

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 34.06; 35.078.2

СИСТЕМА ЗАСОБІВ НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ

Ганзенко О.О., к. ю. н.,
доцент кафедри історії і теорії держави та права
Запорізький національний університет

У статті досліджується система засобів нормотворчої техніки в теорії держави і права. Зазначається, що засоби нормотворчої техніки є конкретними прийомами та способами створення й переробки нормативно-правового матеріалу, які використовуються в повсякденній діяльності правотворчих і правозастосовних органів державної влади, що підкреслює їх практичний, інструментальний характер. Формулюється висновок про те, що всі основні питання нормотворчої діяльності повинні регулюватися на законодавчому рівні, що зумовлює необхідність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти».

Ключові слова: законодавство, правові засоби, правотворчість, нормотворча діяльність, юридична техніка, прийоми, способи, правила, систематизація.

В статье исследуется система средств нормотворческой техники в теории государства и права. Отмечается, что средства нормотворческой техники являются конкретными приемами и способами создания и переработки нормативно-правового материала, которые используются в повседневной деятельности правотворческих и правоприменительных органов государственной власти, что подчеркивает их практический, инструментальный характер. Формулируется вывод о том, что все основные вопросы нормотворческой деятельности должны регулироваться на законодательном уровне, что обуславливает необходимость принятия Закона Украины «Про нормативно-правовые акты».

Ключевые слова: законодательство, правовые средства, правотворчество, нормотворческая деятельность, юридическая техника, приемы, способы, правила, систематизация.

Ganzenko A.A. THE SYSTEM MEANS LAW-MAKING TECHNIQUES

In the scientific publication law-making means in the theory of law are studied. It is noted that the rule-making technology tools are specific techniques and methods of creation and processing of standard-legal material, which are used in the daily activities of law-making and law-enforcement bodies of the government, underscoring their practical and instrumental. Formulated a conclusion that all the major issues of norm-setting should be regulated at the legislative level, which leads to the need for a separate law of Ukraine "On normative legal acts".

Key words: legislation, legal means, law-making, law-making techniques, techniques, methods, rules, ordering.

Постановка проблеми. Сучасне законодавство України активно реформується, приводиться у відповідність до права Європейського Союзу, що вимагає використання всього арсеналу засобів нормотворчої техніки, а також чіткої правової регламентації всього процесу правотворчої діяльності.

Ступінь розробленості проблеми. У теорії держави і права досить детально досліджені поняття й сутність правотворчості, її ознаки та види, значна увага приділена вивченню юридичної техніки. Серед праць, присвячених окресленим питанням, доцільно виділити роботи Н.П. Воронова, В.С. Гарбуза, Л.Л. Гарника, Є.А. Гетьмана, Л.М. Горбунова, О.Л. Дзюбенка, Н.А. Железняка, П.М. Кондика, О.В. Кузьменка, Я.І. Ленгера, С.Г. Меленка, М.В. Нерсисянца, А.О. Нечипоренка, А.С. Олійника, О.В. Петришина, З.О. Погорелова, А.О. Рибалкіна, О.Ф. Скакун, О.В. Чумакова, С.В. Шевчука та інших науковців. Проте варто зазначити, що вивченню

системи засобів нормотворчої техніки приділена ще недостатня увага, що актуалізує проведення дослідження.

Засоби нормотворчої техніки є конкретними прийомами та способами створення й переробки нормативно-правового матеріалу, що використовуються в повсякденній діяльності правотворчих і правозастосовних органів державної влади, тому проведення цього дослідження має як теоретичне, так і практичне значення.

Метою статті є ґрунтовний аналіз системи засобів нормотворчої техніки з метою формулювання конкретних пропозицій щодо прийняття перспективного законодавства у сфері правової регламентації інструментарію правотворчої діяльності.

Предметом статті є система засобів нормотворчої техніки в теорії держави і права.

Методологія дослідження ґрунтується на органічному поєднанні філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів



дослідження. Серед останніх використовуються формально-юридичний метод, а також метод юридичного моделювання.

Виклад основного матеріалу. Сукупність правил, прийомів, способів розроблення, складання, оформлення правових актів, їх систематизації й обліку в науці теорії держави і права називається юридичною технікою. Залежно від видів правової діяльності виділяють правотворчу (законодавчу), правотлумачну, правозастосовну техніку, техніку систематизації правових актів [1, с. 436–437].

У свою чергу, нормотворчу техніку визначають як систему правил і засобів вираження змісту нормативно-правового акта, використання яких забезпечує повноту, стислість, точність, чіткість, ясність і несуперечливість нормативно-правових актів і системні зв'язки між ними. Науковці виділяють такі ознаки нормотворчої техніки:

- нормотворча техніка є різновидом юридичної техніки, яка охоплює сукупність засобів і правил вираження та закріплення змісту юридичних актів;

- її використання спрямоване на створення ясних, точних, чітких і несуперечливих нормативно-правових актів;

- нормотворча техніка включає відповідні засоби і правила. Засоби нормотворчої техніки є інструментами, що використовуються в процесі нормотворчості з метою забезпечення ясності, точності, чіткості й несуперечливості нормативно-правових актів (юридична термінологія, юридичні конструкції, способи викладення нормативно-правових актів тощо);

- нормотворча техніка заснована на знаннях і досвіді, накопичених у сфері нормотворчої діяльності. Найбільш важливі засоби і правила нормотворчої техніки закріплюються в регламентах, які регулюють діяльність суб'єктів нормотворчості, викладаються в методичних рекомендаціях, посібниках із нормотворчої техніки [2, с. 216–217].

За видами актів, під час створення яких використовується нормотворча техніка, можна виокремити законодавчу техніку й техніку творення підзаконних нормативно-правових актів.

У складі нормотворчої техніки науковці виділяють такі групи засобів і правил:

- філологічні засоби і правила, які забезпечують стислість, зрозумілість, точність мови нормативно-правового акта. Вони включають використання таких засобів, як слова, словосполучення, речення, аббревіатури, розділові знаки тощо. Філологічні правила вимагають відповідності мови акта нормам українського правопису; експресивної нейтральності (беземоційності), неупередженості мови акта; доступності мови акта, що досягається за рахунок її точності, простоти, стислості, тощо;

- логічні правила та засоби, що забезпечують послідовність і несуперечливість нормативно-правового акта. Вони формуються, зокрема, через утворення й використання таких логічних засобів, як поняття, судження, умовиводи; додержання основних логічних законів (тотожності, суперечності (несуперечності), виключення третього). Додержання правил формальної та деонтичної логіки забезпечує послідовність викладення змісту,

узгодженість нормативно-правових приписів, недопущення логічних суперечностей, послідовне однакове використання понять;

- структурні засоби і правила, які забезпечують поділ нормативно-правового акта на його структурні елементи. Структура нормативно-правового акта може включати преамбулу, основну частину, прикінцеві й перехідні положення, додатки. Нормативно-правовий акт залежно від виду та обсягу поділяється на пункти й підпункти, абзаци пунктів, статті і частини статей, частини, розділи та підрозділи, глави, книги тощо;

- засоби і правила оформлення документів, що визначають використання реквізитів нормативно-правового акта. Такими реквізитами є вид акта; назва суб'єкта нормотворчості; найменування (заголовки) нормативно-правового акта; підпис посадової особи; дата й місце прийняття, номер акта; номер акта в Єдиному державному реєстрі нормативних актів;

- засоби і правила, що відповідають за системні зв'язки нормативно-правових актів. До них належать відсилання (позначення зв'язків між приписами нормативно-правових актів); доручення підготувати і прийняти певний нормативно-правовий акт, привести власні акти у відповідність до прийнятих; оперативні приписи, за допомогою яких набирають чинності норми права і припиняється дія норм права; примітки; правові застереження тощо. Для забезпечення системності потрібно досягти несуперечності між нормативно-правовими приписами, скоротити до мінімуму кількість нормативно-правових актів з одного й того самого питання, уникати необґрунтованого дублювання нормативно-правових приписів, узгоджувати акти, що видаються, з раніше прийнятими (своєчасно скасовувати акти і їх частини, що суперечать новому акту, вносити необхідні зміни до чинних актів тощо), мінімізувати відсилання до нечинних нормативно-правових актів, оперативно приймати необхідні акти, системно використовувати термінологію;

- спеціально-юридичні засоби і правила. До них належать термінологія законодавства, юридичні конструкції, презумпції, фікції, галузева типізація, способи формулювання (викладу) норм права тощо [2, с. 217–220].

Серед правил юридичної техніки виокремлюють три групи правил, яких потрібно дотримуватись під час розробки, складання й оформлення правових актів:

- першу групу становлять правила викладення правових норм у процесі розроблення нормативного чи казуального акта. До правил цієї групи можна зарахувати такі: конкретність і вичерпна повнота правового регулювання; логіка у викладенні тексту правового акта і зв'язок приписів між собою; відсутність суперечностей, прогалин, колізій у правовому акті; ясність і простота застосування та розуміння термінів, неприпустимість використання неясних, багатозначних, нечітких, емоційно забарвлених термінів; відмова від словесних штампів, застарілих виразів і рідкісних слів; стислість і компактність викладення правових норм, скорочення зайвих дублювань;

– другу групу становлять правила викладення змісту і структури під час складення правового акта. До цієї групи належать такі правила: правовий акт повинен мати певний предмет регулювання й бути розрахований на регулювання однорідних суспільних відносин; він не повинен змінювати чи скасовувати норми, що регулюють відносини іншого роду, крім тих, що врегульовуються цим актом; у акті повинні бути вирішені всі питання регулювання певних суспільних відносин; правовий акт, як правило, не повинен містити винятків і відсилань; регулювання актом відносин має бути однотипним і одноманітним; норми, положення більш загального характеру повинні розміщуватись на початку правового акта. Однорідні норми мають виділятися, викладатись компактно в одній частині акта, у великих актах норми повинні відокремлюватися у глави, розділи, частини з власною назвою. Розділи, глави мають складатись зі статей, які, у свою чергу, діляться на частини, пункти, абзаци. Нумерація статей повинна бути безперервною, постійною і стабільною;

– третю групу становлять правила зовнішнього оформлення правового акта. Останній повинен мати необхідні реквізити, які відображають його предмет регулювання, сферу дії, юридичну силу. Кожний акт повинен мати вступ і власну назву, посилання на орган, який його видав, дату й місце прийняття акта, номер і підпис уповноваженої посадової особи.

Дотримання в юридичній техніці вказаних правил досягається за допомогою використання різних способів і прийомів викладення правових приписів. За формою речення правові норми можуть викладатись нормативно чи у вигляді розповіді. У більшості випадків приписи, особливо нормативні, викладаються в нормативному реченні з використанням нормативних термінів: «має право», «зобов'язаний», «заборонено» тощо. Але нерідко має місце розповідний спосіб викладення правил поведінки. За ступенем узагальнення викладення виділяються абстрактний і казуїстичний способи. При абстрактному способі багато дій узагальнюються до одного загального поняття. При казуїстичному – всі обставини перераховуються й викладаються детально. За ступенем повноти викладення норми існують прямий, відсилковий і бланкетний способи. При прямому способі всі елементи норми формулюються в одній статті. У разі використання відсилкового способу частина норми викладається в іншій статті, на яку робиться чітка відсилка. За бланкетним викладенням, указана відсилка робиться до певного роду, виду правил, без зазначення конкретних назв актів, статей. До засобів юридичної техніки також можна зарахувати юридичні конструкції, символи, дефініції, презумпції, фікції тощо [1, с. 436–437].

У теорії права презумпції, дефініції, фікції зараховують до нетипових норм права. Нетипові нормативні приписи, як і норми права, виконують регулятивне значення. З одного боку, вони викликані потребами оптимізації юридичної практики, необхідністю підвищення ефективності правового регулювання, з іншого – забезпечують свого роду надійність у поєднанні норм права між собою [3, с. 115].

Презумпція (від лат. “*praesumptio*”) – це закріплене в законі припущення про наявність чи відсутність певних фактів, що мають юридичне значення. Презумпції мають свою статистичну природу. Вони є вірогідними для більшості випадків цього роду, при цьому допускають винятки. У цьому сенсі презумпція – це припущення про те, що звичайний порядок взаємозв'язку між фактами, можливо, має місце й у цьому конкретному випадку. Для розуміння презумпції більшість юристів дотримується статистичного підходу, сутність якого полягає в тому, що юридична презумпція – це припущення, опосередковано чи прямо закріплене у правовій нормі, відповідно до якого певний порядок речей у соціальному житті визнається звичайним, нормальним і в силу цього таким, що не потребує доведення. У цьому визначенні виражено основні ознаки презумпції, а саме: презумпція – це юридико-технічний спосіб, що використовується в законотворенні та правозастосуванні; це завжди вірогідне припущення, причому вірогідність цієї істинності може бути як відносно висока, так і наблизитись до нуля (наприклад, презумпція невинуватості); правові презумпції є різновидом загальних і відрізняються тим, що вони прямо або опосередковано закріплені у правових нормах; презумпції стосуються наявності чи відсутності певних обставин, що мають правове значення і спричиняють правові наслідки, тобто юридичних фактів. Крім того, багатоманітність визначень явища «презумпція» зводиться до динамічного підходу, згідно з яким під презумпцією розуміється юридичний обов'язок компетентних державних органів і посадових осіб визнати факт, що презюмується, встановленим, є досить зручним у процесуальному плані, але не відображає найважливіших ознак презумпції [4, с. 101].

Під правовою фікцією варто розуміти закріплені у правових актах нормативний припис у вигляді специфічного способу (прийому), що застосовується в практиці та полягає в проголошенні наявними фактів чи обставин, які в дійсності не мають місця [5, с. 117].

На доктринальному рівні правовою фікцією є уявна теоретико-правова конструкція, за допомогою якої моделюються тенденції формування й розвитку неіснуючого в дійсності, але об'єктивно необхідного у праві (наприклад, термін «юридична особа»).

Прикладом може слугувати фікція, закріплена в ч. 3 ст. 46 Цивільного кодексу України, а саме: «Фізична особа оголошується померлою від дня набрання законної сили рішенням суду про це. Фізична особа, яка пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підстави припустити її загибель від певного нещасного випадку або у зв'язку із воєнними діями, може бути оголошена померлою від дня її вірогідної смерті». Юридична природа фікції визначається тим, що вона закріплена у відповідному правовому акті й має силу загальнообов'язкового припису.

Отже, юридична фікція – це спосіб правового регулювання (нетипова норма права, засіб нормотворчої техніки), за допомогою якого законодавець наділяє об'єкт право-



вого регулювання властивостями, якими він не наділений. Використання правових фікцій звільняє від необхідності пояснення окремих положень права, спрощує процедури нормотворчості і правозастосування, оптимізує нормативну систему загалом.

Дефініція являє собою нормативний припис, який розкриває зміст правових явищ і правового стану. Найбільш суттєвим у дефініції є закріплення загальнообов'язкового поняття чи іншого стану або явища, що призначене для забезпечення формальної визначеності права [6, с. 117].

На думку Т.С. Подорожної, законодавчі дефініції – це вихідні (основоположні), самостійні та специфічні державно-владні приписи, що є короткими визначеннями понять, які використовуються в законодавстві. Вони являють собою особливі елементи механізму правового регулювання, за допомогою яких робляться зрозумілими, власне, регулювальні й охоронні приписи держави – правові норми. Законодавчі дефініції зазвичай безпосередньо нічого не регулюють і не охороняють, а спрямовані на розмежування, розрізнення та ідентифікацію понять, у результаті чого стає зрозумілим зміст указаних приписів. Головне призначення законодавчих дефініцій – це системотворення [7, с. 26].

Приклад законодавчої дефініції зазначений у ч. 1 ст. 29 Цивільного кодексу України, відповідно до якої «місцем проживання фізичної особи є житло, в якому вона проживає постійно або тимчасово». Отже, норма-дефініція є правовою моделлю побудови закону, на якому надбудовою є регулятивні та охоронні правові норми. Норми-дефініції не містять правил поведінки, а ніби підключаються до регулятивних і охоронних правових норм, утворюючи з ними єдиний регулятор, при цьому вказують законодавцю на необхідність правового регулювання певних відносин і надалі нібито обростають вторинними правовими нормами (регулятивними й охоронними).

Специфіка використання законодавчих дефініцій зумовлюється загальними питаннями законотворення, правовими традиціями, підходами до їх тлумачення [8, с. 153].

Під юридичною конструкцією розуміють нормативні приписи, органічно пов'язані з дефініцією, оскільки вони також сприяють устанавленню визначеності й чіткості в механізмі правового регулювання. Однак їх юридична природа встановлюється не з прямих указівок нормативно-правових актів, а із загальних положень усього права та юридичної практики. Самі по собі юридичні конструкції являють собою модель, що узагальнює найбільш суттєві елементи складного за своїм складом і водночас єдиного цілого правового явища чи стану. Юридичні конструкції вносять визначеність і чіткість у юридичну практику. Типові юридичні конструкції становлять органічний, всезагальний, безпосередньо нормативний, найдосконаліший і найважливіший за значенням елемент власного змісту права, одну з його внутрішніх форм [9, с. 60].

До основних юридичних конструкцій можна зарахувати поділ кодексів на загальну та особливу частини (або книги), розділи, глави,

параграфи; поділ законів на розділи, глави, статті, частини, пункти й підпункти; особливості розміщення додатків тощо.

О.В. Зінченко вважає засвоєння, удосконалення, створення та законодавче закріплення юридичних конструкцій одним із головних напрямів у розвитку всієї юриспруденції – теоретичної і практичної [10, с. 57].

На думку Г.І. Бойко, ефективність застосування юридичної конструкції можна підвищити за допомогою посилення гармонізації дії всіх нормативно-правових актів. Для цього необхідний спеціальний галузевий аналіз юридичних конструкцій правозастосовних та інтерпретаційних актів. Удалі зразки формулювання й реалізації цих самобутніх прийомів юридичної техніки за певних умов можуть бути сприйняті також правотворчою практикою [11].

Загалом варто погодитися з таким твердженням і зробити висновок про те, що всі моделі правових конструкцій повинні бути закріплені в перспективному Законі України «Про нормативно-правові акти», який має стати основою для вдосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу резюмувати, що основні засоби нормотворчої техніки в Україні не регламентовані на рівні закону (існують на доктринальному рівні або закріплені в підзаконних нормативно-правових актах). Значна їх частина закріплена в Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженому Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 (у редакції Наказу Міністерства юстиції України від 15.05.2013 № 883/5) [12], проте в цьому нормативному документі не визначений включений перелік нормативно-правових актів, які можуть приймати органи державної влади та місцевого самоврядування, а також не встановлена чітка ієрархія підзаконних нормативно-правових актів.

Отже, всі вищезазначені питання повинні регулюватися на законодавчому рівні, що зумовлює необхідність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», проект якого вже розроблений і потребує розгляду на черговій сесії Верховної Ради України.

Перспективність подальшого дослідження цієї теми зумовлена триваючим процесом розробки перспективного законодавства у фері правової регламентації нормотворчої діяльності, що потребує формування належних доктринальних засад і формулювання конкретних пропозицій щодо реформування національного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / [О.В. Зайчук та ін.] ; ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
2. Теорія держави і права : [підручник] / [О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.] – Х. : Право, 2015. – 368 с.
3. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права : [підручник] / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.

4. Ульяновська О. Правові фікції і правові презумпції: єдність та відмінність / О. Ульяновська // *Право України*. – 2005. – № 6. – С. 101–103.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави та права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2005. – 656 с.
6. Теорія держави та права : [підручник] / [І.В. Борщевський, А.С. Васильєв, Л.М. Зілковська та ін.] ; за заг. ред. А.С. Васильєва. – К. : КНТ, 2009. – 464 с.
7. Подорожна Т.С. Законодавчі дефініції: поняття, структура, функції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Т.С. Подорожна ; Нац. університет ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 31 с.
8. Хворостянкіна А. Законодавчі дефініції у правовій теорії та законодавчій практиці: досвід Німеччини та можливості його використання / А. Хворостянкіна // *Право України*. – 2010. – № 1. – С. 148–153.
9. Вакарюк Л. Поняття та природа типової юридичної конструкції у фінансовому праві / Л. Вакарюк // *Право України*. – 2008. – № 5. – С. 56–60.
10. Зінченко О.В. Конструкції як складова юридичної (правотворчої) техніки / О.В. Зінченко // *Держава і право*. – 2010. – Вип. 49. – С. 56–61.
11. Бойко Г.І. Юридична конструкція як засіб юридичної техніки / Г.І. Бойко // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2014. – Вип. 73. – С. 190–198. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_73_33.
12. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>.