

СТАТТЯ, ГЛАВА, РОЗДІЛ ЗАКОНУ ЯК ЕЛЕМЕНТИ ЙОГО СТРУКТУРИ

ДЗЕЙКО Жанна Олександрівна - доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії права і держави юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 340.134

Стаття посвячена теоретико-правовому аналізу статті, глави та розділу закону як елементів його структури в аспекті застосування законодавчої техніки для їх формулювання.

Ключові слова: закон, стаття закону, глава закону, розділ закону, структура закону, законодавча техніка, засоби і правила законодавчої техніки.

У сучасний період здійснення кардинальних реформ у державній та правовій сферах України важливе значення має ефективно діюча система законодавства. Основою покращення якості законів та дієвості їх реалізації є результативне застосування для їх створення законодавчої техніки, що ґрунтується на результатах її наукових опрацювань та практиці законотворення.

Засоби і правила законодавчої техніки, які використовуються для розробки структури закону, досліджуються у сучасній юриспруденції. Зазначене підтверджують ґрунтовні праці з теорії права вітчизняних та зарубіжних вчених: Ю. Арзамасова, І. Билі, О. Богачової, Л. Бойко, В. Головченка, Т. Кашаніної, Д. Керімова, В. Ковальського, І. Козінцева, А. Піголкіна, А. Ришеляка, А. Ткачука, А. Шуліми, Г. Чернобель, Д. Чухвічева та ін. Проте проблематика створення структури закону потребує подальшого опрацювання на загальнотеоретичному рівні, зокрема в аспекті детальнішої розробки засобів і правил конструювання статті, глави, розділу

та інших складових елементів структури закону, виявлення основних проблем у використанні правил і засобів законодавчої техніки, що виникають у процесі створення закону та виклад пропозицій щодо способів їх вирішення.

Метою цієї роботи є теоретико-правовий аналіз статті, глави та розділу закону в аспекті висвітлення найактуальніших проблем у використанні засобів і правил їх формулювання у законі та надання пропозицій щодо оптимального вирішення відповідних проблем.

Під структурою закону автором пропонується розуміти систему впорядкованих і взаємопов'язаних його елементів, які створюють певну цілісність, зумовлену змістом закону. Реквізити закону вказують на формальні властивості та юридичну силу акта, але не розкривають його зміст та сутність, у зв'язку з чим включати їх до структури закону видається недоцільним. Втім структура та реквізити закону є взаємопов'язаними його складовими. Структура закону включає два аспекти: логічну систему викладу норм права у законі та системну будову елементів тексту закону.

Створення логічної структури закону передбачає дотримання таких основних вимог, які стосуються змісту закону та логічного викладу у ньому норм права: 1) логічна послідовність, непротиворічність та однотипність викладу тексту закону; 2) більш загальні положення мають передувати менш загальним; 3) винятки із загальних

правил, якщо вони є, мають слідувати за самими цими правилами; 4) норми постійної дії мають передувати нормам тимчасовим (якщо такі є в законі), однак у міру можливості слід уникати розміщення в законах із постійними нормами тимчасових правил; 5) санкції за порушення вимог правових норм розташовують після викладу цих вимог; 6) матеріальні норми по тексту закону повинні передувати процедурним (якщо доцільним є їх розміщення в одному й тому самому законі, а якщо ні – то їх формулювання та юридична фіксація мають бути синхронними у часі та в ідеалі вони повинні формулюватися в актах однакової юридичної сили); 7) процесуальні норми, у міру можливого, слід формулювати в окремих законах; 8) процедурні та процесуальні норми з точки зору їх змісту повинні бути узгоджені з матеріальними нормами, втім не мають торкатися змістовного аспекту матеріальних норм, а тим більше суперечити їм.

Структура закону як системна будова елементів тексту закону містить, як правило, такі складові: назва; преамбула; основна частина, яка поділена на розділи, глави, статті та ін.; перехідні положення (у разі необхідності); прикінцеві положення (у разі необхідності) та інші необхідні елементи закону. Їх наявність у конкретному законі залежить від предмета регулювання цього закону, мети його прийняття, значення того чи того виду суспільних відносин, ступеня врегулювання відносин у чинному законодавстві та інших чинників.

Стаття закону – основна складова структури закону, в якій закріплюється певне правило поведінки. У юридичній літературі та нормах іноземних законів домінує слушна думка про те, що стаття закону, у міру можливості, має містити „закінчені нормативні положення” [1]. Втім на практиці рідко можна зустріти приклади викладу цілісної норми права в одній статті закону, оскільки проєктувальник закону ділить норми права на окремі фрагменти.

Створення таємних статей закону неприпустиме, оскільки це суперечить публічній природі закону як форми права та принципам правової держави.

Кожну статтю закону доцільно позначати абзацом та терміном „Стаття”, відповідним номером (у формі цифрових знаків, а саме – арабських цифр) та назвою. Слід використовувати наскрізну нумерацію статей у законі (тобто послідовність нумерації має зберігатися від першої до останньої статті). Назви статей сприяють ефективному пошуку необхідних норм права, їх тлумаченню та реалізації. Назви статей мають більшість законів України. Втім можна зустріти й закони, статті яких не мають назв, як це має місце в Законі України „Про Голодомор 1932-1933 років в Україні” від 28.11.2006 р. Щодо Конституції України, то відсутність назв її статей, на нашу думку, можна пояснити специфікою предмета її регулювання та змістом норм права, які сформульовані у її статтях. Адже статті цього акта містять норми найвищого рівня узагальнення.

Мають місце випадки невідповідності назв і змісту статей законів (так, у статті 205 Кримінального кодексу України – „Фіктивне підприємництво” кримінальна відповідальність передбачена за підготовку до фіктивної підприємницької діяльності, а не за здійснення цієї діяльності). Невдалим можна назвати вживання однакових назв окремих статей Кримінального кодексу України («Штраф» – статті 53 та 99, «Арешт» – статті 60 та 101 цього Кодексу). Отже, потрібна однотипна законотворча практика формулювання статей у законах.

Статті закону доцільно поділяти на частини, в яких, у міру можливості, формулювати цілісні норми права. Можна підтримати практику позначення частин статей законів за допомогою арабських цифр з крапкою справа. Крім того, доцільно використовувати такий підхід до позначення частини статті, навіть якщо ця частина є однією (як це зроблено у Цивільному кодексі України та ін.). Адже це буде зручним у разі доповнення статті закону її наступними частинами. Також варто використовувати цифровий знак при посиланнях у законі на відповідні частини статті закону. Втім проєктувальник має уважніше формулювати норми права у деяких частинах статей закону. Так, лише шляхом логічного домислення кінця фрази можна здійснити тлу-

мачення „обірваної” частини 3 статті 1122 Цивільного кодексу України.

Частини статей закону, у свою чергу, можуть поділятися на пункти та абзаци. У зв'язку з тим, що відсутні як єдність у наукових підходах, так і однотипна практика позначення абзаців та пунктів частин статей, вкрай складно зробити однозначні висновки та відповідні посилання у процесі реалізації норм права щодо зазначених складових елементів частин статей законів.

Як зазначено у літературі, абзац – це „відступ управо на початку першого рядка для відокремлення однієї частини тексту від іншої” [2; с. 1]. Вони, зокрема, часто використовуються для формулювання переліків основних понять, що застосовуються у законі та ін. Оскільки вкрай складно розрізнити призначення абзаців та пунктів частин законів, то варто звести до мінімуму застосування абзаців у практиці законопроекування. Такий підхід пояснюється тим, що абзаци не нумеруються і це викликає складнощі при застосуванні законів, особливо коли кількість абзаців є багаточисельною.

Пункти частини статті закону, як правило, містять перелік певних прав, обов'язків, обставин, приписів, які конкретизують положення частини статті закону (пункти частини 2 статті 652, частини 1 статті 1006 та інші Цивільного кодексу України тощо). У зв'язку із цим, можна зазначити про те, що обов'язковим є створення вичерпних переліків при конструюванні юридичних конструкцій норм права, які закріплюють більш несприятливі режими для суб'єктів, перш за все для фізичних осіб. При конструюванні переліків у законах нормопроєктувальнику доцільно вказувати про те, чи структурні елементи закону (як правило, це пункти) є рівноцінними, чи розташовані за пріоритетом.

Пункти частини статті закону не повинні містити самотійних норм права. Втім у деяких законах це правило порушується (особливо – у Податковому кодексі України). Не можна не зазначити також про те, що у Податковому кодексі України, як це видно зі змісту багатьох його статей, законодавець використовує поділ статей без-

посередньо на пункти, хоча можна було б застосовувати поділ статей на частини, а останні, у свою чергу, – на пункти.

Як правило, пункти частин статей закону позначаються арабськими цифрами чи буквами з дужкою справа, на відміну від абзаців, які не нумеруються. Пункти частин статей, в свою чергу, можуть поділятися на підпункти, абзаци і т. д.

Відсутність чіткої різниці між абзацами та пунктами частин статей закону зумовлює помилки у поділі проєктувальниками статей на відповідні складові. Так, у частині 1 статті 7 Закону України „Про сільськогосподарський перепис” від 23.09.2008 р. (у ред. від 19.01.2013 р.) перші два пункти пронумеровано, а третій та четвертий – ні. Як бачимо, існує потреба в розробці уніфікованих підходів до позначення відповідних складових елементів закону. На нашу думку, оптимальним є застосування цифрових позначень пунктів частин статей законів, наприклад за допомогою арабських цифр, а не букв. Така позиція пояснюється наступними аргументами. По-перше, використання цифрових позначень надасть більшої чіткості формулюванню законодавчого матеріалу та його кращому розумінню та застосуванню. По-друге, кількість букв в алфавіті може виявитись недостатньою для позначення пунктів. Хоча видається недоцільною занадто велика скупченість пунктів у законі.

Примітки до окремої статті, частини 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 характеристики, визначення поняття за допомогою переліку елементів, які входять до його обсягу. Загалом, слід з обережністю використовувати примітки у законах, оскільки вони ускладнюють розуміння та застосування закону, а в буденній правосвідомості існує думка про другорядність приміток. Крім того, текстуальне оформлення приміток не є однотипним. Видається, що найбільш вдалим варіантом їх текстуального виразу у законі є застосування терміну „примітка”.

Чіткість і стислість формулювання конструкцій правових норм може досягатися законодавцем завдяки закріпленню у частинах статті закону кількох норм права, змістовно об'єднаних між собою. Втім не можна перевищувати оптимальних меж поділу статей закону на частини, пункти частин та інші складові. Так, Податковий кодекс України складається з 3 статей, багато з яких поділені на велику кількість пунктів і підпунктів (статті 153, 170, 267 та інші), чим порушується принцип доступності закону і утруднюється правозастосовна практика. Видається доцільнішим згрупувати пункти певних статей закону і викласти їх в окремих статтях. Так, наприклад, що стосується статті 267 цього Кодексу («Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності»), то варто було б приписи цієї статті, які сформульовано у її пунктах, виділити в окремі статті. Це зменшило б скупченість нормативних приписів у одній і тій самій статті цього нормативно-правового акта. Щодо статті 170 цього Кодексу («Особливості нарахування (виплати) та оподаткування окремих видів доходів»), то можна було б саме в окремих статтях Кодексу сформулювати зазначені у цій статті особливості нарахування (виплати) та оподаткування різних видів доходів (оподаткування доходу від надання нерухомості в оренду (суборенду), житловий найм (піднайм), оподаткування інвестиційного прибутку та інших). Подібні недоліки структурної побудови нормативного тексту стосуються також статті 153 цього Кодексу («Оподаткування операцій особливого виду»), у якій врегульовано великий спектр різних суспільних відносин. Тут також доцільно було б в окремих статтях сформулювати передбачені цією статтею особливості оподаткування відповідних операцій.

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 від-

сильний 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.

Можна зазначити, що закони в Україні не позбавлені окремих недоліків, які мають місце при викладі норм права. Так, невдалим є випадки застосування посилань до норм правових актів, які ще не створені, формулювання посилань до статей, у тексті яких вже містяться посилання до інших статей. Так, в абзаці 2 підпункту 169.4.1 пункту 169.4 статті 169 Податкового кодексу України сформульовано посилання до підпункту 169.1.2 пункту 169.1 статті 169 цього Кодексу, де, у свою чергу, міститься посилання до підпункту 169.1.1 пункту 169.1 статті 169 цього Кодексу.

Не позбавлене наше законодавство недоліків, які стосуються дотримання вимоги змістовної єдності між нормами права у статтях законів. При цьому як позитивну можна розглядати діяльність законодавця з їх ліквідації. Так, до прийняття Закону України „Про внесення зміни до статті 41 Сімейного кодексу України” від 20.12.2005 р. протиріччя мали місце між пунктом 1 частини 1 статті 41 Сімейного кодексу України і частиною 4 статті 26 цього Кодексу, оскільки у пункті 1 частини 1 статті 41 Кодексу до цього була передбачена можливість визнання шлюбу недійсним за рішенням суду, якщо він був зареєстрований „між усиновлювачем та усиновленою ним дитиною з порушенням вимог, встановлених частиною четвертою статті 26 цього Кодексу”. Тим не менше, саме у частині 5 статті 26, однак не в частині 4 встановлена вимога про те, що „у шлюбі між собою не можуть бути усиновлювач та усиновлена ним дитина”. І лише у зв'язку із прийняттям вищезазначеного закону від 20.12.2005 р. була виправлена помилка законодавця, яку він допустив у застосуванні правил і засобів законодавчої техніки.

Статті закону проектувальники можуть об'єднати в глави. Адже рубрикація зако-

ну значною мірою залежить від його обсягу: якщо закон містить, наприклад, кілька десятків статей, то навряд чи доцільно використовувати рубрикацію на глави, а тим більше – розділи. Глави складаються зі статей закону, які містять норми, що врегульовують конкретний аспект суспільних відносин, яким присвячено закон. Глави позначаються терміном „глава”, арабськими цифрами та мають найменування. Втім термін «глава» визначається у літературі, на нашу думку, невдало – як «розділ книги, статті, що позначається нумерацією або окремим заголовком» [2; с. 184], оскільки чітка різниця між поняттями «розділ» та «глава» при цьому не простежується. Слушною є думка науковців, які вважають, що „глави – самостійні відокремлені частини предмету правового регулювання. Глави, пов’язані за змістом і предметом правового регулювання, можуть об’єднуватись у розділи” [3, с. 33].

Термін «розділ» у літературі визначається як «присвячена одній темі частина книги, твору» [2; с. 1048]. Поділ на розділи використовується у великих і середніх за обсягом законах. Розділи повинні позначатися терміном «розділ», римськими цифрами і мати найменування. Втім не є вдалим прикладом застосування однакових найменувань („Загальні положення”) у Розділі I та Главі I Розділу II Податкового кодексу України.

Законодавець не завжди вбачає різницю між термінами „розділ” та „глава”. Часто текст закону поділяється на розділи без попереднього поділу їх на глави (Закон України „Про громадські об’єднання” від 22.03.2012 р., Закон України „Про захист тварин від жорстокого поводження та багато ін.). Слушним є положення, закріплене у параграфі 47 від 05.11.1991 р. постанови № 147 Ради Міністрів Республіки Польща про необхідність систематизаційні одиниці вищого розряду застосовувати лише тоді, коли застосовані відповідні систематизаційні одиниці нижчого розряду [4]. Зокрема, варто виділяти розділи у законі лише у випадку якщо у ньому є глави.

Вищезазначене свідчить про необхідність вироблення системи уніфікованих

правил і засобів законодавчої техніки для конструювання законів, у тому числі їх статей, глав, розділів. Корисними у цьому аспекті є приклади дії у багатьох сучасних державах світу законів, зокрема кодифікованих актів, які регулюють відповідні відносини. Серед таких можна назвати Закон Республіки Казахстан „Про нормативні правові акти”, Кодекс Чукотського автономного округу Російської Федерації „Про нормативні правові акти Чукотського автономного округу” та ін.

Отже, структура закону є системою впорядкованих і взаємопов’язаних його елементів, які створюють певну цілісність, зумовлену змістом закону.

Стаття закону – основна складова структури закону, в якій закріплюється певне правило поведінки. Створення таємних статей закону не припустиме, оскільки це суперечить публічній природі закону як форми права та принципам правової держави. Кожну статтю закону доцільно позначати абзацом та терміном „Стаття”, відповідним номером та назвою. Слід використовувати наскрізну нумерацію статей у законі. Назва статті закону повинна відповідати її змісту.

Статті закону можуть поділятися на частини, в яких формулюються цілісні норми права. Можна підтримати практику позначення частин статей законів за допомогою арабських цифр з крапкою справа (навіть якщо ця частина є однією). Варто використовувати цифровий знак при посиланнях у законі на відповідні частини статті закону.

Частини статей закону, у свою чергу, можуть поділятися на пункти (позначаються арабськими цифрами з дужкою справа, на відміну від абзаців, які не нумеруються) та абзаци (відступи управо на початку першого рядка для відокремлення однієї частини тексту від іншої). Оптимальним є застосування цифрових позначень пунктів частин статей законів, наприклад за допомогою арабських цифр, а не букв. Пункти частин статей закону, у свою чергу, поділяються на підпункти, абзаци і т. д. У пунктах, абзацах частин статей та інших дрібніших структурних складових частин статей законів не слід формулювати самостійних норм права.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу статті, глави та розділу закону як елементів його структури в аспекті застосування законодавчої техніки для їх формулювання.

Не можна перевищувати оптимальних меж поділу статей закону на частини, пункти частин та інші складові. Не слід застосувати посилання до норм правових актів, які ще не створені, формулювати посилання до статей, у тексті яких вже містяться посилання до інших статей.

Примітки до окремої статті чи одночасно до кількох статей закону створюються з метою роз'яснення змісту термінів, які вживаються в них, та містять кількісні та якісні характеристики, визначення поняття за допомогою переліку елементів, які входять до його обсягу. Найбільш вдалим варіантом їх текстуального виразу у законі є застосування терміну „примітка”. Обов'язковим є створення вичерпних переліків при конструюванні юридичних конструкцій норм права, які закріплюють більш несприятливі режими для суб'єктів, перш за все для фізичних осіб. При конструюванні переліків у законах доцільно вказувати про те, чи структурні елементи закону (як правило, це пункти) є рівноцінними, чи розташовані за пріоритетом.

Глави складаються зі статей закону, які містять норми, що врегульовують конкретний аспект суспільних відносин, яким присвячено закон. Глави позначаються терміном „глава”, арабськими цифрами та мають найменування.

Глави, пов'язані за змістом, можуть об'єднуватись у розділи. Розділи повинні позначатись терміном «розділ», римськими цифрами і мати найменування.

SUMMARY

The analysis of the theoretical and legal problems of law article, chapter, section as elements of its structure in aspect of legal techniques application in their drafting is provided.

Загалом необхідно систематизаційні одиниці вищого розряду застосовувати лише тоді, коли застосовані відповідні систематизаційні одиниці нижчого розряду. Зокрема, варто виділяти розділи у законі, лише у випадку якщо у ньому є глави.

Вкрай необхідною є подальша інтенсивна уніфікація та нормативне закріплення правил і засобів побудови структури законів. Отже, результативне застосування законодавчої техніки – основа покращення якості законів та дієвості їх реалізації.

Література

1. О нормативно-правовых актах Республики Беларусь. Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 №361-З [Електронний ресурс] : Национальный правовой Интернет Республики Беларусь. – Режим доступа до сайту: <http://pravo.by/WEBNPA/text.asp?RN=h10000361>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [авт. і ред. - В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ „Перун”, 2004. – 1425, [1] с.
3. Ткачук А. Ф. Законодавча техніка: практ. посіб. / А. Ткачук, А. Шуліма – К.: Інститут громадянського суспільства, 2002. – 80 с.
4. Принципы законодательной техники. Постановление № 147 Совета Министров Республики Польша от 05.11.1991 // «Монитор Польский». – 1991. – 16 декабря. – № 44.