо це стосується питання застосування сили поза системою ООН або регіональних організацій. Основною проблемою сучасного міжнародного права є питання як інкорпорувати нові стандарти міжнародної поведінки в існуючі міжнародні норми, оскільки все ж таки основа міжнародної системи є збалансованою і здебільшого відповідає вимогам сучасних міжнародних відносин. Тобто, проблема полягає не у відсутності регулювання, а у відсутності механізму вирішення колізій між однорівневим регулюванням. Яскравим прикладом є співвідношення регулювання, направленного на протидію тероризму, захисту прав людини, захисту прав своїх громадян і зобов'язанням не втручатися у внутрішні справи держави та недоторканості державних кордонів.

На практиці, ця колізія виглядає наступним чином. Загальновизнаною нормою міжнародного права рівня *jus cogens* (імперативної норми) є обов'язок держави поважати права людини. І порушення прав людини є порушенням зобов'язання *erga omnes* (поміж усіх). Однак постає питання чи дає це іншим державам (групі держав) право застосувати силу проти порушника поза встановленим механізмом ООН. Тобто проблема у відповіді на питання, то хто більший порушник Югославія, яка порушила зобов'язання щодо поваги прав людини чи США, які поза санкцією ООН, застосували силу, порушили недоторканість державного кордону; хто більший порушник Грузія, яка порушувала права російських громадян в Абхазії чи Росія, яка застосувала силу, порушивши при цьому державний кордон Грузії і врешті територіальну цілісність останньої.

Тому міжнародне право разом є відображенням міжнародної політичної системи і розстановки сил на міжнародній політичній арені. І це є об'єктивною передумовою розвитку системи міжнародного права. Слід враховувати, що з самого початку міжнародне право розбудовувалося на основі ворожості. Держави намагалися розповсюдити свою владу якомога далі за свої межі, що не могло сподобатись їх сусідам, які власне мали аналогічні наміри. Однак розвиток історії людства засвідчив неможливість існування держав самостійно або у постійно ворожому середовищі, що зумовило появу міжнародного права спочатку як розрізнених норм, а потім вже як системи.

**Суб'єкти міжнародного права.** Міжнародне право мало довгий час виключно євроцентричний характер, тобто на принципах, які закладала європейська правова культура і тільки за участі держав Європи. Однак із становленням США та СРСР як вагомих міжнародних

акторів євроцентричність міжнародного права поступово зникає і на зміну їй приходить глобалізація. Сьогодні воно відображає основні тенденції міжнародної політики, яка орієнтована на інтереси держав і таким чином сучасна система міжнародного права ґрунтується на базових принципах, які стосуються саме держав: невтручання у внутрішні справи держав, територіальної цілісності, незастосування сили або погрози силою, суверенної рівності, недоторканності державних кордонів, мирне вирішення спорів, співробітництво держав, добросовісного виконання міжнародних зобов'язань. І лише два принципи зобов'язують держави по відношенню до інших учасників міжнародного спілкування: народів та фізичних осіб. Це принципи поваги прав людини та поваги права народу на самовизначення<sup>121</sup>.

Тим не менш, ряд факторів призвів до суттєвої нерівності суб'єктів міжнародного права *de facto*, особливо це стосується економічного розвитку. Відповідно виникає нерівність суб'єктів в міжнародних економічних відносинах.

Дія міжнародного права розповсюджується не тільки на держави, але і на міжнародні інституції, фізичних на юридичних осіб, однак це не означає, що вони всі є повноцінними суб'єктами міжнародного права. Суб'єкт повинен мати як право-, так дієздатність і відповідно бути здатними створювати права та обов'язки, як для себе, так і для інших учасників міжнародних відносин. Такі ознаки притаманні тільки державам, міжнародним організаціям, народам і націям, які борються за самовизначення та державоподібним утворенням.

Цілком очевидно, що міжнародне право має абсолютно іншу правову природу, ніж внутрішньодержавне право, що зумовлено суб'єктним складом відносин, які воно (міжнародне право) регулює. Це суб'єкти, які наділені владними повноваженнями або в силу своєї правової природи (держави, державоподібні утворення, народи) або в силу переданих їм повноважень першими (міжнародні інституції).

Таким чином, **суб'єкт міжнародного права** – це учасник міжнародних відносин, який володіє міжнародними правами та має міжнародні обов'язками, і здійснює їх на основні міжнародного права, і який у випадку невиконання свого обов'язку або порушення права іншого суб'єкта може нести міжнародно-правову відповідальність.

Серед основних суб'єктів міжнародного права перше місце належить державам. Для існування держави як суб'єкта міжнародного права достатньо наявності наступних ознак:

➤ населення;

---

<sup>121</sup> Детальніше про зміст принципів див. Статут ООН 1945 р., Декларацію про принципи міжнародного права, які стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами у відповідності до Статуту ООН 1970 р., Заключний акт Ради з безпеки та Співробітництва в Європі 1975 р.

- територія;
- уряд;
- здатність вступати у відносини з іншими державами (ст. 1 Конвенції Монтевідео про права та обов'язки держав 1933 р.).

Для об'єктивного існування держави визнання<sup>122</sup> не обов'язковим елементом, хоча слід відзначити, що саме визнання дозволяє державі найбільш повно реалізувати свої права як суверенного утворення.

Над державами в міжнародному праві немає верховної влади, яка б могла встановити для них правила поведінки у відносинах одне з одним. В цьому і полягає суверенітет держави як її **невід'ємна** ознака. Завдяки цьому держави рівні між собою, незалежно від території, населення, культурного та економічного розвитку, і на цій основі формується основний принцип міжнародного права – суверенної рівності держав, закріплений у Статуті ООН. Суверенітет має дві сторони: зовнішню та внутрішню. Внутрішній суверенітет включає в себе законодавчу, виконавчу та судову владу над населенням. До цього ж суверенітету слід віднести суверенітет держави над її природними ресурсами. Саме із цього положення випливає інший основоположний принцип міжнародного права – принцип співробітництва держав<sup>123</sup>. Права держав, які притаманні зовнішній стороні суверенітету включають в себе: право на мир, право на міжнародне спілкування і співробітництво з іншими державами в культурній, політичній та соціальній сферах, право обмінюватись з іншими державами дипломатичними та консульськими місіями, право приймати участь у міжнародних документах універсального характеру або в регіональних конференціях регіонального характеру, які безпосередньо стосуються інтересів суб'єкта, право на участь у міжнародних універсальних договорах, право на нейтралітет тощо. Всі ці права належать до основних, або суверенних прав держав. Вони, власне, і складають юридичний зміст державного суверенітету. При цьому суверенним правам кожної держави відповідає зобов'язання поважати суверенітет інших держав.

Державний суверенітет передбачає також наявність у держави своєї внутрішньої компетенції, втручання в яку є порушенням іншого принципу міжнародного права – заборони втручання у внутрішні справи інших держав.

Таким чином, суверенітет є головною передумовою міжнародною правосуб'єктності держав. Остання не залежить від волі окремих

<sup>122</sup> Під визнання слід розуміти акт держави, яким вона вважає за доцільне вступити в юридичні відносини зі стороною, що визнається.

<sup>123</sup> Інколи принцип співробітництва, який особливо реалізується у зв'язку із створенням міжнародних організацій, обмежує суверенітет держав, який є обов'язковою складовою принципу суверенної рівності держав.

держав, в тому числі від визнання її іншими державами в якості суверенної держави.

Суттєвою характеристикою держави як суб'єкта міжнародних відносин є форма правління та територіальний устрій.

Форма правління (республіка, монархія) визначає який орган представляє державу і з яких питань (монарх, президент, прем'єр-міністр). Для міжнародно-правової характеристики держави важливіше характеристика територіального устрою і співвідношення повноважень частини держави та її центру.

Держави, які беруть участь у міжнародних відносинах, можуть бути простими (унітарними) і складними (конфедерації або федерації). До унітарних держав належать Велика Британія, Франція, Італія, Норвегія, Фінляндія, більшість держав Африки та Латинської Америки, Таїланд, Японія та інші.

Під *конфедерацією* слід розуміти союз суверенних держав, які створюються для вирішення спільних задач (взаємної оборони, зовнішніх зносин, державної безпеки, фінансування тощо) і входять до такої федерації, а їх рішення з найбільш важливих питань потребують зазвичай додаткового затвердження (в тому числі у формі ратифікації). Однак кожен член конфедерації має свого главу держави. Органи конфедерації складаються із представників держав. Члени конфедерації залишаються суб'єктами міжнародного права, в той же час окремим суб'єктом міжнародного права виступає і сама конфедерація. На шляху до формування конфедерації знаходиться сьогодні ЄС, оскільки із прийняттям Лісабонського договору він має спільну зовнішню політику, єдине громадянство, що дозволяє вже говорити про суттєві ознаки конфедеративності цього утворення.

Як показує історія, наступним кроком розвитку конфедерації стає формування *федеративної держави (якщо тільки не розпадається)*. Саме таким шляхом розвивалися сьогоднішні найбільші федерації світу: США, Швейцарія, Німеччина. Федерація це вже не союз держав, а це вже союзна держава. Федерація – це вже форма державного устрою. Суб'єктом міжнародного права виступає виключно федерація, члени федерації (штати, землі, провінції, кантони, республіки) за певних умов можуть вступати в чітко визначені міжнародні відносини, як правило, в сфері культурного співробітництва. Такі умови, як правило, визначаються конституцією федеративної держави<sup>124</sup>. Сьогодні в світі нараховується 25 держав, які мають федеративний устрій,

<sup>124</sup> Саме таке положення містила Конституція СРСР 1936 р. Стаття 18а: «Кожна союзна республіка має право вступати в безпосередні відносини з іноземними державами, укладати з ними угоди і обмінюватись дипломатичними та консульськими представниками».

серед них найбільші держави світу: США, Канада, РФ, Індія, ФРН, Мексика та інші.

Подібним до держави суб'єктом виступає державоподібне утворення, однак його правосуб'єктність походить не від суверенітету, а з іншого джерела. В сучасному світі – це Ватикан. До 1870 р. він був самостійною державою поряд з іншими державами Апеннінського півострова. Після об'єднання Італії, Ватикан увійшов до складу цієї країни і втратив міжнародну правосуб'єктність. З приходом до влади фашистів Муссоліні відчув необхідність підтримки такої міцної сили, якою був і залишається до тепер католицизм. Це примусило його відновити державність Ватикану, що було здійснено укладенням конкордату 1929 р. Італія визнавала суверенітет Ватикану, а Ватикан заявляв, що не бажає брати участі у «світському суперництві між іншими державами, за винятком випадку, коли сторони звернуться з спільним закликком до миротворчої місії Святійшого престолу». Ватикан оголосив себе нейтральною і недоторканою територією. Хоча конкордат 1929 р. був замінений у 1984 р., основні положення правового статусу Ватикану не змінились.

Починаючи з ХХ століття, на арену міжнародних відносин в якості активного суб'єкта виходить об'єднання держав, – міжнародна організація. Ще в 1949 р. Міжнародний Суд ООН підтвердив те, що міжнародні організації є самостійними суб'єктами міжнародного права, які мають свою власну і абсолютно автономну волю. Разом з тим правосуб'єктність міжнародної організації є вторинною, похідною від правосуб'єктності держав, які її створили. Юридичною підставою функціонування міжнародної організації – є Статут, який за своєю правовою природою є міжнародним договором і таким чином підпадає під дію Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. (ст. 5).

Особливістю сучасного міжнародного права з точки зору суб'єктної складової є те, що учасниками міжнародно-правових відносин визнаються нації та народи, які борються за самовизначення. Така ситуація зумовлена закріпленням в ст. 1 Статуту ООН в якості одного із найважливіших принципів сучасного міжнародного права – права народу на самовизначення.

В ході національно-визвольної боротьби народи можуть створювати керівні органи, які здійснюють законодавчі, виконавчі функції і таким чином виражають волю нації. В такому випадку нації стають учасниками міжнародно-правових відносин і суб'єктами міжнародного права, які здійснюють свої міжнародні права та обов'язки. Наприклад, до таких народів відноситься – народ Пале-

стини, представником якого виступає Організація Звільнення Палестини<sup>125</sup>.

**Об'єкт регулювання міжнародного права.** Об'єктом міжнародного права виступають міжнародні відносини публічного характеру, якщо такі відносини складаються між усіма державами в цілому, тоді регулятором виступає **універсальне міжнародне право**, всі інші відносини є регіональними (субрегіональними, локальними) і вони регулюються **партикулярним (регіональним) міжнародним правом**.

Наприклад, інститут недоторканності дипломатичних представників є елементом універсального міжнародного права, він визнається в усіх (або в більшості) держав світу. А інститут дипломатичного притулку визнається тільки державами Латинської Америки<sup>126</sup>.

Міжнародне право слід відрізнити від міжнародної ввічливості та міжнародних традицій. Наприклад, привітання прапорами іноземних військових суден у відкритому морі або зустріч представника іноземною держави представником того ж рівня, або ж дипломатичне листування на білому папері. Такі положення не мають обов'язкового характеру, однак держави виконують їх скоріше в силу здорового глузду, ніж юридичного примусу.

Звісно, що всі ці явища мають спільні риси, однак вони не ідентичні. Тобто, якщо ми ведемо мову про міжнародне право – ми говоримо про наявність зобов'язального елемента, але, якщо мова йде про міжнародну ввічливість, практику та мораль, то елемент зобов'язальності відсутній. Разом з тим норми міжнародного права, норми міжнародної ввічливості застосовуються одними й тими ж суб'єктами – державами у одних і тих же відносинах. Міжнародна ввічливість і міжнародні узвичаєння як цемент скріплюють структуру міжнародного права, не будучи його частиною.

**Міжнародне право і національне.** Визначаючи суть міжнародного права, слід чітко розуміти, що воно відмінне від національного. І головна відмінність між ними полягає у відсутності ієрархії суб'єктів і відсутності органу по типу парламенту, який би створював норми, а також відсутня система обов'язкового правосуддя і відповідно існує абсолютно інша система примусу щодо виконання зобов'язань. Таким чином в міжнародному праві по суті відсутнє те, що в нашому розумінні складає право – система законодавчої, виконавчої та судової влади.

<sup>125</sup> Детальніше про права народів, які борються за самовизначення, див. Консультативний висновок МС ООН щодо правових аспектів спорудження стіни на окупованих палестинських територіях 2003 р. <http://www.icj-cij.org/doCKET/index.php?p1=3&p2=4&code=mwp&case=131&k=5a>.

<sup>126</sup> Детальніше про дипломатичний притулок див. Рішення Міжнародного Суду ООН у справі про притулок 1950 р. <http://www.icj-cij.org/doCKET/index.php?p1=3&p2=3&code=haya&case=14&k=d4>.

Звісно можна розглядати Генеральну Асамблею ООН як квазі-законодавчий орган, адже вона включає в себе представників по суті всіх держав світу<sup>127</sup>, однак її рішення носять рекомендаційний характер (ст. 10, 13, 14 Статуту ООН).

Як вже зазначалося, в міжнародному праві відсутня система судів, які могли б в обов'язковому порядку розглядати спори. Міжнародний Суд ООН як головний судовий орган ООН не може розглядатися як універсальний судовий механізм, адже він розглядає спори виключно між державами і лише при наявності між ними згоди в тій або іншій формі (окрема угода, застереження в будь-якому договорі<sup>128</sup>).

Також на роль квазізаконодавчого органу в міжнародній системі інколи висувають Раду Безпеки ООН<sup>129</sup>, однак відповідно до Статуту ООН (глава V) цей орган не може створювати норми або встановлювати їх зміст. Разом з тим, Рада Безпеки може вживати санкції по відношенню до порушників міжнародного правопорядку. Звісно, міжнародне право не містить системи санкцій за невиконання зобов'язань, як це існує в національному праві. Але РБ ООН може приймати рішення про застосування сили<sup>130</sup> у випадку існування загрози миру, агресії, як це було у випадку з Родезією у 1966 р., Лівією у 1992 р. тощо. Функціонування цього органу значно обмежено політичними інтересами держав-постійних членів РБ ООН<sup>131</sup>, кожна з яких може заблокувати прийняття рішення (ст. 27 Статуту ООН). Ці та інші проблеми призводять до регулярних криз в міжнародно-правовій системі.

Оскільки в міжнародній системі не існує ні законодавчих, ні виконавчих, ні судових органів, забезпечення ефективності функціонування системи лежить на самих державах і залежить багато в чому від того, чи створили держави належний внутрішньодержавний механізм по виконанню міжнародних зобов'язань. Загальновизнаною нормою міжнародного права є заборона посилення на внутрішнє законодавство як на підставу невиконання міжнародного зобов'язання<sup>132</sup>. Таким чином слід розглянути питання співвідношення двох систем: міжнародного та національного права.

<sup>127</sup> За даними офіційного сайту ООН станом на 1 січня 2010 членами ООН є 192 держави світу. Детальніше див. <http://www.un.org/ru/members/>

<sup>128</sup> Саме таке застереження містилося у договорі між Румунією та Україною про дружбу і добросусідство 1997 р.

<sup>129</sup> Детальніше див. Bowett D.W. *Law of International Institution*. – 5<sup>th</sup> edition. – London 2001.

<sup>130</sup> Застосування сили не обов'язково означає військове втручання, це також можуть бути економічні та політичні санкції.

<sup>131</sup> Рада Безпеки ООН функціонує у складі 5-ти постійних членів (Росія, США, Китай, Велика Британія, Франція) і 10 за принципом постійної дворічної ротатії (ст. 23 Статуту ООН)

<sup>132</sup> Ця норма знайшла своє закріплення у ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р.

Теорія міжнародного права визначає, що існує два види співвідношення: ієрархічне<sup>133</sup> та горизонтальне<sup>134</sup>. При ієрархічному співвідношенні одна із систем має перевагу (або норма міжнародного права превалює над національною, або норма національного превалює над міжнародною), а при горизонтальному співвідношенні обидві системи є рівними та діють паралельно. Однак останній підхід не виправдовує себе на практиці, адже в ньому не закладено механізм вирішення колізій між нормами двох систем.

Практика міжнародного права достатньо жорстко стоїть на позиції примату міжнародної норми над національною. Зокрема, це неодноразово було підтверджено рішеннями міжнародних судових установ. Перше таке рішення датується 1872 р. – Справа щодо Алабами (США проти Великої Британії). І далі міжнародні судові інстанції продовжують притримуватись цієї ж позиції. У справі захисту польських громадян у Данцигу, Постійна палата Міжнародного Правосуддя в 1932 р. визнала, що держава не може застосовувати свою конституцію задля виправдання невиконання міжнародних зобов'язань<sup>135</sup>. Аналогічну позицію зайняв і Міжнародний Суд ООН, зокрема у справах щодо встановлення сухопутних та морських кордонів між Нігерією та Камеруном<sup>136</sup>, щодо повітряного інциденту над Локкербі між Лівією та США, щодо братів Лагранж та в інших справах. Більш того, у справі Електронік Сікула МС ООН наголосив, що навіть, якщо дії повноважних органів суперечать нормам національного законодавства, це абсолютно не означає, що вони суперечать нормам міжнародного права<sup>137</sup>.

### **Терміни та поняття**

**Міжнародне право** – це правова система, що складається з принципів і норм, якими регулюються відносини між її суб'єктами – державами, міжнародними організаціями тощо.

**Система міжнародного права** – це сукупність юридичних норм особливої властивості, що регламентують весь комплекс правовідносин між суб'єктами міжнародного права.

**Об'єкт міжнародного права** – міжнародні відносини, що регулюються принципами і нормами міжнародного права, тобто правовід-

<sup>133</sup> В рамках такого підходу сформувалося дві моністичні концепції співвідношення.

<sup>134</sup> В рамках такого підходу було сформовано дуалістичну концепцію (традицію) співвідношення.

<sup>135</sup> Advisory Opinion of 4 February 1932 (including the text of the declaration by Baron Rolin-Jacquemyns) [http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_AB/AB\\_44/01\\_Traitement\\_nationaux\\_polonais\\_Avis\\_consultatif.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_44/01_Traitement_nationaux_polonais_Avis_consultatif.pdf).

<sup>136</sup> Справа до них пір слухається МС ООН. Детальніше з нею можна ознайомитися на сайті МС ООН <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=nc&case=101&k=52>.

<sup>137</sup> Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (United States of America v. Italy) <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=elsi&case=76&k=d8>.

носини суб'єктів міжнародного права, які можуть складатися у процесі реалізації ними своїх прав і обов'язків.

**Норми міжнародного права** – це створене за угодою суб'єктів формально визначене правило, що регулює міждержавні відносини шляхом запровадження прав та обов'язків для суб'єктів і забезпечується юридичним механізмом охорони.

**Предмет міжнародного права** – це цілком визначена правова категорія, під якою розуміються міжнародні правовідносини, що складаються в процесі діяльності суб'єктів міжнародного права.

**Принципи міжнародного права** – це система основоположних норм міжнародного права, які регулюють відносини між його суб'єктами і є критерієм правомірності міжнародного правотворчого та правозастосовчого процесу, дійсності інших міжнародно-правових норм.

**Галузь міжнародного права** – це особлива підсистема системи міжнародного права, найбільший компонент його структури; це – комплекс однорідних норм певного функціонального призначення.

**Інститут міжнародного права** – це група, сукупність правових норм, що регламентують певні однорідні правовідносини.

**Суб'єкт міжнародного права** – це носій міжнародних прав і обов'язків, що і складає його міжнародну правосуб'єктність.

### **Контрольні питання**

1. Виходячи із викладеного матеріалу, дайте власне визначення міжнародного права.
2. Проаналізуйте різницю між суб'єктним складом міжнародного та національного права.
3. Поясніть підхід практики міжнародного права щодо визначення співвідношення міжнародного та національного права.

### **Література**

1. Анцелевич Г. О. Міжнародне публічне право / Г. О. Анцелевич, О. О. Покрещук. – К.: Алерта, 2005. – 308 с.
2. Баймуратов М. А. Международное публичное право / М. А. Баймуратов. – К.: Истина, 2004. – 552 с.
3. Каламкарян Р. А. Международное право: Учебник / Р. А. Каламкарян, Ю. И. Мигачев. – М., издательство «Эксмо». – 2004. – 685 с.
4. Дмитрієв А. І. Міжнародне публічне право / А. І. Дмитрієв, В. І. Муравйов. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 357 с.
5. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть / И. И. Лукашук. – М.: БЕК, 1999. – 368 с.
6. Лукашук И. И. Нормы международного права / И. И. Лукашук. – М., 1997. – 312 с.
7. Мацко А. С. Міжнародне право / А. С. Мацко. – К.: МАУП, 2002. – 216 с.

8. *Міжнародне право* / Отв.ред.: Г. В. Игнатенко и О. И. Тункин. – М.: Норма, 2005. – 624 с.
9. *Міжнародне право* / Отв. ред.: Ю. М. Колосов и В. И. Кузнецов. – М.: Международные отношения, 1995. – 608 с.
10. *Міжнародное публичное право* / Отв. ред. К. А. Бекяшев. – М.: Проспект, 2004. – 928 с.
11. *Міжнародне право: Основи теорії* / За ред. В. Г. Буткевича. – К.: Либідь, 2002. – 608 с.
12. *Статут ООН 1945 р.*
13. *Тимченко Л. Д.* Міжнародне право / Л. Д. Тимченко. – Харьков: Консум, 2004. – 528 с.
14. *Черкес М. Ю.* Міжнародне право / М. Ю. Черкес. – К.: Знання, 2000. – 284 с.
15. *Shaw N. Malcolm* International Law / Malcolm N. Shaw. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – 1471 p.
16. Консультативний висновок МС ООН щодо правових аспектів спорудження стіни на окупованих палестинських територіях 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=mwp&case=131&k=5a>
17. Рішення Міжнародного Суду ООН у справі про притулок 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=haya&case=14&k=d4>
18. Рішення Міжнародного Суду ООН у справі Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (United States of America v. Italy) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=elsi&case=76&k=d8>

### § 3. Імплементация норм міжнародного права в національне законодавство України

*Загальна характеристика джерел міжнародного права. Самовиконувані та несамовиконувані міжнародні норми. Імплементативне законодавство України.*

**Поняття імплементатії: загальнотеоретичні положення.** Питання імплементатії норм міжнародного права в сучасному міжнародному праві можна вважати базовим, адже саме можливість реалізації взятих на себе міжнародних зобов'язань у національній правовій системі і буде визначати ефективність всієї системи, яка сьогодні значно похитнулася.

Імплементация (*implementation*) є правовим механізмом реалізації норм міжнародного права, що у широкому розумінні означає «здійснення міжнародно-правових і внутрішньодержавних норм на вико-

нання міжнародно-правових, а також створення на міжнародному і внутрішньодержавному рівнях умов для такого здійснення»<sup>138</sup>.

Міжнародна підсистема або міжнародно-правовий механізм імплементації є сукупністю міжнародних засобів, що забезпечують здійснення норм міжнародного права. Вона складається зі створюваних на основі міждержавних угод універсальних, регіональних і локальних міжнародних організацій, спеціалізованих установ та їх допоміжних органів, які мають, відповідно до їх статутів та положень правомочність безпосередньо або опосередковано брати участь в імплементації норм міжнародного права, а також з неурядових організацій, специфічними методами сприяють імплементації міжнародно-правових норм. Сукупність міжнародно-правових засобів, що регулюють процес імплементації, і міждержавних інститутів, що входять в міжнародну підсистему імплементації, складає в цілому міжнародний організаційно-правовий механізм імплементації.

Національна (внутрішньодержавна) підсистема імплементації міжнародного права, як завершальний етап його функціонування, включає правове та організаційне забезпечення фактичної діяльності шляхом правотворчості, контролю та правозастосування певної системи органів державної влади, державного управління та інших органів держави, уповноважених на реалізацію зобов'язань, що впливають з норм міжнародного права, складає внутрішньодержавний організаційно-правовий механізм імплементації<sup>139</sup>.

**Загальна характеристика джерел міжнародного права.** Говорячи про імплементацію, ми маємо відштовхуватись від категорії джерел міжнародного права, адже саме форма закріплення міжнародного зобов'язання зумовлює і особливості його виконання. При визначенні переліку джерел міжнародного права прийнято звертатися до ст. 38 Статуту МС ООН, хоча формально фона і не визначає переліку джерел.

«Суд, який зобов'язаний вирішувати передані йому спори на підставі міжнародного права, застосовує:

а) міжнародні конвенції, як загальні, так спеціальні, які встановлюють правила, визнанні державами, які спорять;

<sup>138</sup> Словарь международного права. М., 1986. – С. 101–102.

<sup>139</sup> Якщо мова йде про розробку та прийняття модельного або типового законодавчого акта, то відбувається уніфікація. Переваги цього способу полягають у тому, що типовий акт не має обов'язкової сили для держав, він виробляється на основі спільної угоди про досягнення однаковості правового регулювання країн-учасниць і служить тільки зразком, моделлю можливого внутрішнього нормативного акта, тому у держав існує можливість, з одного боку, досить швидко досягти певної єдності і заповнити прогалини в нормативному регулюванні тих чи інших питань, з іншого – зберегти деякі старі положення і правила, які неможливо в даний момент кардинально змінити. Така практика, зокрема, застосовується в рамках СНД. У такому розумінні уніфікацію законодавства шляхом прийняття модельного акта можна вважати різновидом імплементації.

б) міжнародний звичай як доказ загальної практики, який визнаний в якості правової норми;

с) загальні принципи права, які визнані цивілізованими націями;

д) із застереженням, вказані в ст. 59, судові рішення та доктрини найбільш кваліфікованих спеціалістів з публічного права різних націй в якості допоміжного засобу для визначення правових норм. Це положення не обмежує право Суду вирішувати справу *ex aequo et bono*, якщо сторони з цим погоджуються.

Як міжнародний договір Статут зобов'язує всіх держав-учасниць, а учасницями є, за невеликим виключенням, всі держави світу. Це дає підстави вважати ст. 38 такою, що закріплює перелік джерел міжнародного права.

**Самовиконувані та несамовиконувані міжнародні норми.** В більшості випадків для того, щоб перетворити цілі, які закладені в нормах міжнародного права, в реальні дії або навпаки в бездіяльність державних органів або фізичних та юридичних осіб, які знаходяться під юрисдикцією конкретної держави, необхідно вжити певних заходів на внутрішньодержавному рівні. Застосування таких заходів можливо лише в рамках внутрішньодержавного механізму імплементації.

Зміст правових і організаційних заходів забезпечення здійснення нормативних приписів, які випливають із міжнародного права в кожній державі, залежить, по-перше, від характеру міжнародно-правових норм, а по-друге – від особливостей внутрішньодержавної правової системи. Слід зазначити, що за характером нормативних приписів та можливостей їх застосування всередині держави в ньому містяться два види норм – самовиконувані та такі, виконання яких залежить від положень національного права<sup>140</sup>.

Вперше критерій самовиконуваності міжнародних договорів було сформульовано в 1829 р. Верховним судом США: «міжнародний договір є самовиконуваним, якщо він є дійсним сам по собі без звернення до законодавчих заходів<sup>141</sup>». Таке розуміння категорії «самовиконуваності/несамовиконуваності» з певними уточненнями не втратило свого значення і до сьогодні.

Для того, щоб положення міжнародних договорів були точно визначені як самовиконувані їх формулювання повинно бути достатньо чіткими та повними, з тим щоб безпосередньо мати результат в націо-

<sup>140</sup> Drzewicki K. National legislation as a Measure for implementation of International Humanitarian Law. P. 110.

<sup>141</sup> Bossuyt M. J. The Domestic Judge and the International Covenant on Civil and Political Rights / with Special Reference to Belgian and U.S. Law // *ésumé des Cours, Douzième Session d'Enseignement*. Strasbourg 29 juin–24 juillet 1981. – P. 3–4.

нально-правовій системі<sup>142</sup>. Тобто приписи мають чітко зобов'язувати державу в особі її державних органів, або її юридичних чи фізичних осіб без додаткового втручання законодавця. Можливість прямого застосування норми міжнародного права повинна бути санкціонована національним правом. В даному випадку вирішення цієї проблеми здійснюється за допомогою актів, якими виражається згода держави на обов'язковість для неї норми. Наприклад, ратифікація або затвердження міжнародного договору. Саме такі акти містять санкцію на реалізацію міжнародно-правових норм не тільки в міждержавних відносинах, але і всередині держави. Однак, при цьому акт згоди, наприклад на міжнародний договір, не змінює юридичної природи самовиконуваних міжнародно-правових норм. Тобто реалізувати права та обов'язки сторони, визначені в міжнародно-правовій нормі, можливо без додаткової правотворчості. Більшість норм міжнародного права, які стосуються прав людини, відносяться якраз до категорії самовиконуваних норм.

Інша група міжнародних норм – це норми, виконання яких залежить від додаткових заходів, вжитих на національному рівні. Головним зобов'язанням держав у зв'язку із такими нормами є прийняття відповідного законодавства. Саме прийняття національного законодавства має складати основну частину від загальної маси заходів, які вживаються для гарантування належної імплементації норм міжнародного права, а ефективне застосування норм міжнародного права залежить від їх ефективного включення до національного права. Тому основна мета, яка має бути досягнута – повна узгодженість національного законодавства всіх держав з нормами міжнародного права<sup>143</sup>.

Процес імплементації норм міжнародного права не обмежується заходами правового характеру. Важливу роль відіграють також і заходи організаційного характеру. В основі таких заходів знаходиться не пов'язана з додатковою внутрішньодержавною нормотворчістю діяльність держави, а оперативно-виконавча діяльність державних органів та осіб щодо виконання міжнародних норм.

З точки зору теоретичного розмежування таких норм, проблем не виникає і зовсім інше питання – практика. Наприклад, ст. 40 Першої женевської конвенції передбачає видачу медичному персоналу пов'язок. З однієї сторони, держава повинна видати такі пов'язки і таким чином виконати зобов'язання, оскільки воно є самовиконуваним (достатньо чітке та зрозуміле), з іншої сторони – для виконання такого положення необхідні додаткові заходи як правового характеру (хо-

<sup>142</sup> Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права. Казань: Изд-во КазГУ, 1990. – С. 188.

<sup>143</sup> Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. – С. 90–91.

ча б передбачити шляхи фінансування для закупівлі або виробництва таких пов'язок), так і організаційного характеру (який орган буде видавати пов'язки). Тому чітко на практиці розмежувати норми на самовиконувані та несамовиконувані інколи достатньо складно, а інколи неможливо. В кожному конкретному випадку, в кожній конкретній державі питання самовиконуваності буде вирішуватися, виходячи із особливостей національної системи, наявності у держави інших міжнародних зобов'язань.

**Імплементація, її види та форми.** Національний механізм імплементації норм міжнародного права кожної конкретної держави має тільки їй притаманні риси, які залежать від особливостей внутрішньої правової системи. Однак є ряд ознак, які характеризують структуру такого механізму, і які є притаманними для будь-якої держави.

*Структура національного механізму включає в себе:*

- правові засоби забезпечення виконання міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні, які закріплені в національному правопорядку;
- система державних органів, які уповноважені на реалізацію міжнародних зобов'язань;
- національна правозастосовча практика;
- організаційні засоби, які застосовуються на внутрішньодержавному рівні для забезпечення імплементації міжнародного права.

До правових заходів забезпечення імплементації міжнародних норм на національному урівні слід віднести національну систему нормативного забезпечення імплементації міжнародного права та способи сприйняття національним законодавством міжнародно-правових норм. Національна система нормативного забезпечення імплементації міжнародного права включає правову основу здійснення міжнародно-правових приписів на внутрішньодержавному рівні і включає, перш за все, норми загального характеру про співвідношення національного та міжнародного права, про порядок укладання, виконання та денонсації міжнародних договорів, про компетенцію державних органів в сфері імплементації і по-друге, національні правові акти, які приймаються з метою забезпечення реалізації міжнародно-правових зобов'язань, які виникають з конкретних міжнародно-правових договорів (імплементаційні правові акти).

Правовий зміст цих засобів залежить перш за все від вирішення питання співвідношення міжнародного та національного права<sup>144</sup>. З метою вирішення питання про співвідношення міжнародного та наці-

---

<sup>144</sup> Детальніше про співвідношення міжнародного та національного права дивись тему «Вступ до міжнародного права»

онального права, держави переважно в конституціях або інших або інших нормативних актах визначають юридичну силу міжнародних договорів та їх внутрішньодержавне застосування.

В деяких випадках міжнародний договір стає частиною національного законодавства і відповідно застосовується судами як підстава для вирішення спорів (Україна, США, Литва, Бельгія та інші). В інших державах створюється відповідне законодавство, щоб відобразити юридичні положення міжнародного договору в національних законодавчих системах, використовуючи ті терміни, які відповідають національним правовим традиціям (Велика Британія, Ізраїль).

При розгляді питання про місце міжнародного договору у внутрішньодержавній правовій ієрархії слід відзначити, що ряд держав не визнають міжнародний договір як джерело права, що має силу у внутрішньодержавній правовій системі.

**Способи та засоби імплементації.** Якщо мова йде про несамовиконувані норми, достатньо часто юристи-міжнародники поряд із терміном «імплементація» вживають терміни «трансформація», «відсилка», «інкорпорація» і розглядають їх у формі «способів та засобів імплементації»<sup>145</sup>.

*Трансформація* – це один із способів реалізації міжнародних зобов'язань держави шляхом видання ними національних правових актів. Цей спосіб імплементації має в основі правову дію, яка пов'язана не тільки з відображенням змісту міжнародно-правової норми в національній, але із певним доопрацюванням норми у відповідності до вимог національного законодавства, при чому зміна форми не повинна змінити змісту міжнародно-правової норми.

Трансформація застосовується у випадках, коли технічно неможливо або недоцільно з тих або інших причин при формулюванні норми національного нормативного акту зберегти форму міжнародно-правового акту, а також за необхідності додати до правил, встановлених міжнародно-правовій нормі, додаткові національно-правові положення. Це дозволяє, не порушивши міжнародно-правового зобов'язання, створити національно-правову норму, яка може бути без проблем застосована національним правозастосувальником.

Трансформація може бути генеральна та спеціальна. Генеральна трансформація полягає у встановленні державою у своєму праві загальної норми, яка надає міжнародно-правовим нормам силу внутрішньодержавної дії. Спеціальна трансформація полягає в наданні державою конкретним нормам міжнародного права сили внутрішньодержавної дії.

---

<sup>145</sup> Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права. Казань: Изд-во КазГУ, 1990. – С. 188.

вної дії шляхом їх відтворення в законі текстуально або у вигляді положень, які адаптовані до національного права, або шляхом законодавчого виразу згоди на їх застосування іншим способом<sup>146</sup>. Наведене визначення трансформації як одного із елементів імплементації слід розглядати виключно як умовне, адже неможливо охопити всю багатогранність цього явища в кожній правовій системі.

*Інкорпорація* – це спосіб імплементації, при якому в національному включаються норми, які зовні повністю ідентичні з нормами відповідного міжнародно-правового акту.

*Відсилка* – це спосіб, при якому формулюється національна норма, яка відсилає до всього міжнародного права (загальна відсилка), або до частини міжнародного права (часткова відсилка), або до конкретної норми міжнародного права (конкретна відсилка).

Загальна або часткова відсилка використовується для формулювання бланкетної норми, яка відсилає до міжнародного права в цілому або частини міжнародного договорів у випадку, коли технічно неможливо відтворити таку норму в національному праві або коли це нецільно в силу значної кількості міжнародних договорів, які регулюють конкретні правовідносини. До переваг застосування відсилки слід віднести те, що для їх застосування не потрібно прийняття нових національних актів при зміні міжнародних договорів або при укладенні нових.

Конкретна відсилка застосовується при формулюванні національних норм, які регулюють ті або інші правовідносини, виникає необхідність відіслати правозастосувальника до конкретної норми міжнародного договору без їх відображення в національно-правовому акті.

Інколи для пояснення процесу включення національно-правового механізму при виконанні міжнародно-правових зобов'язань використовують термін «рецепція». Рецепція включає в себе два моменти: по-перше, сприйняття національним правом приписів міжнародного права через механізм ратифікації або схвалення (затвердження) міжнародних договорів та, по-друге, передачу (трансмісію) прав та обов'язків, покладених міжнародним договором на державу, компетентним державним органам з метою безпосередньої їх реалізації. При чому сама норма міжнародного права як форма закріплення міжнародного зобов'язання залишається. Ті правові норми, які виникли в результаті імплементації міжнародних норм є типовими нормами внутрішнього права. Вони функціонують як елементи цієї системи, на основі принципів, притаманних саме цій системі. Зміст та форма рецепованої на-

<sup>146</sup> Черниченко С. В. Личность и международное право. М.: Международные отношения, 1974. – С. 48–52.

ціонально-правової норми може не співпадати із змістом та формою норми міжнародного права. Однак така норма не повинна суперечити самій ідеї та меті міжнародно-правової норми.

*Проілюструємо на прикладі.* Україна є учасником Конвенції Ради Європи Про відмивання, встановлення, вилучення та конфіскації доходів від злочинної діяльності (Страсбурзька конвенція). Основна мета конвенції – співробітництво держав задля протидії відмиванню коштів. Задля досягнення такої мети необхідно встановити заборону дій по відмиванню коштів в національному праві, що підвищить ефективність міжнародної норми і дозволить державам виконати взяті на себе зобов'язання. Таким чином ратифікувавши цю конвенцію, Україна внесла відповідні зміни до Кримінального кодексу та прийняла спеціальний закон, який визначив загальнодержавну систему протидії відмиванню коштів.

**Імплементатійне законодавство України.** Конституція України визначає перевагу її норм над нормами міжнародного права (що власне випливає з ст. 8, 9 Конституції України: Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Укладення міжнародних договорів, які суперечать конституції можливе лише після внесення в неї відповідних змін). Разом з тим при встановленні Конституцією внутрішньодержавного правопорядку слід врахувати, як мінімум, міжнародно-правові зобов'язання конкретної держави договірною характеру та зобов'язання *erga omnes*. Не враховувати таких зобов'язань, при всій повазі до положень Конституції про її верховенство, ми не можемо, адже існують положення ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. (Україна є учасником з 1986 р.), учаснику заборонено посилається на своє внутрішнє законодавство як на підставу невиконання взятих на себе зобов'язань. Відповідно при вирішенні питання міжнародного характеру за участі України абсолютно не буде враховуватись норми Конституції України про її верховенство. Положення про верховенство норм Конституції над нормами міжнародних договорів має лише внутрішньодержавний ефект. Верховенство Конституційних норм свідчить лише про те, що Україна самостійно вирішує спосіб у який виконувати взяті на себе міжнародні зобов'язання і самостійно визначає місце норми міжнародного права в національній системі та спосіб її реалізації в цій же системі.

Разом з тим, не слід недооцінювати значення норм Конституції для міжнародного права, адже саме від того яким чином сформульовано положення Конституції залежить власне ефективність реалізації норми міжнародного права. Найважливішими питаннями, які має ви-

світлити Конституція є: статус (місце) міжнародних договорів та міжнародного звичаєвого права в національній правовій системі. Визначаючи міжнародний договір, згоду на який належним чином надано ВРУ, як частину законодавства Конституція визначає і його місце в ієрархії норм національного права. Однак при цьому за межами ст. 9 Конституції залишаються міжнародні угоди України, згода на обов'язковість яких не надається Верховною Радою України. Ст. 12 Закону України Про міжнародні договори України від 29.06.2004 р. передбачає, що договори, які не підлягають ратифікації, можуть підлягати затвердженню, яке здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України. Такі положення відповідає положенням ст.ст. 11-14 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. Однак і Закон не визначає місця цих договорів в ієрархії норм національного права. А відсутність визначення чіткого місця не означає, що міжнародні зобов'язання не потрібно виконувати, це лише означає, що такі зобов'язання складніше виконувати.

При цьому Конституція України, як і більшість Конституцій європейських держав, не регулює питання щодо місця міжнародних зобов'язань держави, які закріплені в іншій формі, ніж міжнародний договір (наприклад, звичай).

### ***Терміни та поняття***

**Імплементація** (англ. implementation – «здійснення», «виконання») – процес входу норм міжнародного права до правової системи країни.

**Трансформація** (лат. transformatio – «перетворення») – це спосіб здійснення міжнародного права через прийняття державою внутрішніх нормативно-правових актів (законів, актів ратифікації і публікації міжнародних договорів та ін.) і забезпечення виконання свого міжнародного зобов'язання.

**Пряма трансформація** або інкорпорація (лат. incorporatio – «включення до свого складу») – включення правил, що містяться в договорі, безпосередньо до внутрішнього права країни.

**Опосередкована трансформація** – коли правила договору набувають сили норм внутрішнього права лише в результаті видання законодавчим органом спеціального акта.

**Змішана трансформація** – поєднує елементи прямої та опосередкованої трансформації.

**Примат норм міжнародного права** – перевага норм міжнародного права перед нормами національного законодавства.

**Ратифікація договору** – процес набуття юридичної сили.

**Приєднання до міжнародного договору** – форма вираження згоди на обов'язковість договору, за допомогою якої сторона, що не бра-

ла участь у договорі, може взяти на себе зобов'язання щодо договору, якщо така можливість передбачена в самому договорі або за домовленістю всіх учасників.

**Прийняття міжнародного договору** – це особлива форма вираження згоди на обов'язковість договору, який не потребує ратифікації, що за своєю процедурою близька до приєднання.

**Застереження** – одностороння письмова заява, зроблена при підписанні, ратифікації, затвердженні, прийнятті міжнародного договору або приєднанні до нього, якою висловлюється бажання включити або змінити юридичну дію певних положень договору щодо їхнього застосування.

**Припинення дії договору** – звільнення держави від будь-якого зобов'язання щодо виконання договору.

**Зупинення дії договору** – тимчасове звільнення держави від будь-якого зобов'язання щодо виконання договору

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняття «імплементация».
2. Визначте наступні поняття та їх співвідношення: «трансформація», «інкорпорація», «рецепція», «відсилка».
3. Проаналізуйте імплементаційне законодавство України.

### **Література**

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р., № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
4. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р., № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14 – 15, 16 – 17. – Ст. 133.
5. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р., № 960 // Урядовий кур'єр. – 2006. – 26 липня.
6. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р., № 1577 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 220. – 22 листопада.
7. Віденська конвенція про право міжнародних договорів. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 41 с.
8. Каламкарян Р. А. Международное право: Учебник / Р. А. Каламкарян, Ю. И. Мигачев. – М., издательство «Эксмо». – 2004. – 685 с.
9. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть / И. И. Лукашук. – М., 1999. – 368 с.

10. Мюллерсон Р. А. Воздействие международного права на внутригосударственное / Р. А. Мюллерсон // Международное право / Отв. ред. Г. И. Тункин. – М.: Юридическая литература, 1982. – 566 с.

11. Лукашук И. И. Внутригосударственное право о соотношении его норм с нормами международного права / И. И. Лукашук // Международное право / Отв. ред. Г. И. Тункин. – М.: Юридическая литература, 1982. – 566 с.

12. *Міжнародне право: Основи теорії* / За заг. ред. В. Г. Буткевича. – К.: Либідь, 2002. – 608 с.

13. *Статут ООН 1945 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/documents/charter/>

14. *Статут Міжнародного Суду ООН 1945 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/icc/statut.shtml>

15. *Shaw N. Malcolm International Law* / Malcolm N. Shaw. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – 1471 p.

## **§ 4. Вступ до права Європейського Союзу**

*Передумови виникнення права Європейського Союзу. Поняття і структура права Євросоюзу. Договірний механізм Євросоюзу. Законотворчий процес в Європейському Союзі.*

### **Передумови виникнення права Європейського Союзу**

Створення Європейського Союзу з його особливою системою правових норм було зумовлено розвитком економічної, політичної та правової інтеграції на континенті. Вагомий внесок у організаційне оформлення інтеграційних процесів у Європі зробив пацифістський рух, який вів активну пропаганду за об'єднання європейських країн на антивоєнних засадах під час першої та другої світових воєн. У структурі Ліги Націй існувала консультативна комісія з вивчення питання щодо Європейського Союзу.

Але лише у другій половині 40-х років ХХ ст. виникли необхідні передумови для здійснення організованої інтеграції у сфері економіки, політики, права тощо, коли з ідеями заснування міждержавних інтеграційних угруповань у Європі стали виступати керівники провідних європейських держав.

У 1946 р. у своєму виступі у Цюриху (Швейцарія) відомий політичний діяч Великої Британії У. Черчілль закликав до створення Сполучених Штатів Європи. На його думку, таке міждержавне об'єднання повинно було базуватись на партнерстві Франції та Німеччини як країн, чиє ворогування упродовж попереднього століття призвело до виникнення трьох найбільш руйнівних військових конфліктів в Європі.

Сама ж Велика Британія відводила собі роль скоріше посередника, а не учасника такого об'єднання. Практичній реалізації ідеї щодо заснування інтеграційних угруповань у Західній Європі значною мірою сприяли й Сполучені Штати Америки, які обумовили надання допомоги в межах плану Маршалла об'єднанням європейських країн у постійно діючі економічні та політичні союзи.

Найбільшу зацікавленість у створенні інтеграційних об'єднань у Європі виявила Франція, яка побоювалась відродження німецької військової промисловості після послаблення контролю з боку союзницьких держав у Західній Німеччині наприкінці 40-х років. Тому не випадково у 1950 р. французький міністр закордонних справ Робер Шуман запропонував заснувати міждержавне об'єднання, яке могло б контролювати вугільну та сталеливарну промисловість країн-членів. Цей проект отримав назву плану Шумана і був узятий за основу створення першого з європейських співтовариств – Європейського співтовариства з вугілля та сталі (ЄСВС).

Успішний досвід правового регулювання європейської інтеграції, здійснюваної в межах ЄСВС дав змогу поступово поширити організовану інтеграцію на інші сфери економічного та соціального життя, зовнішню й внутрішню політику шляхом створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС), Європейського співтовариства з атомної енергії Євратом), а згодом і Європейського Союзу (Євросоюз).

### ***Поняття та структура права Європейського Союзу***

Економічна інтеграція не може успішно розвиватися без належної правової основи. Такою основою є право Європейського Союзу.

Право Європейського Союзу – це система правових норм, які регулюють процеси європейської інтеграції, здійснюваної в межах Європейського Союзу.

Європейський Союз є сукупністю структур, які регулюють здійснення економічної, політичної та правової інтеграції 27 європейських держав (Австрії, Бельгії, Болгарії, Великої Британії, Голландії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Італії, Кіпру, Латвії, Литви, Люксембургу, Мальти, Німеччини, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції).

Право Європейського Союзу за своєю структурою поділяється на первинне та вторинне.

До первинного права Європейського Союзу належать норми міжнародних договорів, які становлять правову основу для функціонування усіх складових елементів, що формують Європейський Союз.

Вторинне право Європейського Союзу являє собою більш складну підсистему норм. До нього належать норми, які закріплені в актах органів Європейського Союзу, а також у міжнародних угодах, що уклали між собою європейські співтовариства та інші суб'єкти міжнародного права.

Вторинне право не повинно суперечити первинному праву, яке є основою правопорядку Європейського Союзу.

Система права Європейського Союзу ще проходить етап свого становлення. Але вже зараз можна виділити такі її окремі складові, як галузі та інститути.

До галузей права Європейського Союзу належать: сукупність правових норм, які визначають правове становище Європейського Союзу, правове регулювання внутрішнього ринку; торгівельне та комерційне право, право конкуренції, право охорони навколишнього середовища; право щодо державних закупівель; трудове право, право зовнішніх зносин тощо.

Що стосується інститутів права Європейського Союзу, то можна говорити про два їх види. По-перше, це інститути, що є загальними для всієї системи права Європейського Союзу. До них належать визнання, правонаступництво, відповідальність. Окрім цього у кожній з галузей права Європейського Союзу формуються свої інститути. В межах правового регулювання внутрішнього ринку ЄС існують такі інститути, як свобода пересування товарів, вільний рух людей, свобода економічної діяльності і надання послуг, вільний рух капіталів.

Право конкуренції складається з інституту забезпечення рівних можливостей для суб'єктів підприємницької діяльності на ринку ЄС та інституту державної допомоги.

В галузі торгівельного та комерційного права формуються такі інститути, як право компаній, право на промислову та інтелектуальну власність, банківське право, страхове право тощо.

Законодавство ЄС щодо захисту довкілля складається з окремих груп норм, які регулюють охорону живої природи, питання боротьби із забрудненням повітря та з шумом, обмеження хімічного забруднення та утилізацію відходів, питання боротьби за чистоту води тощо.

В рамках права ЄС щодо державних замовлень є групи норм, що регулюють діяльність державних та комунальних установ у сферах виконання робіт, поставок та надання послуг.

Право зовнішніх зносин ЄС охоплює такі нормативні масиви, як договірне право ЄС та дипломатичне право ЄС.

До вищезгаданих галузей права ЄС треба віднести також групи норм, що регулюють європейську інтеграцію у сфері мирного викори-

стання атомної енергії. У цій сфері так званої секторної інтеграції склалися та діють окремі нормативні масиви в рамках Євратому.

Характеристика системи права Євросоюзу буде неповною, якщо не звернути уваги на таку її особливість: ці галузі та інститути права Євросоюзу, як правило, не охоплюють повністю правовідносини у тій чи іншій сфері правового регулювання, а лише доповнюють відповідні галузі національного права держав-членів. Винятком з цього правила є такі галузі: норми, що визначають правовий стан ЄС, право конкуренції та право зовнішніх зносин ЄС.

Тому будь-яка стратегія зближення законодавства третіх країн, включаючи Україну, з правом Євросоюзу повинна враховувати цю особливість системи права європейських інтеграційних об'єднань.

#### **Основними джерелами права Євросоюзу є:**

- установчі договори про Євросоюз та заснування європейських співтовариств (Римський договір про заснування Європейського співтовариства 1957 р., Римський договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 р., Маастріхтський договір про Європейський Союз 1992 р та Лісабонський договір 2009 р.).
- міжнародні звичаї, що склалися в процесі діяльності Євросоюзу;
- міжнародні угоди, укладені в ході імплементації положень установчих документів;
- міжнародні угоди, укладені компетентними структурами ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права;
- акти інститутів Євросоюзу зобов'язального характеру у формі регламентів, директив, рішень, спільних позицій, спільних дій, рамкових рішень, конвенцій, актів представників держав-членів, що засідають у Раді міністрів Євросоюзу тощо;
- загальні принципи права.

#### **Допоміжними джерелами права Євросоюзу є:**

- акти інституцій Євросоюзу рекомендаційного характеру у формі висновків, рекомендацій, кваліфікованих думок тощо;
- рішення Суду ЄС;
- доктрина.

За своєю юридичною природою право Євросоюзу становить особливу, третю систему права, яка діє поряд з міжнародним та національним правом. Основними характерними рисами права Євросоюзу, що відрізняють цю систему права від інших двох, є його пріоритет щодо національного права держав – членів Євросоюзу та пряма дія норм права Євросоюзу у їх внутрішніх правопорядках.

Пряма дія норм права Євросоюзу у національних правопорядках держав-членів означає, що положення права Євросоюзу можуть за-

стосовуватися у національних судах поряд з положеннями національного права під час розгляду судових справ.

Окрім цього органи Євросоюзу, або як їх називають в установчих документах та спеціальній літературі – інституції Євросоюзу, мають компетенцію набагато ширшу, ніж відповідні структурні підрозділи міжнародних міжурядових організацій. Тому їх часто характеризують як наднаціональні. Їх рішення є обов'язковими не тільки для держав – членів Євросоюзу, а й для усіх національних установ цих держав, а також для їх фізичних та юридичних осіб.

### **Договірний механізм Євросоюзу**

Міжнародний договірний механізм інтеграції, здійснюваної в межах Євросоюзу, являє собою систему міжнародних угод, за допомогою яких спрямовується розвиток інтеграційних процесів у цьому об'єднанні. Всі ці договори регулюють відносини між суб'єктами європейської інтеграції в системі Євросоюзу, якими є держави-члени, інтеграційні об'єднання, фізичні та юридичні особи держав-членів.

Специфіка даного договірного механізму полягає в тому, що його складовою частиною є установчі акти інтеграційних об'єднань та структур, що створюють Євросоюз, з усіма особливостями таких актів, оскільки вони слугують одночасно «основою та правовою рамкою функціонування живого політичного організму».<sup>147</sup>

Установчими актами, на яких побудований Євросоюз, є Римський договір про заснування Європейського співтовариства 1957 р., Римський договір про заснування Євратому 1957 р., Маастріхтський договір про Європейський Союз 1992 р. зі змінами, внесеними Амстердамськими консолідованими договорами про Європейський Союз та заснування Європейського співтовариства 1997 р., Ніщцьким договором про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування європейських співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів 2001 р., Договором про злиття 1965 р., Договорами про бюджет 1970 та 1975 рр., Єдиним європейським актом 1986 р., Актами про приєднання: 1972 р. (Велика Британія, Ірландія, Данія), 1979 р. (Греція), 1985 р. (Іспанія, Португалія), 1994 р. (Австрія, Швеція, Фінляндія), 2003 р. (Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія) 2005 р. (Болгарія та Румунія).

З 1 грудня 2009 року відповідно до Лісабонського договору назву «Договір про заснування європейських співтовариств» було замінено на «Договір про функціонування Європейського Союзу». Статті, роз-

---

<sup>147</sup> *Моравецкий В.* Функции международной организации. – М., 1976. – С. 50.

діли, глави і частини Договору про Європейський Союз та Договору про заснування європейських співтовариств було перенумеровано.

Установчі документи мають довгостроковий характер. Обидва Римські договори та Маастрихтський договір укладені на необмежений строк (ст. 312 Договору про заснування ЄС, ст. 208 Договору про заснування Євратому, ст. 51 Договору про Євросоюз).

Як і інші міжнародні договори, установчі документи, які є основою Євросоюзу, можуть бути скасовані або змінені, якщо в цьому виникне потреба шляхом загальних домовленостей держав-членів, або ж шляхом укладання нових договорів, як це багато разів відбувалося в практиці діяльності Євросоюзу.<sup>148</sup>

Останні зміни до функціонування ЄС було внесено Лісабонським договором 2009 р. Основними змінами, які вніс Лісабонський договір, стало визнання Євросоюзу юридичною особою – *de jure* – суб'єктом міжнародного права, злиття трьох «стовпів», на яких нині побудовано Союз, що дає йому змогу бути учасником міжнародних договорів та міжнародних організацій.

Ще однією важливою інновацією для Європейського Союзу стало запровадження посади Високого представника із закордонних справ та політики безпеки, який представлятиме Союз на міжнародній арені, а також «постійного» Голови Європейської Ради (яка стає інституцією ЄС), якого обиратимуть на 2,5 року, що забезпечить більшу узгодженість зовнішньої діяльності Союзу.

Також запроваджено нову процедуру прийняття рішень «подвійною більшістю», що дасть Євросоюзу можливість уникати «патової ситуації» під час ухвалення рішень, до того ж забезпечить належне представництво всіх громадян держав-членів у процесі їх вироблення. З 1 листопада 2014 року голосування в Раді з питань, які не є пропозиціями Комісії чи Високого представника Євросоюзу із закордонних справ та політики безпеки, потребуватиме кваліфікованої більшості принаймні у 72% членів Ради, що представляють держави-члени, населення яких становить близько 65% населення Союзу. Також у разі, якщо не всі члени Ради братимуть участь у голосуванні, кваліфікованою більшістю вважатимуться голоси 55% членів Ради, що представляють держави-члени, які беруть участь у голосуванні та населення котрих становить близько 65% населення Союзу. Блокувальна меншість має складатися хоча б із мінімальної кількості членів Ради, що представляють понад 35% населення держав-членів, які беруть участь у голосуванні, плюс один член. Утримання під час голосування не перешкоджатиме прийняттю рішення, що потребує одностайності.

<sup>148</sup> Див.: *Тункин Г.И.* Теория международного права. – М., 1970. – С. 392–393.

Лісабонський договір запроваджує спільну оборонну політику як частину спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Також додано клаузулу солідарності, що передбачає спільні дії Євросоюзу та його держав-членів у разі терористичних атак.

Лісабонський договір розділив рівні компетенції у різних сферах політики між державами-членами та Союзом за трьома категоріями: виключна, спільна та допоміжна. Згідно з договором ЄС матиме виключну компетенцію у сфері митного союзу, запровадження правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку, збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики у сфері рибальства, а також спільної комерційної (торговельної) політики. Спільна компетенція передбачає таке: держави не можуть реалізовувати компетенцію у сферах, де це вже зробив ЄС, зокрема таких, як внутрішній ринок, економічна, соціальна та територіальна з'єднаність, сільськогосподарська політика та політика у сфері рибальства, за винятком збереження морських біологічних ресурсів, де Союз має виключну компетенцію, довілля, захист прав споживачів, транс'європейські мережі, транспорт, енергетика, простір свободи, безпеки та правосуддя, питання, що стосуються охорони здоров'я. У рамках допоміжної компетенції Євросоюз може здійснювати діяльність, спрямовану на підтримку, координацію та доповнення дій держав-членів. Вона охоплює такі сфери: охорона та поліпшення здоров'я, промисловість, культура, туризм, освіта, молодь, спорт та професійне навчання, цивільний захист (запобігання лихам) та адміністративна співпраця.

### ***Законотворчий процес в Європейському Союзі***

Для реалізації своєї політики ЄС має розгалужену інституційну структуру, елементи якої формуються двома способами: одні інститути складаються з осіб, що діють як офіційні представники держав-членів; інші – з осіб, запропонованих національними урядами, які діють від імені всього Союзу. Згідно з Лісабонським договором головними інституціями ЄС є Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада (Рада Міністрів), Європейська Комісія, Європейський Суд, Європейський центральний банк та Європейська рахункова палата. Також існують консультативні органи – Економічний і соціальний комітет та Комітет регіонів, які також залучені до законотворчого процесу.

Для виконання повноважень Союзу інституції ухвалюють регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки.

Регламент має загальне застосування. Він є обов'язковим у повному обсязі та повинен прямо застосовуватися в усіх державах-членах.

Директива є обов'язковою щодо результату, якого необхідно досягти, для кожної держави-члена, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір форми та засобів.

Рішення є обов'язковим у повному обсязі. Якщо рішення визначає тих, кому воно адресовано, воно є обов'язковим лише для них.

Рекомендації та висновки не є зобов'язальними.

Процес підготовки і прийняття законодавчих актів в ЄС є складним. Він є результатом балансу інтересів держав-членів у Раді Європейського Союзу та Європейському Парламенті з інтересами Європейської Комісії. Методи співпраці цих інституцій залежать від виду законодавчого акта, що приймається. Через складність процесу прийняття рішень законотворчість в ЄС часто критикують за зайву бюрократію, завищеність та складність її розуміння.

Загальний напрям європейської законотворчої встановлює Європейська Рада, яка визначає довгострокові цілі ЄС. Вона також встановлює настанови для діяльності Комісії та передає певні повноваження Комісії щодо діяльності у широкому спектрі стратегій, у тому числі щодо економічного і валютного союзу (ЕВС), єдиного ринку, соціальної політики, політики надання притулку, спільної сільськогосподарської політики і рибного господарства, юстиції і внутрішніх справ (ЮВС), а також зовнішньої політики і політики безпеки (СЗБП).

Комісія може пропонувати два види законодавчих актів: директиви та регламенти. Директиви вимагають від держав-членів прийняття нового національного законодавства, тоді як регламенти мають пряму дію і не потребують прийняття додаткового законодавства на національному рівні.

Лише комісія має право пропонувати нові законодавчі акти. Пропозиція Комісії розглядається Європейським Парламентом та Радою, які можуть пропонувати зміни до голосування щодо цієї пропозиції. Хоча існує кілька способів розгляду Європейським Парламентом та Радою пропозиції від Комісії, найбільш поширеною є процедура спільного ухвалення рішень (яка за Лісабонським договором стала звичайною законодавчою процедурою).

### ***Звичайна законодавча процедура***

Звичайна законодавча процедура полягає у спільному ухваленні Європейським Парламентом та Радою регламенту, директиви або рішення за пропозицією Комісії. Ця процедура визначається в статті 294 Договору про функціонування ЄС.

Правові акти, ухвалені згідно з законодавчою процедурою, є законодавчими актами. В окремих випадках, передбачених Договорами, законодавчі акти можуть ухвалюватися за ініціативою групи держав-

членів або Європейського Парламенту, за рекомендацією Європейського центрального банку або на запит Суду чи Європейського інвестиційного банку.

Якщо в Договорах зроблено посилання на звичайну законодавчу процедуру, для ухвалення акта застосовується така процедура.

#### *Перше читання*

Європейський Парламент ухвалює свою позицію в першому читанні та повідомляє про неї Раді. Якщо Рада затверджує позицію Європейського Парламенту, зазначений акт ухвалюється у формулюванні, що відповідає позиції Європейського Парламенту. Якщо Рада не затверджує позицію Європейського Парламенту, вона ухвалює свою позицію в першому читанні та повідомляє про неї Європейському Парламенту. Рада інформує Європейський Парламент у повному обсязі про причини, що спонукали її до ухвалення власної позиції в першому читанні. Комісія в повному обсязі інформує Європейський Парламент про свою позицію.

#### *Друге читання*

Якщо протягом трьох місяців після цього повідомлення Європейський Парламент:

(а) затверджує позицію Ради у першому читанні або не приймає рішення, зазначений

акт вважається ухваленим у формулюванні, яке відповідає позиції Ради;

(б) відхиляє позицію Ради у першому читанні більшістю членів свого складу,

запропонований акт вважається неухваленим;

(с) пропонує зміни до позиції Ради у першому читанні більшістю членів свого складу, то текст, змінений таким чином, передається Раді та Комісії, які надають висновок щодо цих змін.

Якщо протягом трьох місяців після отримання змін від Європейського Парламенту, Рада, діючи кваліфікованою більшістю:

(а) затверджує всі ці зміни, цей акт вважається прийнятим;

(б) не затверджує всі ці зміни, Голова Ради за згодою Голови Європейського Парламенту протягом шести тижнів скликає засідання Погоджувального комітету.

Рада діє одностайно щодо внесення змін, щодо яких Комісія видала негативний висновок.

#### *Погодження*

Погоджувальний комітет, до складу якого входять члени Ради або їхні представники та така сама кількість членів, що представляють Європейський Парламент, має своїм завданням досягнення згоди щодо спільного тексту кваліфікованою більшістю членів Ради або їхніх представників та більшістю членів, що представляють Європейський

Парламент, протягом шести тижнів від дати його скликання на основі позицій Європейського Парламенту та Ради в другому читанні.

Комісія бере участь у роботі Погоджувального комітету та висуває всі необхідні ініціативи для того, щоб повторно погодити позиції Європейського Парламенту та Ради. Якщо протягом шести тижнів від дати скликання Погоджувального комітету він не затверджує спільно-го тексту, запропонований акт вважається неухваленим.

### *Третє читання*

Якщо протягом цього періоду Погоджувальний комітет затверджує спільний текст, Європейський Парламент, діючи більшістю поданих голосів, та Рада, діючи кваліфікованою більшістю, мають шість тижнів від дати затвердження для ухвалення відповідного акту згідно з погодженим текстом. Якщо їм це не вдалось, запропонований акт вважається неухваленим.

Тримісячний та шеститижневий строки, зазначені в цій статті, продовжуються за ініціативою Європейського Парламенту або Ради щонайбільше на один місяць або два тижні відповідно.

## **Спеціальна законодавча процедура**

В окремих випадках, передбачених Договорами, ухвалення регламентів, директив або рішень Європейським Парламентом за участю Ради або Радою за участю Європейського Парламенту є спеціальною законодавчою процедурою. Крім того, у разі до спеціальної процедури належить схвалення бюджету, яке відбувається за процедурою *ad hoc*.

Якщо Договори не визначають вид акта, який має ухвалюватися, установи обирають його тип залежно від випадку згідно з процедурами, що застосовуються, та Відповідно до принципу пропорційності.

Правові акти зазначають підстави, на яких вони ґрунтуються, та містять посилання на будь-які пропозиції, ініціативи, рекомендації, запити або висновки, що вимагаються Договорами.

Під час розгляду проектів законодавчих актів Європейський Парламент та Рада утримуються від схвалення актів, що не передбачені відповідною законодавчою процедурою у цій сфері.

Законодавчі акти, ухвалені згідно зі звичайною законодавчою процедурою, підписуються Головою Європейського Парламенту та Головою Ради.

Законодавчі акти, ухвалені згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, підписуються Головою установи, яка їх ухвалила.

Законодавчі акти публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу. Вони набирають чинності з дати, вказаної в них, або за відсутності такої – на двадцятий день після їхнього опублікування.

Незаконодавчі акти, ухвалені у формі регламентів, директив або рішень, коли такі не зазначають, кому вони адресовані, підписуються Головою установи, яка їх ухвалила.

Регламенти та директиви, які адресовано усім державам-членам, а також рішення, які не зазначають тих, кому вони адресовані, публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу. Вони набирають чинності з дати, вказаної в них, або за відсутності такої – на двадцятий день після їхнього опублікування.

Інші директиви та рішення, які визначають тих, кому вони адресовані, повідомляються тим, кому їх було адресовано, та набувають чинності після такого повідомлення.

Поряд зі спільними законодавчими процедурами існує особлива процедура «посиленої співпраці (enhanced co-operation), яка передбачає, що ряд держав може співпрацювати тісніше у окремих сферах політики без залучення інших держав. Така процедура з одного боку не зобов'язує інші держави та з іншого не дає їм права вето при ухваленні політики у зазначених сферах. Процедура «посиленої співпраці» в рамках ЄС діє у разі, якщо принаймні одна третина держав-членів дійшла одностайної згоди щодо політики. Цю процедуру було запроваджено Амстердамським договором та вперше застосовано у червні 2010 р., коли 14 держав дійшли згоди щодо застосування спільного законодавства щодо розлучень для того, аби дозволити подружжю обирати законодавство яких держав застосовувати у разі розлучення.

### **Контрольні питання**

1. Які ви знаєте передумови виникнення права ЄС?
2. Що являє собою первинне та вторинне право ЄС?
3. Який документ визначає основні напрями розвитку західно-європейської інтеграції і створює для забезпечення цього процесу необхідний правовий механізм?
4. У чому полягають особливості договірної механізми Євросоюзу?
5. Які законодавчі процедури застосовуються в ЄС?
6. Які відмінності між повноваженнями Ради ЄС та Європейської Ради?

### **Література**

1. *Європейський Союз: консолідовані договори.* – К.: Port-Royal, 1999. – 206 с.
2. *Ніццький договір та розширення ЄС.* – К.: Логос, 2001. – 196 с.
3. *Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В. І. Муравйов.* – К.: Академ-прес, 2002. – 426 с.

4. *Дмитрієв А. І.* Міжнародне публічне право / А. І. Дмитрієв, В. І. Муравйов. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 638 с.
5. *Міжнародне право: Основні галузі: Підручник* / За заг. ред. В. Г. Буткевича. – К.: Либідь, 2004. – 816 с.
6. *Татам А.* Право Європейського Союзу: Підручник / А. Татам. – К.: Абріс, 1998. – 423 с.
7. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union / OJ. – С 83. – 30.3.2010.

## *§ 5. Основні засади зародження, становлення і розвитку мусульманського права, його релігійно-правові школи (мазхаби)*

*Ісламська релігія та мусульманське право: історія розвитку. Закони шаріату. Співвідношення понять «шаріат», «фікх», «мусульманське право». Головні джерела мусульманського права. Релігійно-правові школи мусульманського права. Співіснування мусульманського права із західною цивілізацією.*

Іслам є однією з найбільших світових релігій, приблизна кількість її прихильників на сьогодні перевищує мільярд. Ця релігія має значний потенціал поширення, адже протягом ХХ – початку ХХІ ст. іслам впливав і впливає на духовні, політичні, економічні, міжнародні та культурні процеси, в тому числі й правові. Ісламський світ стає важливим політичним й економічним фактором для сучасної цивілізації.

Мусульманська правова культура стає все більш актуальною для сучасної України, що можна пояснити, з одного боку, природою ісламу, а з іншого – особливостями його теперішнього стану в нашій країні. Внутрішня логіка ісламу як універсальної системи охоплює як релігійне, так і світське життя, потребує, щоб однією із складових пробудження ісламу було звернення до шаріату, суворе дотримання якого є для мусульман безпомилковим критерієм глибокої релігійності. З іншого боку, крім власне, релігійного відродження, життя мусульман пов'язане із вирішенням і мирських проблеми соціально-економічного, політичного, національно-культурного характеру. Саме мирські взаємовідносини (*муамалат*) зумовили становлення мусульманської юриспруденції (*фікх*) та її подальшу еволюцію.

Особливість мусульманського права породжує необхідність дослідити цей самостійний релігійно-правовий феномен, його теоретичні положення, його структуру та вплив на сучасний релігійно-правовий процес. При цьому необхідно зважати на те, що релігія та право мають лише відносну самостійність щодо суспільного буття: кожна із систем розвивається за власними законами, які діють у межах загальної та конкретної залежності від життя суспільства. Відносна самостійність релігії більша, ніж самостійність права, бо вона перебуває значно далі від економіки, посідаючи разом із філософією найвищі «поверхи» суспільного буття. Тому релігія, порівняно з іншими надбудовними системами є найбільш консервативною, стійкою частиною надбудови.

Мусульманська правова система, яка з часом набула світового значення, виникла та сформувалась у VII-X ст. в Арабському халіфаті, еволюціонувавши від невеликих патріархально-релігійних громад до великої Османської імперії. Мусульманське право від самого початку стало важливою складовою ісламської релігії. Після занепаду Арабського халіфату воно не лише не втратило свого значення, але й отримало друге життя (подібно до римського права у середньовічній Європі) та стало чинним правом у багатьох країнах Азії та Африки. Мусульманське право увібрало багато елементів попередніх правових культур Сходу, власне, ті правові звичаї й традиції, що діяли у доісламській Аравії та на територіях, підкорених ісламом. Безперечно, всі ці фактори вплинули на становлення мусульманського права, символізуючи тим самим зв'язок східної та західної цивілізацій.

Розвиток мусульманського права має три фази: перша – це посткоранічний період до IX ст., яка може бути охарактеризована як фаза формування ісламської правової системи; друга – з X ст. до початку XX ст. – фаза стагнації, коли мусульманське право застосовувалось на практиці як випробуване часом і модифіковане історією. Лише у XX ст. після запозичення мусульманським правом деяких моделей європейського законодавства настає третя фаза. Її поява була спричинена тим, що сучасні ісламські держави виявилися неспроможними керувати своїми внутрішніми режимами та відносинами лише за допомогою класичного мусульманського права.

У масовій свідомості мусульман найчастіше шаріат сприймається як ісламський спосіб життя, в якому не розділяються сфери моралі та права, тому він розглядається, як всезагальний комплекс правил поведінки, що включає різноманітні релігійні, моральні, юридичні, побутові норми, а також звичаї. Саме в такому широкому розумінні шаріат часто називають «законами шаріату». Слово «шаріат» буквально означає «прямий, вірний шлях», а в ісламській традиції поняття «ша-

ріат» пов'язується з накресленим Аллахом шляхом, ідучи яким правдивний досягає досконалості, мирського благоденства і може потрапити у рай. Зміст шаріату неоднаково трактується різними релігійно-правовими школами, однак переважає точка зору, згідно з якою шаріат поділяється на три основні частини – релігійну догматику, ісламську етику і так звані практичні норми.

Термін «фіхх» дослівно означає «глибоке розуміння, знання», буквально вірне розуміння того, у чому полягає намір (вірне розуміння суті наміру). Фіхх займається проблемою вірного відображення вищих, небесних релігійних законів в усіх сферах життя мусульманина. До його компетенції входять правила державного, релігійного, громадянського життя, правила відправлення культу, сімейне, спадкове, кримінальне право, етичні норми та закони адміністративного управління. Фіхх здійснює ісламську релігійну орієнтацію всіх проявів особистого та громадського життя мусульманина.

Шаріат – це єдина сукупність приписів, що знаходяться у Корані й сунні, а фіхх – сукупність норм, виведених на основі шаріату щодо конкретних ситуацій, безпосереднє тлумачення яких у шаріаті відсутнє. Шаріат є раз і назавжди встановленим та незмінним, а фіхх і мусульманське право можуть змінюватися відповідно до часу й обставин застосування.

Термін «мусульманське право» не є синонімом терміну «шаріат». Відмінності цих понять ґрунтуються на правових критеріях: шаріат об'єднує всі звернені до людей приписи Корану і сунни, а мусульманське право також включає ті приписи й норми, які були розроблені релігійно-правовою доктриною і відповідають вимогам права. Тому можливо розглядати мусульманське право як систему, що являє собою сукупність внутрішньо узгоджених, взаємопов'язаних, соціально однорідних релігійно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється морально-регулятивний, організаційний та стабілізаційний впливи на суспільні відносини й поведінку людей шляхом ісламізації правової практики. Норми фіхху та мусульманського права мають конкретне спрямування: вони показують, як застосовуються вихідні принципи шаріату у конкретних обставинах. Отже, терміни «шаріат», «фіхх», «мусульманське право» не є синонімами: вони мають спільні джерела, однак різняться за механізмом формування та формами прояву.

Всі без винятку релігійно-правові школи визнають Коран і сунну головними джерелами права. Коран є головною священною книгою мусульман, яка містить запис проповідей, виголошених пророком Мухаммадом у формі «пророцьких одкровень» переважно у Мекці та Медіні у 610-632 рр. Коран складається з 114 сур та 6226 або 6238 ая-

тів, однак лише 500 аятів Корану мають приписи, що регулюють правову поведінку мусульман. При цьому не більше 80 з них можна розглядати як суто правові (в основному, це правила, що стосуються шлюбу та сім'ї), інші стосуються релігійного ритуалу й обов'язків. Існує загальна класифікація аятів Корану, згідно з якою їх можна поділити на чотири тематичні категорії.

Як джерело мусульманського права Коран містить норми, що регулюють взаємовідносини людей, однак серед них переважають загальні положення, що мають характер релігійно-моральних орієнтирів, які дають простір для їх тлумачення правознавцями. Щодо конкретних правових приписів, які містяться в Корані, то вони часто виникали під час вирішення і Пророком конкретних конфліктів, оцінювання ним окремих фактів або у відповідь на поставлені йому питання.

Крім Корану, іншим джерелом мусульманського права вважається *сунна* («звичай», «приклад»; повна форма – «сунна послання Аллаха») – це образ дії Пророка, його вчинки та вислови: сунна розглядається в ісламі як інший вид одкровення, а хадіси є переказом про слова та дії Мухаммада, що стосувалися різних релігійно-правових сторін життя мусульманської громади.

Коран і сунна служать джерелом переконаності мусульман у тому, що шаріат є прямим та ясним вираженням волі Аллаха. З цього випливає, що всі інші правові джерела і технології, а також окремі положення мусульманського права повинні або спиратися на Коран, або, як мінімум, відповідати його положенням. Частина хадісів описують реальні події та ситуації епохи зародження ісламу. Однак більшість пов'язана з наступними етапами розвитку ісламу як релігійної системи.

У період праведних халіфів не існувало єдиної збірки правових норм, *фатв*, які були виведені споборниками Пророка. Перші спроби їх створення були здійснені у період правління Омеядів. Так, вчені Хіджазу збирали різні фатви Абдулли ібн Аббаса, Абдулли ібн Умара та Аїші Бінт Абі Бакр. Аналогічно вчені Іраку збирали норми Абдулли ібн Масуда, а також норми Алі ібн Абі Таліба. Безпосереднє зародження мусульманського права відбувається у період 661–750 рр., коли з розширенням кордонів халіфату й розвитком суспільного життя з'являється потреба у праві як у способі врегулювання ускладнених суспільних відносин, та яке узгоджено з догматикою ісламу. Подальший розвиток мусульманського права припадає вже на династію Абасидів (750–1258 рр.), яка підтримувала розвиток богословської та правової науки.

Ранні ісламські релігійно-правові школи поділялися на дві групи: вчені першої з них (*ахль аль-хадіс*) вважали, що у висновках не можна

виходити за межі існуючих і доступних текстів Корану і сунни, а другої (*ахль ар-ра'й*) – надавали перевагу широкому використанню дедуктивного мислення та методу *іджетіхад*. Саме тому мусульманські правники вважають, що муджтахід не пропонує нове рішення питання, а лише шукає і «вилучає» його з-поміж тих рішень, які початково містяться у мусульманському праві – якщо не в його точних положеннях, то в багатозначних приписах, вихідних постулатах і загальних принципах

Сьогодні існує чотири релігійно-правові школи (*мазхаби*) мусульманського права: ханіфітська, малікітська, шафіїтська, ханбалітського, названі на честь їх засновників.

Засновником куфської релігійно-правової школи (ханафітський мазхаб) був Абу Ханіфа (699 (за іншими даними 702) – 767 рр.), який заклав основи письмового мусульманського права, застосовуючи умоглядні методи дослідження, і виховав багато блискучих учнів. Абу Ханіфа заклав методологічні основи мусульманського права, які до нього ніхто не застосовував у такому вигляді. Метод Абу Ханіфи полягав у тому, що він насамперед будував своє судження та формував правові принципи на основі аятів Корану, а потім – сунни Пророка та його сподвижників. Із глибоким логічним обґрунтуванням застосовувався у ханафітському мазхабі *кіяс* (судження за аналогією), який будувався на будь-якому достовірному матеріалі, навіть не завжди у порядку його авторитетності.

Іншою релігійно-правовою школою сунітського ісламу є малікітський мазхаб, засновником його був Малік ібн Анас аль-Асбахі (715–795 рр.). Малік був прекрасним знавцем хадісів, особливо медінської традиції. Головним він вважав знання *дін*, як жити за поглядами на те, що є правильним як у період земного життя людини, так і у потойбічному світі. Тобто він мав розуміння сутності дін (фікха) та його нормативної основи – сунни. Згідно з малікітським мазхабом, як у всіх сунітських правових школах, головним джерелом мусульманського права є Коран і сунна. Малік стверджував, що кожний коранічний текст передбачає лише одне тлумачення, і сприймав ці тексти буквально, якщо не було ніяких свідчень про існування іншої інтерпретації. Будь-яке рішення, виведене з Корану, Малік ставив вище за інші. Він вважав, що сунною є вчинки та висловлювання Пророка Мухаммада, правові приписи (фатви) його сподвижників, а також «діяння медінців» (амаль). Учені малікітського мазхабу спиралися на хадиси мутаватір і машур, що містили загальновідомі фатви і дійшли до нас завдяки численним передавачам. Ці хадиси не можна було піддати сумніву.

Абу Абдаллах Мухаммад ібн-Ідріс аш-Шафії (767–820 рр.) – засновник мазхабу, який був названий шафіїтським. Основа шафіїтсько-

го мазхабу полягала в тому, що Коран і сунна розглядаються як єдине джерело права, причому сунна – лише як доповнення до Корану, а не як додатковий матеріал для зіставлення та виведення середнього рішення. У такому погляді Абу Абдаллах розходився зі своїми попередниками, наприклад, Абу Ханіфою, який розглядав Коран як первинне одкровення, а сунну – як вторинне. У правовій системі Абу Ханіфи до сунни можна апелювати лише на випадок відсутності в Корані буквального підтвердження тієї чи іншої думки. Однак не слід думати, що аш-Шафії не вбачав відмінності між Кораном і сунною як джерелами права. Адже саме в системі права Коран не можливо уявити без сунни, яка його роз'яснює та коментує. По суті, аш-Шафії не ставив знаку рівняння між Кораном і сунною, а визнавав цю рівність лише при винесенні правових рішень.

Погляди аш-Шафії суттєво вплинули на подальшу розробку питань фікха через його численних учнів і послідовників, серед яких і засновник четвертого сунітського мазхаба Ахмад ібн Ханбал Абу Абдалла (780-855 рр., за іншими даними 778-855 рр.). Ахмад ібн Ханбал вважається автором твору, в якому сформульоване ханбалітське кредо та визначені відмінні якості сунітів. Ханбаліти чітко сформулювали та рішуче відстоювали статус сунни Пророка, забороняли обговорювати текст (матн) хадисів, оголосивши ставлення до сунни головним критерієм визначення «правовірності» в ісламі. Сунна Пророка була проголошена єдиним коментарем до Корану.

З політичної, соціальної та економічної точок зору західна цивілізація була побудована на концептуальних принципах, які є принципово відмінними від ісламських традицій та законів, що стосувалися саме цих традицій. У зв'язку з досить суттєвою негнучкістю шаріату та надзвичайно великим впливом теоретичних принципів, відомих як таклід, виник очевидний та внутрішньо несумісний конфлікт між традиційним мусульманським правом та потребами суспільства, коли робляться спроби привести мусульманське право у відповідність із західними стандартами та цінностями.

У наш час майже в усіх країнах з більшістю ісламського населення мусульманське право і шаріат не є єдиним чинним правом. У більшості випадків вони вже не виступають центральним елементом правової системи. Одночасно мусульманське право не втратило тут повністю свого значення як комплексу дієвих заходів, хоча й у модифікованому вигляді. Однак у правових системах окремих країн (Саудівська Аравія, Судан, Іран, Ємен) шаріат залишається провідним елементом мусульманської правової системи і існує у формі ісламської правової доктрини – фікха.

## Контрольні питання

1. У чому полягають концептуальні відмінності раних релігійно-правових шкіл від сучасних мазхабів?
2. Які вам відомі джерела мусульманського права? Яка роль у них відведена для Сунни?
3. Скільки існує етапів формування мусульманського права? Охарактеризуйте найвпливовіші з них.
4. У чому полягає відмінність шаріату від мусульманського права?

## Література

1. Лубська М. В. Мусульманське право: релігієзнавчо-правовий контекст / М. В. Лубська. – К.: Вид-во Київського філософологічного центру, 2006. – 196 с.
2. Лубська М. В., Лубський В. І. Мусульманське право в ісламській традиції: історико-релігієзнавчий аналіз / М. В. Лубська, В. І. Лубський. – Черкаси: Брама, 2004. – 208 с.
3. Лубська М. В. Мусульманське право і сучасне сімейне законодавство / М. В. Лубська // Лубський В. І. Мусульманське право: Курс лекцій / В. І. Лубський, В. Д. Борис. – К., 1997. – С. 156–180.
4. Лубська М. В. Відмінність шаріату від канонічного мусульманського права / М. В. Лубська // Наука. Релігія. Суспільство. – 2003. – № 1. – С. 30–35.
5. Лубська М. В. Визначення феномену мусульманського права та його місце в релігійній системі / М. В. Лубська // Наукові записки Нац. пед. ун-ту ім. М.П. Драгоманова. Релігієзнавство. Культурологія. Філософія. – Вип. 12.-2003. – С. 105–112.
6. Лубська М. В. Проблема іджтіхаду у мусульманському праві (теорія шейха уль-іслам Абду'ль-Аббаса ібн Таймій) / М. В. Лубська // Наука. Релігія. Суспільство. – 2004. – № 1. – С. 186–191.
7. Лубська М. В. Класична теорія мусульманського права, його принципи та вдосконалення як процес схоластичних устремлінь ортодоксального ісламу / М. В. Лубська // Наука. Релігія. Суспільство. – 2004. – № 4. – С. 144–150.
8. Лубська М. В. Зародження мусульманського права: ранні релігійно-правові школи / М. В. Лубська // Вісник Київського нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – 2005. – Вип. 73–75. – С. 152–154.
9. Лубська М. В. Організаційна структура шаріату у сучасному ісламі / М. В. Лубська // Наука. Релігія. Суспільство. – 2003. – № 1. – С. 35–41.
10. Лубська М. В. Релігійно-правовий зміст понять «шаріат», «фікх» та «мусульманське право» / М. В. Лубська // Філософські проблеми гуманітарних наук. – 2006. – № 8-9. – С. 188–192.
11. Лубська М. В. Коран як головне джерело мусульманського права / М. В. Лубська // Наука. Релігія. Суспільство. – 2006. – № 2. – С. 170–177.
12. Лубська М. В. Роль законів шаріату в сучасному ісламському суспільстві / М. В. Лубська // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – 2006. – № 82. – С. 88–92.

## ГЛАВА 9.

# НОРМОТВОРЧІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

### § 1. Конституційні засади нормотворчості

*Органи місцевого самоврядування: правотворчі повноваження та компетенція (правові засади). Організаційно-правові форми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.*

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України).

Вважається, що «місцеве самоврядування» як науковий термін у значенні досить близькому до нині вживаного, виник у Німеччині в XIX столітті як «Selbstverwaltung» та означав вільне від державного впливу управління майном громади (населення громади). Щоправда, є й інша точка зору: багато вчених переконані, що сучасний термін «місцеве самоврядування» походить від англійського «local self-government», що означає право місцевого врядування, місцевої адміністрації. Сам термін «місцеве самоврядування» вперше ввів у користування німецький юрист Р. Гнейст для позначення такого виду управління на місцях, за якого територіальні громади, що історично склались, законодавчо були наділені правом самостійного вирішення місцевих проблем. При цьому діяльність самоврядних громад була вільна від державної адміністрації та її чиновників на місцях.

Однією з передумов створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення сфери її відання, тобто компетенції. Така вимога визначена в Європейській хартії місцевого самоврядування відповідно до якої основні положення щодо органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Конституція України, окреслюючи в загальних рисах сферу відання місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування покладає на чинне законодавство, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким до компетенції місцевого самоврядування належить вирішення широкого кола питань, що впливають з колективних потреб і запитів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. При цьому територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, правомочні вирішувати будь-яке питання,

віднесені Конституцією України і чинним законодавством до відання місцевого самоврядування.

Виходячи з принципу розподілу повноважень, вищезазначений закон визначає окремо компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів та виконавчих органів місцевого самоврядування. У руслі даного підходу повноваження сільських, селищних, міських рад поділяються на загальну і виключну. У межах загальної компетенції сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України і законами України до їх відання. Згідно з вимогами ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належать питання, що розглядаються і вирішуються виключно на їх пленарних засіданнях. Нормотворчість місцевих рад не підміняє правотворчу діяльність органів держави, а доповнює її, враховуючи при цьому особливості управління на місцевому рівні.

Основною організаційно-правовою формою діяльності сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради є сесія, яка скликається відповідною радою, в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Недотримання вказаної вимоги стає досить аргументованою підставою для дострокового припинення повноважень відповідної місцевої ради, що передбачено у п. 2 ч. 1 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Законодавчо визначено, що сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Наявність цих двох складових обумовлює правомочність відповідних рішень, прийнятих на сесії. У разі недотримання цих умов, виникають підстави для визнання прийнятих рішень у судовому порядку незаконними. Сесія ради вважається правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до їх відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та її виконавчого комітету. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають питання, які вносяться на розгляд ради. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки та рекомендації, що приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Слід зауважити, що загальної методики складання вказаних документів не розроблено. Це, з одного боку, створює широкий

спектр можливостей для правотворчості на цьому рівні управління, а з іншого – не завжди є достатнім підґрунтям для прийняття на сесії місцевої ради виваженого управлінського рішення. Для того щоб рішення місцевих рад були сприйнятливими для населення бажано залучати до роботи постійних комісій представників громадськості, вчених та спеціалістів, які обізнані з цих питань і аргументовано відстоюють інтереси територіальних громад.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень, що приймаються на пленарному засіданні шляхом відкритого (у тому числі поіменного) або таємного голосування. Рішення вважається прийнятим, якщо у голосуванні взяли участь більше половини депутатів від загального складу ради. Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня офіційного оприлюднення. Здебільшого таку інформацію розміщують у місцевих та регіональних газетах, а також використовують для цього місцеве радіомовлення. У разі потреби (як правило при розгляді питань у судовому порядку) вказані засоби масової інформації спроможні надати вичерпну інформацію про оприлюднення рішень місцевої ради та інших документів, тексти яких були офіційно передані до редакцій газет та телерадіокомпаній.

Повноваження районних та обласних рад поділяються на виключні повноваження (ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), тобто питання, які вирішуються районними та обласними радами виключно на пленарних засіданнях, і делеговані (ст. 44 вказаного закону), які районні та обласні ради делеguють відповідним місцевим державним адміністраціям. Це пояснюється тим, що районні та обласні ради не наділені правом створювати підконтрольні та підзвітні їм виконавчі органи, функції які, по суті, виконують відповідні місцеві державні адміністрації. Чинне законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. На думку деяких науковців, місцеві державні адміністрації, виступаючи «провідниками» внутрішньої державної політики на місцях, вживають відповідних заходів для посилення їх ролі у діяльності органів місцевого самоврядування.

Здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень є важливим фактором взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування. У законодавчому плані здійснюються спроби посилити повноваження обласних і районних рад шляхом запровадження на цих рівнях управління виконавчих органів. У реалії, суттєвих змін в частині посилення ролі територіальних громад та можливостей безпосередньої участі громадян у здійсненні міс-

цевого самоврядування, дієвого впливу на органи управління, у тому числі й регіонального рівня не сталося. Акцент у сучасних державно-управлінських відносинах досі не перемістився на користь безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами, а тяжіє до регіонального самоврядування.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закладено певний паритет взаємовідносин між сільськими, селищними, міськими, районними у містах радами і обласними та районними радами. Разом з тим, у положеннях цього закону, зокрема, ст. ст. 8, 9, 13, простежується доволі слабкий взаємозв'язок між відповідними територіальними громадами та сільськими, селищними, міськими радами через відсутність дієвого впливу громади на органи управління та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Також фактично відсутній взаємозв'язок відповідних територіальних громад з обласними та районними радами з питань управління спільною власністю територіальних громад.

Розширення повноважень обласних та районних рад пов'язують з необхідністю надання постійної, а головне дієвої методично-практичної допомоги сільським, селищним, міським радам, налагодженню тісних взаємозв'язків безпосередньо з територіальними громадами, пошуку форм і методів збільшення матеріальної бази за рахунок створення міжобласних та міжрайонних комунальних підприємств.

## *§ 2. Нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування*

*Правовий статус, класифікація, загальні та специфічні характеристики нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Місце в системі нормативно-правових актів держави. Правила оформлення. Акти Автономної Республіки Крим*

Одну з провідних ролей в державі відіграють органи місцевого самоврядування. Їх компетенція охоплює найважливіші сфери життя суспільства, а кількість прийнятих органами місцевого самоврядування актів значно переважає кількість актів органів виконавчої влади.

Уповноваженими суб'єктами на видання актів в системі місцевого самоврядування є: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільсь-

кої, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Актами місцевого самоврядування встановлюються норми права, які є обов'язковими для населення, органів, посадових осіб, підприємств, установ, організацій, що провадять діяльність у межах відповідної території. Вони виступають правовою формою здійснення прав громадян на місцеве самоврядування.

Предметом цих актів можуть бути окремі питання реалізації прав і свобод жителів – членів територіальної громади. Насамперед щодо вирішення питань місцевого значення, організації їхньої діяльності, управління комунальною власністю, участі громадян, їх об'єднань у реалізації окремих функцій та повноважень місцевого самоврядування, окремі статусні характеристики органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

*Головною метою* правових актів місцевого самоврядування є регулювання відносин, в яких беруть участь жителі, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації<sup>149</sup>. Вони реалізують загальні приписи правових актів державних органів відповідно до місцевих умов та особливостей.

Акти місцевого самоврядування поряд з Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, актами місцевих органів виконавчої влади є важливим і необхідним елементом правового механізму місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування не можна аналізувати з позицій протиставлення державній владі. Тому акти місцевого самоврядування діють як частина єдиного механізму правового регулювання, що складається з таких правових засобів: простих – дозволи, заборони, зобов'язання; складних – норми права, правові відносини, правові акти (правотворчості, правореалізації або правозастосування)<sup>150</sup>.

Розуміючи місцеве самоврядування як прояв децентралізації виконавчої влади (державного управління), необхідно зазначити: акти органів місцевого самоврядування є специфічним різновидом правових актів управління, хоча в Конституції і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ознака «правові» відсутня. За допомогою

<sup>149</sup> Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 556.

<sup>150</sup> Скаун О.Ф. Нормативно-правовий акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування України: загальнотеоретичні аспекти // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. – Х., 2004. – С. 98.

цих актів органи місцевого самоврядування здійснюють управління практично в тих самих сферах державного і суспільного життя, що й органи виконавчої влади. В них опосередковується діяльність органів місцевого самоврядування по здійсненню на місцевому рівні переважної більшості функцій держави, які мають наскрізний характер, а не закінчуються на рівні області чи району. А тому цим актам, з одного боку, притаманні здебільшого ті ж самі ознаки, що характеризують правові акти органів державної влади, а з іншого, – їм властиві свої специфічні ознаки, за якими вони відрізняються від правових актів органів держави<sup>151</sup>.

Правові акти місцевого самоврядування поділяються на нормативно-правові (нормативні), індивідуальні (ненормативні) та змішані акти. В системі джерел права вони відносяться до підзаконних актів, оскільки приймаються для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм. Пріоритетними по відношенню до них є акти Президента України, Кабінету Міністрів України та акти інших центральних органів виконавчої влади.

*Ненормативні* або індивідуальні акти пов'язані із застосуванням встановлених норм права і розраховані на чітко визначений конкретний випадок (наприклад, рішення місцевого референдуму про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, сільського, селищного, міського голови).

Під ненормативними правовими актами місцевого самоврядування слід розуміти спрямовані на встановлення (зміну, припинення) конкретних правовідносин, волевиявлення органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб, зміст яких у встановлених законом випадках фіксується в документальній формі, дія яких розраховується на визначене коло суб'єктів та випадків або вичерпується виконанням<sup>152</sup>.

Усі ненормативні акти місцевого самоврядування є вторинними відносно нормативних, мають допоміжний характер і виконують низку різноманітних функцій: процедурну, конкретизуючу, індивідуалізуючу (персоніфікуючу), оперативного керівництва, означення умов, строків і характеру дії правових нормативних актів тощо (наприклад, рішення про обрання, звільнення посадових осіб, формування виконавчого органу).

*Змішані* акти поєднують нормативні, індивідуально-правові приписи і рекомендації. Найбільш розповсюдженою є практика прийняття саме змішаних актів.

<sup>151</sup> Борденюк В. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування // Право України. – 2004. – № 11. – С. 17.

<sup>152</sup> Сікачов Л.І. Ненормативні юридичні акти органів місцевого самоврядування // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. – Х., 2004. – С. 103–106.

**Нормативно-правові акти** містять загальнообов'язкові правила поведінки або ж конкретизують та деталізують норми, виписані в інших актах, розраховані на багаторазове використання для невизначеного кола осіб.

Питома вага нормативно-правових актів в загальній системі актів місцевого самоврядування становить невелику частину.

Через видання нормативно-правових актів реалізується нормотворча функція територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Нормативно-правові акти місцевого самоврядування можна розглядати в трьох аспектах: як управлінські рішення; як джерела права; як форми реалізації права на місцеве самоврядування. Вони є вужчим поняттям, ніж правові акти, а тому до них за загальним правилом не включають акти органів самоорганізації населення, постійних та тимчасових комісій ради, територіальних виборчих комісій.

Серед нормативних актів виокремлюють *нормативно-допоміжні*. Нормативно-допоміжні місцеві акти, прийняті безпосередньо населенням, можуть становити зміст правових актів вищестоящих державних органів, конкретизувати зазначені акти відповідно до місцевих умов, змінювати сферу їх дії, зупиняти, скасовувати або змінювати прийняті ними ж акти, санкціонувати або затверджувати акти інших органів (наприклад, затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку).

Нормативно-правовим актам місцевого самоврядування притаманний державно-владний характер<sup>153</sup>. Обумовлюється це тим, що вони виражають волю держави, підлягають обов'язковому виконанню на відповідній території всіма фізичними і юридичними особами (в тому числі і органами влади), кому вони адресовані. Невиконання або неналежне виконання може супроводжуватися застосуванням заходів державного примусу. Крім того, акти місцевого самоврядування спрямовані на реалізацію завдань і функцій держави у відповідних сферах суспільного життя.

До **функцій** нормативно-правових актів місцевого самоврядування відносяться:

- функція первинного правового регулювання питань, віднесених до предметів відання органів місцевого самоврядування;
- функція реалізації законодавчих приписів, які потребують прийняття відповідних норм права;

<sup>153</sup> Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 493.

- функція деталізації, конкретизації і доповнення законодавчих положень;
- функція усунення прогалин у праві, коли місцеві правові норми приймаються при відсутності відповідних законодавчих норм;
- функція оновлення нормативного матеріалу;
- функція забезпечення реалізації актів вищої юридичної сили.

Акти місцевого самоврядування не виконують охоронну функцію, оскільки ними не встановлюються правові підстави і межі юридичної відповідальності<sup>154</sup>.

Нормативно-правові акти місцевого самоврядування мають як загальні ознаки, притаманні усім актам правотворчості, так і специфічні, обумовлені особливостями статусу та компетенції суб'єктів їх видання.

| Загальні ознаки                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Специфічні ознаки                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Офіційний характер.</li> <li>2. Вольовий зміст.</li> <li>3. Видаються уповноваженим суб'єктом суворо у межах його компетенції, предмету відання та повноважень.</li> <li>4. Встановлюють, змінюють чи скасовують права та обов'язки.</li> <li>5. Письмовий документом з визначеною структурою, необхідною формою вираження інформації та атрибутами.</li> <li>6. Обов'язковість для виконання, яка гарантується в тому числі інститутами державного примусу.</li> <li>7. Приймаються з дотриманням певної процедури.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Є чинними в межах території певного адміністративно-територіальної одиниці.</li> <li>2. Регулюють питання місцевого значення, а не все коло суспільних відносин.</li> <li>3. Поєднання в одному акті, як правило, загально – нормативних, конкретно-регулюючих і оперативних приписів.</li> <li>4. Близьке розташування суб'єкта видання і адресата правового акта.</li> <li>5. Спрощений порядок прийняття.</li> </ol> |

Система нормативно-правових актів місцевого самоврядування є самостійною, незалежною від органів державної влади, хоч і підпорядкована Конституції та законодавству України.

Нормативно-правові акти можна *класифікувати* за різними критеріями:

1) *За суб'єктом видання* – на акти, що приймаються:

- безпосередньо територіальною громадою (загальними зборами громадян, місцевим референдум);

<sup>154</sup> Фахрисламова Гульнара Забировна: Правовые акты местного самоуправления : диссертация ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – С. 36–38.

- представницькими органами місцевого самоврядування (міськими, селищними, сільськими радами);
- виконавчими органами рад (виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад);
- органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (районні та обласні ради);
- посадовими особами місцевого самоврядування; до посадових осіб місцевого самоврядування відносяться голови обласних, районних рад, міські, селищні, сільські голови, секретар ради, заступник голови обласної, районної ради, секретар виконавчого комітету ради, керівники структурних підрозділів виконавчого комітету рад.

2) *За ознакою первинності правового регулювання норм* місцевого самоврядування – на первинні та вторинні акти.

*Первинні* нормативно-правові акти містять норми права, прийняті з питань виключної компетенції місцевого самоврядування. *Вторинні* приймаються на основі і для виконання норм права, які містяться в актах інших органів влади з метою їх конкретизації з врахуванням місцевих інтересів.

3) *За функціональним призначенням* – на установчі (статут) та звичайні (всі інші) акти.

4) *В залежності від ініціатора видання* – на акти, прийняті за ініціативою населення, органів (посадових осіб) місцевого самоврядування та органів державної влади (місцевих державних адміністрацій).

5) *За предметом відання* – на акти, прийняті в порядку реалізації власних повноважень та акти, прийняті на виконання делегованих повноважень.

6) *За порядком прийняття* – на акти, прийняті одноособово, прийняті колегіально та акти спільної нормотворчості (нормативно-правові договори та угоди).

7) *За галузевою належністю* поділяються на:

- конституційно-правові акти (регулюють питання оформлення правового статусу органів місцевого самоврядування, їх внутрішньої організації, структури, функцій та повноважень);
- адміністративно-правові акти (регулюють питання охорони правопорядку, охорони прав і законних інтересів громадян, благоустрою);
- фінансово-правові акти (приймаються у галузі бюджету та фінансів);

- цивільно-правові акти (регулюють питання володіння, користування і розпорядження комунальною власністю, діяльності комунальних підприємств);
- земельні правові акти (встановлюють норми у галузі земельних відносин);
- трудові правові акти (спрямовані на реалізації повноважень у сфері зайнятості населення та трудових відносин);
- житлові правові акти (регулюють відносини у житловій сфері).

8) Нормативно-правові акти місцевого самоврядування *за дією у часі* поділяються на акти постійної дії та строкові акти; *за дією у просторі* на акти, що розповсюджують свою дію на всю територію адміністративно-територіальної одиниці та на певну її частину; *за колом суб'єктів* – на загальні (розповсюджують свою дію на всіх суб'єктів) і спеціальні (адресуються лише певній частині громадян, юридичних осіб).

9) *За формою (найменуванням)* акти поділяються на рішення, розпорядження, постанови, ухвали, статuti, регламенти, інструкції, правила, положення, порядки, плани, програми, договори.

Статут, регламент, правила, порядок, положення, інструкція є складовими частинами актів, якими затверджуються та мають однакову з ними юридичну силу.

*Статут* територіальної громади є підзаконним, основоположним нормативно-правовим актом місцевого самоврядування установчого характеру, за своїм регулятивним значенням рівнозначний місцевій конституції і приймається з метою врахування історичних, національно-культурних та інших особливостей.

Відтворюючи норми законів та адаптуючи їх до місцевих умов, норми статуту подаються в упорядкованому вигляді, полегшують роботу муніципальних структур та формують у населення більш чітке уявлення про сенс та характер місцевого самоврядування<sup>155</sup>.

Особливості статуту територіальної громади такі: наявність особливого суб'єкта, який встановлює або від імені якого він приймається; установчий характер; повний та всеохоплюючий характер правового регулювання; є основою для подальшої локальної нормотворчості; вища юридична сила щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів і посадових осіб місцевого самоврядування; особливий порядок прийняття, а також внесення змін і доповнень; є одним з правових засобів, який

<sup>155</sup> Баганов О. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування // Право України. – 2004. – № 7. – С. 34.

забезпечує реалізацію самостійності місцевого самоврядування; самодостатність<sup>156</sup>.

Статут затверджується виключно на сесіях сільських, селищних, міських рад та підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України.

Реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст (крім Києва, Севастополя і міст обласного значення) здійснюється районними, міськрайонними управліннями юстиції, а статутів територіальних громад міст Києва, Севастополя і міст обласного значення – відповідними міськими управліннями юстиції.

*Регламент представницького органу (ради)* – нормативно-правовий акт, який визначає процедуру та організацію діяльності ради, її органів та посадових осіб.

*Положення* – це нормативно-правовий акт, що встановлює структуру і функції відповідного органу, або визначає порядок певної діяльності.

*Інструкція* – це нормативно-правовий акт, який встановлює порядок застосування актів законодавства, прийнятих органами вищого рівня, або власних актів, а також порядок здійснення якої-небудь діяльності.

*Правила* – це звід правових норм, що регламентують діяльність певної галузі виробництва чи окремих вид діяльності.

*Розпорядження* – акт, який видається посадовою особою місцевого самоврядування одноособово і, як правило, має на меті регулювання індивідуальних суспільних відносин та питання оперативно-конкретного характеру.

Такі ннормативно-правові акти як положення, інструкції, правила затверджуються розпорядчим актом.

*Розпорядчий акт* – це підзаконний офіційний письмовий документ субординаційного характеру, який видається уповноваженим органом держави або посадовою особою та визначає цілі, напрямки та характер діяльності підлеглих суб'єктів щодо забезпечення реалізації нормативно-правових приписів у певних соціальних умовах<sup>157</sup>. Розпорядчий акт видається у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності. Розпорядчими актами є переважно наказ, постанова, розпорядження, рішення.

*Рекомендації* мають інформаційний та роз'яснювальний характер, тобто не є обов'язковими для виконання, не мають юридичної сили

<sup>156</sup> Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 332–333.

<sup>157</sup> Пашутін Вадим Володимирович. Правова природа розпорядчих актів: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: Університет внутрішніх справ, 1999, Харків. – С. 9.

нормативно-правового акта та не підлягають державній реєстрації в органах юстиції.

За загальним правилом, вибір форми акта залежить від його змісту. Так, нормативні акти приймаються, як правило, у формі рішень, індивідуальні – у формі розпоряджень<sup>158</sup>.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, органи місцевого самоврядування – рішення. Щодо питань, які мають нормативно-правовий характер, Верховна Рада Автономної Республіки Крим приймає постанови, з питань організаційно-розпорядчого характеру – рішення. В практиці деяких органів місцевого самоврядування мають місце ухвали і, хоча така форма акта законодавством не передбачена, вони виступають фактично як різновид рішення. Сільські, селищні, міські голови, голови обласних та районних рад згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» видають розпорядження.

Із запровадженням на законодавчому рівні правових та організаційних засад реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності введено поняття регуляторних актів, процедура прийняття яких має певні особливості. *Регуляторним* визнається нормативно-правовий акт, прийнятий уповноваженим регуляторним органом, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання (стаття 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

Набуває поширення укладення нормативно-правових договорів, зокрема з приводу делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування, угоди про співробітництво у певних сферах відносин, найчастіше соціально-економічній та бюджетній сферах.

*До оформлення актів органів місцевого самоврядування висуваються відповідні вимоги.*

Акт містить певні реквізити.

*Реквізити* – це сукупність обов'язкових елементів акта, без яких він не може бути підставою для обліку та не має юридичної сили.

*До формально обов'язкових реквізитів акта відносять такі:* повна назва органу (посадової особи), який видав акт, форма (вид), назва, дата, місце прийняття, реєстраційний номер, найменування посади, ініціали ім'я та прізвища особи, яка підписала акт. Для актів про вне-

<sup>158</sup> Шабанов М.Р. Акты сельских и поселковых советов, М., «Юридическая литература», 1977. – С. 12.

сення змін та доповнень до діючих актів місцевого самоврядування – зазначення реквізитів діючого акта, джерела офіційного опублікування, а також всіх діючих на момент змін та доповнень акта з відповідними реквізитами.

*Датою* документа є дата його підписання; для документа, що приймається колегіальним органом, – дата його прийняття; для документа, що затверджується, – дата затвердження. Дати підписання і затвердження документа, а також ті, що є в тексті, як правило, оформлюються цифровим способом (30.10.08. або 30.10.2008 р.). Однак допускається і словесно – цифровий (30 жовтня 2008 року). В межах одного документа повинен зберігатися один із вказаних способів.

Акт реєструється після його підписання. *Номер* акта колегіального органу надається в залежності від черговості розгляду питання (на сесії, засіданні виконкому). Зустрічаються випадки наскрізної нумерації всіх рішень, прийнятих протягом року або протягом скликання.

*Підпис* складається з назви посади, підпису, ініціалів імені та прізвища. Акт скріплюється печаткою, це є важливим засобом засвідчення вірності документу.

*Структура* тексту нормативно-правового акта складається, як правило, з назви, преамбули, розділів, підрозділів, пунктів, підпунктів, абзаців, додатків.

*Назва акта* повинна чітко та ясно визначати предмет правового регулювання та відповідати на питання, про що виданий даний акт, бути однозначною, стилістично точною, лаконічною, але інформаційно насиченою, давати уявлення про характер і ступінь юридичної сили приписів. Назву необхідно починати з прийменника «Про», однак зустрічаються і відхилення від такої вимоги. Складні назви актів допускаються у випадку необхідності відобразити назву акта вищої юридичної сили, наприклад, у разі контролю за його виконанням.

В нормативно-правових актах допускається посилання на норми законодавчих та інших актів, однак повне відтворення їх текстів є невірним, оскільки повинні включатися приписи, пов'язані з особливостями здійснення місцевого самоврядування кожною окремою радою.

Рішення із соціально-економічних питань повинні, як правило, мати *преамбулу*, в якій викладається аналіз стану справ і причин недоліків у розв'язанні відповідних проблем, мета видання розпорядження. Встановлювані завдання повинні бути конкретними і реальними, спрямованими на досягнення у найкоротший термін мети, визначеної розпорядженням, з переліком виконавців і термінів виконання завдань.

*Текст рішення* (розпорядження, постанови) складається з двох частин: констатуючої та резолютивної (розпорядчої).

Констатує частина містить вступ, оцінку ситуації, посилання на акти вищої юридичної сили, інформацію про причину, з якої видано акт, резолютивна – завдання, виконання яких сприятиме розв'язанню проблеми.

Резолютивна частина викладається у наказовий спосіб. Приписи, які вона містить, повинні вирізнятися точністю та конкретністю. Треба уникати загальних формулювань на зразок: «взяти до уваги», «прийняти до відома», «посилити контроль» тощо. Вказується строк і порядок набрання сили актом.

Останні пункти акта повинні містити вказівку на суб'єкта контролю за актом та дату набуття актом чинності, а також перелік актів, які втрачають чинність у зв'язку з його прийняттям. Рішення ради приймається відкритим або таємним голосуванням.

Найтипівішими помилками при оформленні актів є відсутність формально обов'язкових реквізитів та посилання на норму законодавства, відповідно до якої приймається акт, в першу чергу на Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» або посилання на невірну чи неіснуючу норму.

**Акти Автономної Республіки Крим.** Акти Автономної Республіки Крим виокремлюються серед інших актів місцевого самоврядування та державної влади, що зумовлюється особливостями правової природи повноважень та статусу Автономної Республіки Крим.

Чинні норми українського законодавства не дозволяють чітко віднести представницький та виконавчий органи влади АРК ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування. За функціональним призначенням Рада міністрів АРК належить до органів виконавчої влади держави, однак її формування та діяльність залежить від Верховної Ради АРК. Верховна Рада АРК у порівнянні з органом місцевого самоврядування – обласною радою, представляє більш широке коло суб'єктів, окрім спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст, вона представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, інтереси Автономної Республіки Крим у цілому<sup>159</sup>.

У вертикальній системі нормативно-правових актів АРК найвищу юридичну силу має Конституція Автономної Республіки Крим, яка належить до підсистеми законів.

Серед підзаконних нормативно-правових актів АРК найвищу сходинку займають нормативно-правові акти Верховної Ради АРК. Їм підпорядковуються нормативно-правовими актами Ради міністрів АРК як представницького органу автономії. Наступну ланку в підсис-

<sup>159</sup> Швачка Г.О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим; автореферат дис. ... канд. юрид. наук: Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – С. 7.

темі підзаконних нормативно-правових актів АРК займають акти Ради міністрів автономії.

Нормативно-правові акти Верховної Ради та Ради міністрів АРК з питань відання АРК повинні відповідати Конституції і законам України, а нормативно-правові акти з питань виконання делегованих державних функцій і повноважень приймаються відповідно до Конституції України і законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Реалізація Верховною Радою та Радою міністрів АРК нормотворчих повноважень із певного кола питань призводить до виникнення горизонтальної структури нормативно-правових актів. В залежності від предмета правового регулювання вони групуються в комплекси, які не забезпечують повного регулювання окремого виду суспільних відносин чи його різновиду, а лише деякі з них.

Виділяють конституційний, адміністративний, бюджетний, податковий, екологічний, земельний, лісовий, житловий комплекси, комплекси нормативно-правових актів у сфері соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, будівництва.

Практичне застосування цих комплексів супроводжується залученням загальнодержавних нормативно-правових актів. Комплекси нормативно-правових актів АРК характеризуються певною сталістю та оформленістю, що залежить від обсягу нормотворчих повноважень органів влади АРК з тих чи інших питань, а звідси – від кількості нормативно-правових актів <sup>160</sup>.

Отже *система нормативних актів АРК* – це обумовлена правовим статусом органів влади кримської автономії та встановленим у Конституції України переліком питань, із яких АРК забезпечує нормативне регулювання, внутрішньо узгоджена сукупність, яка включає Конституцію АРК, нормативні постанови Верховної Ради та Ради міністрів АРК, прийняті як з питань власного відання автономії, так і з питань, делегованих центральними органами державної влади <sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Швачка Г.О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим; автореферат дис. ... канд. юрид. наук: Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – С. 12.

<sup>161</sup> Там же. – С. 15.

### § 3. Питання реалізації нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування

*Здійснення правореалізуючої діяльності органів місцевого самоврядування: налагодження доступу до правової інформації; принципи, форми та режим виконання актів місцевого самоврядування; тлумачення правових норм; оцінка ефективності актів місцевого самоврядування.*

Початковою формою реалізації права органами місцевого самоврядування є їх нормотворча діяльність. Мета прийняття нормативно-правового акта місцевого самоврядування полягає у вирішенні різноманітних проблем в питаннях місцевого значення, задоволенні життєвих потреб територіальної громади.

Загальнодоступність інформації для громадян про рішення і дії органів та посадових осіб місцевого самоврядування є одним з шляхів наближення влади до населення, яке при цьому безпосередньо може здійснювати контроль за доцільністю і обґрунтованістю виданих актів. Вирішення проблеми інформування населення на практиці можливе за допомогою надання вільного доступу громадян до виданих нормативно-правових актів, наприклад, через запровадження обов'язкової систематизації та зберігання в місцевих бібліотеках або інших установах, в обов'язки яких входить обробка та забезпечення надання такого виду правової інформації.

Одним із найбільш дієвих способів забезпечення доступності права є оприлюднення нормативно-правових актів, що дозволяє усім зацікавленим особам мати необхідну інформацію про їх зміст. Важливого місця у забезпеченні удосконалення оприлюднення нормативно-правових актів набуває *правова інформатизація* – система форм та механізмів задоволення потреб органів державної влади та місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб щодо інформації правового характеру, механізмів реалізації, гарантування та захисту прав людини на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій<sup>162</sup>.

Завдання правового інформування полягає в тому, щоб зробити діяльність органів місцевого самоврядування, в тому числі нормотворчу, та їх акти більш відкритими та доступними для місцевих жителів. Процес самоосвіти населення як компетентних громадян, здатних жи-

<sup>162</sup> Жаровська Ірина Мирославівна. Доступність права: теоретико-правові проблеми: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – С. 16.

ти в суспільстві самоврядування і передбачає передусім усвідомлення самих себе членами територіальної громади <sup>163</sup>.

Правове інформування в місцевому самоврядуванні включає дві складові: правову та інформаційну. Перша полягає в тому, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування є джерелом правової інформації для територіальної громади. Інформаційна передбачає налагодження процесу інформування органами та посадовими особами місцевого самоврядування громадян, удосконалення та створення шляхів взаємодії при вирішенні питань місцевого значення та прийняття нормативно-правових актів.

Інформація про діяльність органів місцевого самоврядування доводиться до відома заінтересованих осіб шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій; опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо та аудіовізуальні засоби масової інформації; безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами); надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб (стаття 21 Закону України «Про інформацію»).

Слід зауважити, що лише частина статутів територіальних громад містить положення про шляхи забезпечення доступу громадян до результатів своєї діяльності. До таких можна віднести право громадян одержувати копії нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також інформацію про їх діяльність, знайомитися у встановленому законом і місцевими радами порядку з документами й іншими матеріалами.

Одним із засобів забезпечення реалізації актів є контроль за їх виконанням, який, зокрема, передбачає: розгляд виконання прийнятих актів на загальних зборах громадян за місцем проживання; проведення територіальною громадою громадських слухань, зустрічей з депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких можуть бути заслухані звіти про виконання відповідних положень актів, прийнятих населенням безпосередньо щодо питань місцевого значення (ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); перевірки стану справ на місцях; вивчення громадськістю, ініціативними групами матеріалів про громадську думку (скарги, виступи, анкети, опитування, тощо); аналіз статистичної та іншої інформації, експертної оцінки наукових установ, груп фахівців <sup>164</sup>.

<sup>163</sup> Васи́льєв М.А. Вопросы реализации актов местного самоуправления. – Обнинск: Институт муниципального управления. – 2002. – С. 7.

<sup>164</sup> Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі. – К.: Знання, 1999. – С. 154.

До факторів доступності нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування можна віднести їх досконалість з точки зору юридичної техніки, правосвідомість і рівень правової культури громад<sup>165</sup>.

Правова норма є ефективною, якщо вона реалізується.

*Реалізація* – це втілення приписів правової норми у діяльність суб'єктів права.

Процес реалізації акта має бути безперервним, повним і системним.

Формами реалізації норм є використання, виконання, дотримання та застосування<sup>166</sup>.

*Виконання* – форма реалізації зобов'язуючих норм, змістом якої є вчинення дій, що вимагаються юридичними приписами, тобто виконання покладених обов'язків.

Після набуття актами законної сили розрізняють два способи його виконання – добровільне та примусове. Правилами застосування механізму примусового виконання актів є такі умови:

- акт ґрунтується на законі з чітко регламентованим змістом;
- адресат акта опирається його виконанню, і відсутні інші способи примусити його виконати акт;
- примусове виконання має на меті здійснення нормативно передбаченої процедури реалізації завдань органу місцевого самоврядування<sup>167</sup>.

*Дотримання* – форма реалізації забороняючих норм, змістом якої є утримання суб'єкта від порушення заборон, які містяться у правових нормах.

*Використання* – форма реалізації уповноважуючих норм, змістом якої є активна поведінка суб'єктів, що вчиняється за їх власним бажанням.

*Застосування* – це владна діяльність компетентних органів держави та посадових осіб з підготовки та прийняття індивідуальних рішень у юридичній справі на основі юридичних фактів та конкретних правових норм.

Труднощі при реалізації нормативно-правових актів певною мірою пов'язані з неправильним розумінням їх змісту. Правильне його усвідомлення учасниками відповідних суспільних відносин залежить від

<sup>165</sup> Жаровська І. М. Доступність права: теоретико-правові проблеми: Монографія. – Львів: видавництво Львівської комерційної академії, 2004. – С. 15–17.

<sup>166</sup> Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В.Зайчука. Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 450–453.

<sup>167</sup> Васильєв М.А. Акты местного самоуправления. – Обнинск: Институт муниципального управления. – 2002. – С. 40–41.

рівня поінформованості всіх зацікавлених осіб про положення нормативно-правового акта.

Суб'єктами реалізації актів місцевого самоврядування виступають не тільки державні органи та їх посадові особи, але і громадяни.

Реалізація акта органу місцевого самоврядування може здійснюватися шляхом як офіційного так і неофіційного тлумачення. Офіційне проводиться, як правило, органом, який видав це акт, в межах своєї компетенції, та є формально обов'язковим для певного кола осіб. Неофіційне тлумачення полягає у роз'ясненні правової норми, яке не має формально обов'язкового характеру та юридичної сили.

Тлумачення нормативно-правових актів органів місцевого є діяльністю по встановленню змісту нормативно-правового акта для його практичної реалізації в правозастосовчих, нормотворчих та дослідних цілях. Результатом тлумачення є досягнення певного змісту акта або його норми <sup>168</sup>.

*Мета тлумачення* акта місцевого самоврядування – надати силу намірам представницького органу місцевого самоврядування і виявити ці наміри в тексті акта місцевого самоврядування.

*Правила тлумачення актів місцевого самоврядування:*

- акт повинен тлумачитись як цілісний і єдиний документ, різні частини якого пов'язані та взаємодіють між собою; акт при тлумаченні не може набувати зворотної сили, якщо інше не закріплене в самому акті і не викликає сумнівів;
- якщо формулювання акта місцевого самоврядування незрозумілі або допускають сумнів, діє презумпція, що такі формулювання можуть призвести до порушення прав і свобод громадян; тому тлумачення не повинно допустити розширення кола обов'язків або обмеження прав особистості;
- довіра органу, який видав акт місцевого самоврядування;
- якщо при тлумаченні виявлено істотні протиріччя, у відповідний орган місцевого самоврядування необхідно внести пропозицію щодо негайного їх усунення <sup>169</sup>.

*З'ясування норми права* – це внутрішній процес мислення, спрямований на розкриття волі правотворця. Роз'яснення є діяльністю, яка має зовнішнє вираження і проводиться у випадках, коли в результаті з'ясування є потреба більш розгорнутого та детального пояснення змісту цієї норми.

<sup>168</sup> Васильєв М.А. Вопросы реализации актов местного самоуправления. – Обнинск: Институт муниципального управления. – 2002. – С. 45.

<sup>169</sup> Див.: Там же. – С. 47–49.

Акт офіційного тлумачення правової норми або *інтерпретаційно-правовий акт* – це спосіб зовнішнього прояву встановленого компетентними органами формально – обов'язкового правила розуміння змісту юридичної норми.

Юридичними властивостями інтерпретаційно – правових актів є: формальна обов'язковість (загальна або індивідуальна) для адресатів застосування і реалізації інтерпретованої норми; закріплення в таких актах правил розуміння норми; можливість їх прийняття лише правотворчими або спеціально уповноваженими суб'єктами; наявність поряд із властивими нормативно-правовими актам спеціальних письмових форм їх вираження (роз'яснень, інструктивних листів); не тільки пряма дія у часі, але і зворотна дія<sup>170</sup>.

Роз'яснення актів органів місцевого самоврядування включає такі стадії:

1) Стадія правороз'яснювальної ініціативи.

2) Стадія узагальнення практики і перевірки необхідності у наданні роз'яснення. Розпочинається з моменту виникнення підстави для надання роз'яснення (отримання запиту, клопотання тощо) та полягає в узагальненні існуючої практики та аналізу нормативної бази. На цій стадії орган приймає рішення або про відсутність зазначених підстав або про необхідність прийняття акта тлумачення.

3) Стадія процесу створення акта тлумачення права. Вивчається акт органу місцевого самоврядування, обговорюються питання, пов'язані з практикою невірного розуміння або неправильної його реалізації.

4) Стадія прийняття та затвердження роз'яснення<sup>171</sup>.

На відміну від нормативно-правових актів акти офіційного роз'яснення або тлумачення правових норм не встановлюють нові норми і не змінюють діючі, а лише уточнюють зміст, не достатньо повно розкритий у попередньому акті.

Крім актів правозастосування, до відповідного понятійного апарату відносять акти правоскасовуючі, праводелебуючі, правоініціючі, правозупинуючі, правохвалуючі, акти призначення на посаду і звільнення з неї, акти контрольні, запити, подання, інформаційні, консультативні тощо<sup>172</sup>.

Перевірка ефективності та виконання актів допомагає виявити і скорегувати помилкові дії правової норми, покращити умови і прак-

<sup>170</sup> Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – К.: Атіка, 2001. – С. 145.

<sup>171</sup> Романова Галина Валеріївна: Подзаконные правовые акты и их реализация : дис. ... канд.юрид.наук : 12.00.01 / Казан. гос. ун-т. – С. 171–173.

<sup>172</sup> Сікачов Л.І. Ненормативні юридичні акти органів місцевого самоврядування // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. – Х., 2004. – С. 105.

тику її реалізації, розкрити можливості удосконалення норм права та забезпечення потреби в регулюванні<sup>173</sup>.

Вивчення і аналіз ефективності дії акта місцевого самоврядування слід проводити з точки зору сприйняття його як багатогранного явища. Ефективність пов'язана з результативністю і залежить від таких факторів як: удосконалення методики вивчення громадської думки; підвищення уваги до пропозицій та зауважень громадян, що виникають у процесі застосування ними положень актів місцевого самоврядування; зростання рівня правового виховання і правової культури населення; розширення юридичних гарантій і правових можливостей безпосередньої добровільної участі громадян в процесі застосування ними положень правових актів; усвідомлення населенням переваг положень нормативно-правових актів, а також готовність брати участь у їх реалізації<sup>174</sup>.

Для забезпечення більш широкої і результативної участі громадян в процесі реалізації актів органів місцевого самоврядування необхідно інтенсивно розвивати зв'язки та посилювати взаємодію між правотворчими органами та суб'єктами правореалізації, організовувати попередні обговорення проєктів актів на зборах громадян, широко практикувати публікації в пресі прийнятих актів і коментарів до них з метою правового навчання населення для більш якісного сприйняття та ефективного їх здійснення.

Одним із засобів підвищення ефективності текстів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування через систему правил та норм щодо техніко-правових аспектів викладу їх змісту, з точки зору їх чіткості, якості та доступності для учасників суспільних відносин є нормотворча техніка.

Ефективність муніципальної норми права полягає у співвідношенні обґрунтованої мети норми права, яка передбачає всебічне врахування інтересів прав і свобод місцевого населення з потребами всього суспільства і держави, та результатів застосування нормативно-правового регулювання муніципально-правових відносин<sup>175</sup>.

Формою виконання нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування є також контроль за їх виконанням, що здійснюється як органом, що прийняв акт, так іншими органами держави (місцеві державні адміністрації, прокуратура, суд).

<sup>173</sup> Васильєв М.А. Акты местного самоуправления. – Обнинск: Институт муниципального управления. – 2002. – С. 47–49.

<sup>174</sup> Романова Галина Валерьевна: Подзаконные правовые акты и их реализация: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Казан. гос. ун-т. – С. 157.

<sup>175</sup> Юсунов Андрей Витальевич. Нормотворчество на уровне местного самоуправления : автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Волгогр. акад. МВД России. – С. 7.

## § 4. Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування

*Правове регулювання нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. Етапи та стадії нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування. Питання безпосередньої та опосередкованої нормотворчості населення: акти інститутів безпосередньої демократії. Скасування або зміна нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Бюджетний процес.*

Правотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм<sup>176</sup>.

Правотворчість виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів. Складовими правотворчості є законотворчість і нормотворчість.

Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування являє собою направлену на досягнення цілей муніципального утворення в інтересах його жителів організаційно оформлену публічну діяльність нормотворчих органів місцевого самоврядування в рамках їх компетенції по виявленню потреб у нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин і створенні у відповідності з виявленими потребами нових нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, зміні та відміні діючих<sup>177</sup>.

Умовами нормотворчої діяльності є наявність легітимних публічно-правових суб'єктів, наділених відповідними владними повноваженнями, а також публічно-правових інститутів, за допомогою яких ці суб'єкти реалізують свої повноваження<sup>178</sup>.

Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування є процесом пізнання нормативно-правових потреб населення територіальної громади, формування і прийняття нових нормативно-правових актів, їх зміни або скасування відповідно до встановленої законом процедури.

Нормотворчість органів місцевого самоврядування має особливість у тому, що її здійснюють не від імені держави, а виходячи без-

<sup>176</sup> Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. 3-е видання. – Харків: Консул, 2005. – С. 293.

<sup>177</sup> Сулайманова Бактыгуль Сагындыковна: Правотворческая деятельность органов местного самоуправления: На материалах Кыргызской Республики: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – С. 136–137.

<sup>178</sup> Васильев М.А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология. – Обнинск: Институт муниципального управления. – 2002. – С. 4.

посередньо з інтересів населення певної території і поширюючи вида-ні акти на населення цієї ж території<sup>179</sup>.

Специфіка даної діяльності також обумовлюється повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також місцевими умовами, які впливають на суспільні відносини.

*До сфери правового регулювання місцевої нормотворчості* включаються такі групи відносин: з питань обміну матеріальних та нематеріальних благ; з питань владного управління суспільством; з питань забезпечення правопорядку (які покликані забезпечити належне функціонування перших двох груп відносин)<sup>180</sup>.

*Цілями нормотворчості місцевого самоврядування є:*

1) пізнання та оцінка правових потреб для ефективного розвитку об'єктів управління, задоволення інтересів місцевого населення і окремих громадян;

2) підготовка і прийняття нормативно-правових актів в межах компетенції суб'єктів місцевого самоврядування;

3) зміна існуючих актів;

4) скасування застарілих чи неефективних актів.

Прийняття нормативно-правових актів є частиною загальних повноважень органів місцевого самоврядування.

Нормативно-правові акти приймаються місцевою владою переважно в таких випадках: коли з вказаних питань державно-правова регламентація відсутня і немає потреби в її існуванні; коли питання врегульовані нормами права в загальному вигляді і є потреба у їх місцевій юридичній конкретизації; коли законодавство не може охопити всю багатоманітність місцевих особливостей<sup>181</sup>.

Процедурно-процесуальна форма місцевого нормотворчого процесу включає три види нормотворчих проваджень: створення нормативно-правового акта, що встановлює правові норми; створення нормативно-правового акта, що змінює правові норми; створення нормативно-правового акта, що скасовує правові норми. Вид нормотворчого провадження визначає внутрішню логіку і стадійність нормотворчого процесу.

*Умовами ефективності нормотворчого процесу є:*

➤ високий ступінь кваліфікації суб'єктів нормотворчого процесу;

<sup>179</sup> Скакун О.Ф. // Нормативно-правовий акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування України: загальнотеоретичні аспекти. – Х., 2004. – С. 98.

<sup>180</sup> Соловьева Оксана Викторовна : Нормотворчество органов муниципальной властей современной России автореферат диссертации ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Волгоградская академия МВД России – С. 13.

<sup>181</sup> Муниципальное право: Учебник для вузов / Под ред. А.М.Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 209.

- достатній рівень забезпечення правовою базою та допоміжними технічними засобами;
- скорочення часу на підготовку проектів нормативно-правових актів, його прийняття та доведення до відома адресатам;
- здешевлення нормотворчого процесу;
- дотримання правил юридичної техніки <sup>182</sup>.

Вимоги щодо процедури внесення, розгляду, обговорення та прийняття проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування містяться в регламентах місцевих рад та їх виконавчих органів.

*Нормотворчий процес органів місцевого самоврядування складається з таких етапів:*

**1) Встановлення необхідності прийняття акта.** Початку підготовки проекту нормативно-правового акта передуює виявлення суспільної необхідності у нормативному регулюванні відповідної сфери суспільних відносин. Вибір предмета регулювання майбутнього нормативно-правового акта зумовлюється такими факторами: вказівкою у законі; власними висновками органів місцевого самоврядування; внесенням відповідних пропозицій громадянами <sup>183</sup>.

Обов'язковою умовою розробки нормативно-правового акта є відображення системних зв'язків у нормотворчості, яке передбачає:

- врахування місця нормативно-правового акта серед нормативної бази відповідного органу місцевого самоврядування, послідовності його підготовки, часу прийняття;
- повне відображення предметів відання і повноважень органу, що видає нормативно-правовий акт;
- вибір форми нормативно-правового акта, яка відповідає предмету його регулювання;
- забезпечення правильного співвідношення між законами та нормативно-правовим актом, який розробляється <sup>184</sup>.

**2) Підготовка проекту нормативно-правового акта. Нормотворча ініціатива.** Починається з прийняття відповідного рішення і включає в себе заходи з визначення проблеми, мети та призначення акта, вибір способів його підготовки.

Під суб'єктами права нормотворчої ініціативи розуміють визначені статутом територіальної громади у відповідності до законодавства органи та особи, наділені правом внесення проектів актів місцевого

<sup>182</sup> Юсупов Андрей Витальевич: Нормотворчество на уровне местного самоуправления : автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Волгогр. акад. МВД России. – С. 31–32.

<sup>183</sup> Васильев М.А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология. – Обнинск: Институт муниципального управления. – 2002. – С. 29.

<sup>184</sup> Там же. – С. 30–31.

самоврядування для їх розгляду та прийняття органами місцевого самоврядування<sup>185</sup>.

До них належать члени територіальної громади, постійні комісії, депутати ради (депутатські групи), сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної ради, їх заступники, члени виконкому, голови місцевих державних адміністрацій.

Члени територіальних громад реалізують своє право на нормотворчу ініціативу через місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори громадян, органи самоорганізації населення.

Нормотворча процедура в представницькому органі місцевого самоврядування на даному етапі передбачає такі стадії: розроблення і складання тексту проекту акта, надходження в орган, попередній розгляд, експертизу, доопрацювання та узгодження; внесення на розгляд сесії.

Виконання відповідних дій покладається на постійні комісії ради, щодо актів виконавчого органу місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, голови обласної, районної ради – на виконавчий комітет (апарат) ради. Разом з тим, широке залучення на даній стадії населення для участі в обговоренні проекту лише сприятиме удосконаленню його якості.

**3) Прийняття проекту нормативно-правового акта.** Даний етап відрізняється певними особливостями в залежності від суб'єкта нормотворчості та виду акта, що приймається, і передбачає, зокрема: включення питання до порядку денного сесії; обговорення проекту на сесії; внесення поправок та доповнень; голосування по проекту (простою або кваліфікованою більшістю) та прийняття в цілому (у випадку, коли суб'єкт нормотворчості колективний); підписання уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера. Акт, визнаний регуляторним не може бути прийнятий або схвалений, якщо відсутній аналіз регуляторного впливу або проект регуляторного акта не був оприлюднений.

**4) Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта.** Офіційне оприлюднення є однією з умов набрання рішеннями ради чинності. Акти доводяться до відома населення через місцеві засоби масової інформації, радіо та телебачення, а також шляхом розміщення їх на спеціальному інформаційному стенді у приміщенні ради, надси- ланням відповідним підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам.

Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено

---

<sup>185</sup> Там же. – 2002. – С. 9.

більш пізній строк введення цих рішень у дію. (частина п'ята статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Тобто оприлюднення є необхідною умовою набрання такими актами юридичної чинності.

З метою одержання зауважень і пропозицій проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, оприлюднення проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові (стаття 35 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Рішення ради, прийняті в межах її повноважень (компетенції), є обов'язковими для виконання усіма розташованим на території ради підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, посадовими особам, об'єднаннями громадян, виконавчим комітетам ради, а також окремими громадянами.

### ***Акти інститутів безпосередньої демократії***

Участь громадян в управлінні місцевими справами може бути успішно реалізована лише за умов існування гармонійно розвинутого громадянського суспільства та функціонуванням ефективної системи інститутів безпосередньої демократії.

До інститутів безпосередньої демократії відносять:

- місцевий референдум;
- місцеві вибори;
- загальні збори громадян;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання.

Місцеві акти безпосередньої демократії входять до системи правових актів держави і за своєю сутністю, змістом, сферою дії та цілеспрямованістю мають деякі спільні з ними ознаки.

У місцевих актах прямого народовладдя найчастіше конкретизуються загальні приписи правових актів вищих державних органів відповідно до місцевих умов та особливостей і, таким чином, забезпечується їх виконання. Акти територіальних громад, прийняті безпосередньо, відрізняються від інших актів не тільки змістом регулюючих питань, а й юридичними властивостями, видом, формою, простішим і менш урегульованим процесом їх вироблення і прийняття, структурною побудовою.

На місцеві акти безпосереднього народовладдя поширюються загальні вимоги законності, а саме: прийняття актів у межах своєї ком-

петенції; дотримання установленого процесу підготовки, прийняття актів і набрання ними чинності; дотримання їх форми та змісту <sup>186</sup>.

*Місцевий референдум* – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами до компетенції місцевого самоврядування.

Питання, що мають принциповий та довгостроковий характер за загальним правилом повинні виноситись на референдум, а питання поточного та оперативного змісту мають регламентуватися органами місцевого самоврядування.

Рішення, ухвалене місцевим референдумом, є основним актом локальної нормотворчості, не потребує затвердження посадовими особами чи органами місцевого самоврядування і є обов'язковим для виконання на відповідній території.

Наприклад, протягом 1991–2009 років (станом на липень 2009 р.) всього по Україні проведено 151 місцевих референдумів, з них: з питань адміністративно-територіального устрою – 50 (31,8%), з питань зміни назви населених пунктів – 34 (25,7%), з інституційних питань – 31 (20,4%), з питань благоустрою населених пунктів – 13 (7,5%), з земельних питань – 10 (6,8%), з інших питань – 10 (7,5) <sup>187</sup>.

*Місцеві вибори* – це безпосереднє волевиявлення територіальної громади з метою формування складу представницьких органів місцевого самоврядування шляхом голосування <sup>188</sup>.

Законодавством передбачений і зворотній порядок – процедура відкликання депутата місцевої ради.

*Загальні збори громадян за місцем проживання* – форма безпосередньої участі членів територіальної громади для вирішення найважливіших питань місцевого значення. Виділяють такі основні підходи до визначення природи загальних зборів громадян за місцем проживання: форма участі малих груп територіальної громади, об'єднаних спільними інтересами, у формуванні рішень, обов'язкових для всієї

<sup>186</sup> Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя і місцеве самоврядування // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали науково-практичної конф., Київ, листопад 1997 р. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 398–399.

<sup>187</sup> Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроєктні аспекти: матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ // Передмов. М.В.Оніщука; Автор. Кол.: Федоренко В.Л., Ляшко І.В., Базілевич Д.С., Кузнецова Н.О., Черничка Л.В.; Упоряди. Пиняк С.І., Гарбуз Ю.П., Степанян Г.С. – К.: СПД Москаленко О.М., 2009. – С. 55.

<sup>188</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемчуженко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», – Т. 1. – 1998. – С. 357.

громади; форма прийняття рішень територіальними громадами (сход села, загальні збори міста); форма, що поєднує дані два підходи<sup>189</sup>.

На відміну від місцевого референдуму загальні збори проводяться на рівні «мікрोगромад», у межах окремих частин, сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні, вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

*Місцева ініціатива* – викладена в письмовій формі пропозиція про необхідність розгляду питання і ухвалення рішення, в тому числі щодо внесення у відповідну раду проекту нормативно-правового акта. Фактично процедура місцевої ініціативи – це спосіб безпосереднього нормотворення територіальної громади, механізм вироблення в середовищі громади проектів рішень і винесення їх на розгляд представницького органу<sup>190</sup>.

Суб'єкти місцевої ініціативи поділяють на такі групи: суб'єкти ініціативи (громадяни, які проживають на відповідній території та мають право голосу, ініціативні групи або місцеві осередки політичних партій тощо); суб'єкти підготовки і проведення ініціативи (ініціатори, органи місцевого самоврядування тощо); суб'єкти виконання ініціативи (органи або посадові особи місцевого самоврядування)<sup>191</sup>.

*Громадські слухання* – це зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

*Органи самоорганізації населення* – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення передбачених законом завдань.

*Серед юридичних станів чинності актів виділяють припинення, зупинення, зміну, скасування актів*<sup>192</sup>.

*Припинення* настає у таких випадках: у зв'язку з додержанням вимоги виконати певні дії, яка містилася в акті, якщо його зміст зво-

<sup>189</sup> Муніципальне статутне право : Навч. посіб. / За заг. ред. В.М. Кампо; Одес. нац. юрид. акад. та ін. – О.: Юрид. л-ра, 2005. – С. 75.

<sup>190</sup> Муніципальне статутне право : Навч. посіб. / За заг. ред. В.М. Кампо; Одес. нац. юрид. акад. та ін. – О.: Юрид. л-ра, 2005. – С. 73.

<sup>191</sup> Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 232.

<sup>192</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 289–290.

дився лише до виконання цієї вимоги; з настанням певної юридичної події, закінчення строку дії акта, який було видано на певний строк; якщо новим актом того самого або вищого органу анулюється або поглинається зміст попереднього акта; із скасуванням (відміною) акту органом, що видав даний акт, або уповноваженим на те вищестоящим органом.

*Зупинення дії акта* полягає у відтермінуванні його виконання і застосовується шляхом прийняття відповідного рішення.

Так, відповідно до частини четвертої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Також дія акта може бути зупинена, наприклад, у випадках винесення протесту прокурора, ухвали суду про забезпечення позову.

*Зміна акта* використовується, якщо є потреба уточнити його приписи, надати йому іншу редакцію чи доопрацювати окремі частини.

*Скасування акта* – визнання його недійсності в цілому або окремих положень.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними у судовому порядку.

Рішеннями місцевих рад згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» скасовуються акти виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства.

Конституційний Суд України рішенням від 16 квітня 2009 року розтлумачив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та (чи) скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України<sup>193</sup>. При цьому зауваживши, що ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування не можуть бути скасовані чи

<sup>193</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 Офіційний вісник України від 08.05.2009 – 2009 р., № 32, стор. 77, стаття 1084.

змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання, оскільки вони є актами одноразового застосування і вичерпують свою дію фактом їхнього виконання.

**Бюджетний процес.** Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування<sup>194</sup>.

Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду (стаття 2 Бюджетного кодексу України).

Прийняття рішення про місцевий бюджет передбачає ряд особливостей, що обумовлюється залежністю від процесу розробки та прийняття закону про Державний бюджет. Даний акт є строковим, оскільки бюджетний період становить один календарний рік (починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року). Особливостями районних та обласних бюджетів (бюджетів кількох територіальних громад) є те, що вони є результатом спільної нормотворчості органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Бюджетний кодекс України визначив такі стадії бюджетного процесу:

- 1) складання проекту бюджету;
- 2) розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет;
- 3) виконання бюджету;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Складання та виконання проектів бюджетів сільських, селищних, міських рад, подання їх на затвердження та виконання здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, районних і обласних бюджетів – місцеві державні адміністрації.

Проект бюджету має бути розроблений на основі рішення про основні напрямки бюджетної політики на наступний рік. Відхилення від неї повинні бути зазначені окремо і ґрунтовно вмотивовані. Перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим,

<sup>194</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемчушенко(голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», – Т. 1. – 1998. – С. 292.

обласної, районної, сільської, селищної, міської ради проект бюджету схвалюється Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією або виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради.

Попередній розгляд бюджету передбачає його вивчення, підготовку висновків і рекомендацій постійними комісіями рад з питань бюджету.

Проект рішення подається разом з пояснювальною запискою та прогнозами показників зведеного бюджету району, міста з районним поділом тощо, переліком інвестиційних програм та іншими матеріалами.

Відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів несуть головні розпорядники коштів місцевих бюджетів, які визначаються рішенням про місцевий бюджет.

Головними розпорядниками бюджету Автономної Республіки Крим є уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників, інших місцевих бюджетів – керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Загальну організацію і управління виконанням відповідними бюджетами за розписом здійснюють місцеві фінансові органи.

Відповідно до частини другої статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування» районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання.

Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (у разі їх створення), селищні та сільські бюджети (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти) на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського (міст Києва і Севастополя, міста рес-

публіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджету, а відповідно бюджети Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджети – не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України (стаття 77 Бюджетного кодексу України).

Рішення про затвердження бюджету повинно бути оприлюднене в засобах масової інформації не пізніше десяти днів з дня його прийняття у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами. Інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року у газетах, визначених відповідними радами (стаття 28 Бюджетного кодексу України).

Звітність про виконання місцевих бюджетів готується місцевими органами у вигляді балансів, звітів та інших фінансових документів, форму, структуру та термін подачі яких встановлює Державне казначейство України разом з Міністерством фінансів та Рахунковою палатою.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевою радою на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету ( частина 7 статті 78 Бюджетного кодексу України).

Усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду, за винятком тих випадків, коли окремим законом передбачені багаторічні бюджетні призначення.

### ***Терміни та поняття***

**Акт місцевого самоврядування** – рішення, прийняте органом місцевого самоврядування, посадовою особою місцевого самоврядування для врегулювання питань місцевого значення, яке має юридичну силу для третіх осіб.

**Нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування** – це правовий акт, який прийнятий територіальною громадою або її представницьким органом – відповідною місцевою радою, в межах їх компетенції, відповідає визначеній процедурно-процесуальній формі та спрямований на встановлення, зміну, доповнення або скасування певних правових норм.

**Система нормативних актів АРК** – це обумовлена правовим статусом органів влади кримської автономії та встановленим у Конституції України переліком питань, із яких АРК забезпечує нормативне регулювання, внутрішньо узгоджена сукупність, яка включає Конституцію АРК, нормативні постанови Верховної Ради та Ради міністрів АРК, прийняті як з питань власного відання автономії, так і з питань, делегованих центральними органами державної влади<sup>195</sup>.

**Правова інформатизація** – система форм та механізмів задоволення потреб органів державної влади та місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб щодо інформації правового характеру, механізмів реалізації, гарантування та захисту прав людини на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій<sup>196</sup>.

**Ефективність муніципальної норми права** – це співвідношення обґрунтованої мети норми права, яка передбачає всебічне врахування інтересів прав і свобод місцевого населення, потребами всього суспільства і держави і результатів її застосування нормативно-правового регулювання муніципально-правових відносин<sup>197</sup>.

**Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування** –

1) направлена на досягнення цілей муніципального утворення в інтересах його жителів організаційно оформлена публічна діяльність нормотворчих органів місцевого самоврядування в рамках їх компетенції по виявленню потреб у нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин і створенні у відповідності з виявленими потребами нових нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, зміні та відміні діючих<sup>198</sup>.

2) нормативно регламентований послідовний комплекс заходів щодо розробки, прийняття, зміни, скасування та введення в дію нормативних актів, спрямованих на реалізацію волевиявлення громадян – членів відповідних територіальних громад, пропозицій депутатів місцевих рад та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

---

<sup>195</sup> Швачка Г.О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим; автореферат дис. ... канд. юрид. наук: Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – С. 15.

<sup>196</sup> Жаровська Ірина Мирославівна. Доступність права: теоретико-правові проблеми: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – С. 16.

<sup>197</sup> Юсунов Андрей Витальевич. Нормотворчество на уровне местного самоуправления: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Волгогр. акад. МВД России. – С. 7.

<sup>198</sup> Сулайманова Бактыгуль Сагындыковна: Правотворческая деятельность органов местного самоуправления: На материалах Кыргызской Республики : дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01. – С. 136–137.

**Місцевий референдум** – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

**Місцеві вибори** – це безпосереднє волевиявлення територіальної громади з метою формування складу представницьких органів місцевого самоврядування шляхом голосування<sup>199</sup>.

**Загальні збори громадян за місцем проживання** – форма безпосередньої участі членів територіальної громади для вирішення найважливіших питань місцевого значення. Виділяють такі основні підходи до визначення природи загальних зборів громадян за місцем проживання: форма участі малих груп територіальної громади, об'єднаних спільними інтересами, у формуванні рішень, обов'язкових для всієї громади; форма прийняття рішень територіальними громадами (сход села, загальні збори міста); форма, що поєднує дані два підходи<sup>200</sup>.

**Місцева ініціатива** – викладена в письмовій формі пропозиція про необхідність розгляду питання і ухвалення рішення, в тому числі щодо внесення у відповідну раду проекту нормативно-правового акта<sup>201</sup>.

**Громадські слухання** – зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належить до відання місцевого самоврядування.

**Органи самоорганізації населення** – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення передбачених законом завдань.

**Оприлюднення нормативно-правового акта** – це форма передачі змісту відповідного рішення, прийнятого територіальною громадою або її представницьким органом, що спрямована на інформування жителів сіл, селищ, міст про його прийняття.

**Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет)** – план утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування<sup>202</sup>.

**Рішення про місцевий бюджет** – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ра-

<sup>199</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», – Т.1. – 1998. – С. 357.

<sup>200</sup> Муніципальне статутне право : Навч. посіб. / За заг. ред. В.М.Кампо; Одес. нац. юрид. акад. та ін. – О.: Юрид. л-ра, 2005. – С. 75.

<sup>201</sup> Там же. – С. 73.

<sup>202</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемчушенко(голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», – Т.1. –1998. – С. 292.

ди, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

### **Контрольні питання**

1. Яка різниця між нормативними та ненормативними актами органів місцевого самоврядування?
2. Які існують форми актів органів місцевого самоврядування?
3. Які формально обов'язкові реквізити нормативно-правового акта?
4. Які специфічні ознаки нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування?
5. Розкрийте зміст вертикальної та горизонтальної структури нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим.
6. З чого складається сесія місцевої ради?
7. Чи спроможна місцева рада приймати відповідні рішення на пленарному засіданні без врахування висновків та рекомендацій постійних комісій?
8. На які складові поділяється компетенція сільських, селищних, міських рад?
9. Делегування обласними та районними радами своїх повноважень до місцевих державних адміністрацій є правом чи їх обов'язком?
10. Які є стадії роз'яснення актів органів місцевого самоврядування?
11. Заходи, які здійснюються на етапі підготовки проекту нормативно-правового акта.
12. Яким чином акти органів місцевого самоврядування доводяться до відома населення територіальних громад?
13. Роль оприлюднення як одного із способів забезпечення доступності нормативно-правових актів місцевого самоврядування.
14. Які особливості прийняття рішення про місцевий бюджет?

### **Література**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р., № 2456-VI // Голос України. – 04.08.2010 р. – № 143. (Набирає чинності з 1 січня 2011 р.).
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: У двох томах. Том 1.: Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

5. *Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні*: Кол. Монографія / В. О. Антопенко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 867 с.
6. *Алексеев В. М.* Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку: Монографія / В. М. Алексеев. – Чернівці: Технодрук, 2007. – 336 с.
7. *Алексеев В. М.* Від класичної децентралізації до регіондецентралізації / В. М. Алексеев // Електронне видання збірника Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08avmddr.htm/odyframe.htm>.
8. *Барський В. Р.* Правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування: поняття та види / В. Р. Барський // Актуальні проблеми політики. – 2006. – Вип. 29. – С. 573–578.
9. *Батанов О.* Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування / О. Батанов // Право України. – 2004. – № 7. – С. 30 – 34.
10. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О. В. Батанов; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
11. *Борденюк В.* Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. – 2004. – № 11. – С. 16–20.
12. *Васильев М. А.* Акты местного самоуправления: правовое положение, юридический режим и классификация / М. А. Васильев. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – 98 с.
13. *Васильев М. А.* Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология / М. А. Васильев. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – 88 с.
14. *Жаровська І. М.* Доступність права: теоретико-правові проблеми: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Історія та теорія держави і права; історія політичних і правових вчень» / І. М. Жаровська. – Х., 2006. – 20 с.
15. *Жаровська І. М.* Доступність права: теоретико-правові проблеми: Монографія / І. М. Жаровська. – Львів: видавництво Львівської комерційної академії, 2004. – 208 с.
16. *Законотворча діяльність*: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 344 с.
17. *Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування*: Закон України від 15.07.97, N 452/97-ВР.
18. *Любченко П. М.* Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П. М. Любченко. – Харків: ООО «Модель всесвіту», 2001 – 224 с.
19. *Коментар до Конституції України* / В. Б. Авер'янов, В. Ф. Бойко, В. І. Борденюк та ін. – 2-ге вид., виправ. й допов. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1998. – 412 с.
20. *Міське самоврядування*: Монографія. Кн. 1: Організація роботи сільського, селищного голови / А. О. Чемерис, П. І. Шевчук, П. Ф. Гураль, А. Й. Серапін, А. В. Ліпенцев, І. Ю. Посипанко, Г. В. Смолин; за заг. ред. А. О. Чемериса. – 3-є вид. доп. – Львів: Ліга-Прес, 2002. – 390 с.
21. *Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти*: Матеріали «круглого столу», м. Київ, 23 липня 2009 р., // Автор. кол.: В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, Д. С. Базілевич, Н. О. Кузнецова, Л. В. Чернича; передмов. М. В. Оніщука; упорядк.: С. І. Пиняк, Ю. П. Гарбуз, Г. С. Степанян. – К.: СПІД Москаленко О. М., 2009. – 60 с.

22. *Муниципальное статутне право: Навч. посіб. / За заг. ред. В. М. Кампо. –* Оdesa: Юрид. л-ра, 2005. – 132 с.
23. *Муниципальное право: Ученик для вузов / Под ред. А. М. Никитина. –* М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000. – 439 с.
24. *Мурашин О. Г.* Акти прямого народовладдя і місцеве самоврядування / О. Г. Мурашин // *Державно-правова реформа в Україні: Матеріали науково-практичної конф., Київ, листопад 1997 р. –* К.: Інститут законодавства Верховної ради України, 1997. – С. 397 – 399.
25. *Мурашин О. Г.* Акти прямого народовладдя в місцевому самоврядуванні (актуальні проблеми) / О. Г. Мурашин // *Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи: Матеріали науково-практичної конференції, Київ, 25 червня 1997 р. –* Х., 1998. – С. 49–51.
26. *Основи загальної теорії держави і права: Навч. посіб. для студ. спец. «Правознав.» / За ред. П. М. Рабиновича. –* Львів: Край, 2007. – 188 с.
27. *Основи місцевого самоврядування: науково-практичний посібник / Авт.кол.; за заг. ред. В. М. Олуйка. –* Хмельницький: ЦППК, 2008. – 730 с.
28. *Пашутін В. В.* Правова природа розпорядчих актів: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Історія та теорія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Вадим Володимирович Пашутін. – Х., 1999. – 17 с.
29. *Романова Г. В.* Подзаконные правовые акты и их реализация: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Галина Валерьевна Романова. – Казань, 2006. – 234 с.
30. *Сікачов Л. І.* Ненормативні юридичні акти органів місцевого самоврядування / Л. І. Сікачов // *Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. –* Х., 2004. – С. 103–106.
31. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун. – 3-є вид. – Х.: Консум, 2005. – 656 с.
32. *Скакун О. Ф.* Нормативно-правовий акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування України: загальнотеоретичні аспекти / О. Ф. Скакун // *Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. –* Х., 2004. – С. 96–100.
33. *Соловьева О. В.* Нормотворчество органов муниципальной властей современной России: автореф. дисс. на соиск. звания канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Оксана Викторовна Соловьева. – Волгоград, 2007. – 24 с.
34. *Сулайманова Б. С.* Правотворческая деятельность органов местного самоуправления: На материалах Кыргызской Республики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Бактыгуль Сагындыковна Сулайманова. – Казань, 1999. – 162 с.
35. *Стефанюк В.* Правові акти управління / В. Стефанюк // *Право України. –* 2003. – №7. – С. 3–9.
36. *Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Опіщенко. –* К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
37. *Ткачук А.* Населення чи громада? Або як впливати на місцеву владу / А. Ткачук. – К.: Ін-т громад. сусп-ва, 2001. – 80 с.
38. *Фахрисламова Г. З.* Правовые акты местного самоуправления: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гульнара Забировна Фахрисламова. – Уфа, 2003. – 210 с.
39. *Шабанов М. Р.* Акты сельских и поселковых советов / М. Р. Шабанов. – М.: Юридическая литература, 1977 – 96 с.
40. *Швачка Г. О.* Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Історія та

теорія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Г. О. Швачка. – Х., 2004. – 20 с.

41. *Юридична енциклопедія*: В 6 т./ Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. -Т. 1. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – 672 с.

42. *Юридична енциклопедія*: В 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. -Т.2. – К.: «Укр. енцикл.», 1999. – 744 с.

43. *Юсупов А. В.* Нормотворчество на уровне местного самоуправления: автореф. дис. на соиск. ученой степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Андрей Витальевич Юсупов. – Волгоград, 2004. – 24 с.

# КУРС ЛЕКЦІЙ З ПИТАНЬ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

Навчальний посібник

Наукове видання

Комп'ютерна верстка В.І. Чалчинський

Підписано до друку 05.12.2010. Формат 60х84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 27,6. Наклад 500. Зам. № 157.

*Надруковано в "МП Леся".  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.  
"МП Леся"*

03148, Київ, а/с 115.

Тел./факс: + 38 050 469 7485, 044 407 6197

E-mail: lesya3000@ukr.net



