

Зильбер Д. А. Категория «правосознание» как общечеловеческая ценность

В статье исследуются понятие, структура и характеристика правосознания как общечеловеческой ценности. Рассматриваются основные направления воздействия и механизм правового регулирования правосознания на человека в целом, и влияние на личность отдельных элементов правосознания. Анализируются закономерности функционирования правосознания в механизме правового регулирования, а также основные научные концепции правосознания как субъективного элемента правового регулирования. Исследуется значение влияния правосознания в процессе правотворчества и реализации права.

Ключевые слова: правосознание, правовое регулирование, общественные отношения, правотворчество, мораль, правовой нигилизм, правовая идеология, нормы права.

Zilber D. The category of «legal consciousness» as a universal value

This article explores the concept, structure and characterization sense of justice as universal values. The main areas of influence and mechanism of regulation of legal awareness on the whole person, and the impact on the individual elements of individual conscience. Analyzed zakonomirnosti functioning sense of justice in the mechanism of legal rehulyuvannya, and basic concepts of legal consciousness as the subjective element of legal regulation. We study the impact of legal consciousness in the process of law-making and the right.

Key words: legal consciousness, justice, legal regulation, public relations, law-making, ethics, legal nihilism, legal ideology, the rule of law.

УДК 340.13

*Анастасія Юріївна Іванова,
старший науковий співробітник
відділу історико-правових досліджень
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ

Одним із найважливіших інструментів інтеграційних процесів, суб'єктом яких виступає наша держава, є гармонізація законодавства України та права Європейського Союзу. Водночас швидкість цих процесів в умовах недостатньої розробленості та законодавчої унормованості законодавчої техніки (вкотре згадаємо про відсутність «закону про закони»), призводить до зниження якості новоприйнятих законів, а отже, і якості та ефективності законодавства загалом.

Цю проблему, у сучасному її вимірі, неодноразово порушували у працях Ж. Дзейко, В. Риндюк, І. Усенко, М. Теплюк, О. Ющик та інші фахівців у галузі законодавчої техніки. Утім, практика, на жаль, не завжди дослухається до надбань науки, а законотворення часто залишається прерогативою політиків більше, аніж юристів, що зумовлює перевагу політичних мотивів над науково обґрунтованими юридичними аргументами.

Аналіз деяких законодавчих актів, прийнятих у стінах Верховної Ради України, та «поліцейських» законопроектів, пропонованих останнім часом у межах гармонізації законодавства України з європейським законодавством, дозволяє виявити декілька проблемних елементів, де найбільше спостерігаються систематичні порушення правил законодавчої техніки, та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

Практика *структурного оформлення* законодавчого матеріалу є доволі різноманітною. Існують цілі кодекси, які складаються з розділів, статей, пунктів та підпунктів. Зокрема, у Податково-

му кодексі України головне змістовне навантаження мають саме останні, що притаманне радше інструкціям та не є загальновживаним для законодавчих актів такого рівня. Водночас зустрічаються і законопроекти, автори яких, видається, намагалися використати весь арсенал інструментів для його детальнішого структурування. Так, структурними одиницями законопроекту «Про поліцію та поліцейську діяльність» 1692-1 (далі — законопроект 1692-1) є розділ, глава, параграф, стаття, абзац, частина, пункт, підпункт.

Утім, паралельне застосування такої кількості інструментів структурування вимагає уважного та точного їх використання, особливо при подальших посиланнях на відповідні положення. Значна кількість структурних одиниць видається зручною для підготовки тексту та технічної роботи над законопроектом, «шліфування» конкретних формулювань. Однак для щоденного застосування закону це виглядає зайвим. Адже виникає перевантаженість тексту різними елементами, що, до того ж, дублюють одне одного. Однакова структурна одиниця в різних випадках іменується то частиною, то абзацом, що, у свою чергу, призводить до плутанини у посиланнях.

Не завжди зберігається і *логічна послідовність* викладення актів, частим є порушення викладення від загального до конкретного. Зауважимо і про визначення, які мають бути вичерпними та давати якнайповніше уявлення про об'єкт визначення. Зокрема, визначення національної поліції (ст. 7) та фінансової поліції (ст. 9) у законопроекті 1692-1 є абсолютно ідентичними, адже побудовані шляхом зазначення лише правового статусу цих органів. У статті не знайшли відображення функціональні особливості, специфіка діяльності фінансової поліції. Загалом у законопроекті введено багато нових понять: «поліцейські послуги», «публічний порядок», «допомога потерпілим», «Національна поліція», «Апарат Національної поліції», «служби оперативного реагування» тощо, проте не подаються їх визначення. Це може призвести до неоднозначного тлумачення положень закону.

Також текстуальні та мовні неузгодженості призводять до можливості різного тлумачення однієї і тієї самої норми, що суперечить вимогам точності та однозначності, наприклад: через невдале оформлення ст. 13 виникає враження, що Національна поліція, Фінансова поліція, Прикордонна поліція мають єдиний спільний апарат, який складається з відповідних, визначених у статті, підрозділів; ст. 33 містить норму про те, що «Поліція уповноважена проникнути до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише у невідкладних випадках, пов'язаних із урятуванням життя людей та цінного майна». Отже, передбачено вичерпний перелік невідкладних випадків — рятування життя людей та цінного майна. Виникає запитання: чи уповноважена поліція на відповідні дії з метою врятування життя не людей, а однієї людини, до того ж без цінного майна? Можливо, заміна словосполучення «життя людей та цінного майна» на «життя людини та/або цінного майна» зняло б відповідні запитання. Не зовсім коректно визначено шляхи підтримання порядку місцевою поліцією (п. 4.1 ст. 6) — профілактика, запобігання, виявлення і припинення тощо. Утім, запобігання і є одним із засобів профілактики. Таких прикладів можна навести багато.

Недопрацьованими виглядають *посилання та відсилання*. Так, у законопроекті 1692-1 міститься декілька відсилань до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», зокрема, ним мають унормовуватись такі важливі положення, як правовий статус поліцейського місцевої поліції, правила призначення на посаду поліцейського, проходження служби, оплати праці і соціальних гарантій, дисциплінарної відповідальності і припинення служби. Водночас чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не унормовує вказані питання, не містяться вони й у Прикінцевих положеннях аналізованого законопроекту. Однак такі питання мають вирішуватись комплексно, і приймати закон без їх вирішення є нераціональним.

Невдалим видається застосування нумерації абзаців або частин у багатьох статтях поряд із нумерацією пунктів, що створює плутанину при подальших посиланнях. Однакові одиниці порізного іменуються у різних посиланнях. Так, при посиланнях на однакові одиниці — у ст. 34 законопроекту 1692-1 це посилання на абзац, у статтях 42, 44 — на частину, а в перехідних положеннях — на пункт. Неприпустимими є неодноразові «мертві» посилання. Наприклад, пп. 8 п. 1 Прикінцевих положень того ж законопроекту містить посилання на пп. 5 п. 4 Перехідних положень, якого в законопроекті не існує. Також використовуються численні небажані бланкетні

посилання — пп. 1 абзацу 2 п. 1 ст. 34 містить посилання без зазначення того, на яку конкретно статтю зроблене.

У законопроекті «Про Національну поліцію» 1692 (далі — законопроект 1692), що наразі пройшов перше читання у Парламенті, також зустрічаються «мертві» посилання — п. 5 ст. 63 відсилає до неіснуючих пунктів 4–8 ч. 2 ст. 65 законопроекту; частин 8 та 9 п. 4 ст. 62 — абсолютно ідентичні, що є очевидною помилкою — у ч. 9 має йтися про п. 8. Загалом вся конструкція ст. 62 є незавершеною, через що абсолютно незрозумілою. Посилання у ч. 4 ст. 62 законопроекту 1692 мають співвідноситися з відповідними частинами (іменованими у ст. 62 пунктами) п. 2 ст. 59 законопроекту 1692, однак жодних посилань чи інших прив'язок щодо цього не існує, що позбавляє цілу статтю логіки та сенсу.

На окрему увагу заслуговують перехідні і прикінцеві положення законодавчих актів та проєктів. Недоліком більшості з них є відсутність комплексного підходу — замість конкретних пропозицій із приведення інших законодавчих актів у відповідність до законопроекту, обмежується загальною вказівкою уряду підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції про приведення законів України у відповідність до цього закону. По-перше, це елементарне нехтування вимогами Регламенту Верховної Ради України щодо обов'язкового надання переліку законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту у разі його прийняття.

По-друге, перекладення функції суб'єкта законодавчої ініціативи на суб'єкта правозастосування ускладнює законодавчу процедуру, призводить до виникнення численних колізій, та зрештою відображається на якісному рівні закону загалом. Особливо небезпечно, що така практика набуває поширення у законодавчому оформленні реформ, які проводяться у контексті інтеграційних процесів. Адже це, з одного боку, прискорює проведення відповідних реформ і досягнення певних політичних цілей, а з другого — позбавляє їх комплексності та цілісності, що негативно впливає на юридико-технічні характеристики та подальшу ефективність конкретної реформи.

Правозастосовний орган безперечно може та має доопрацьовувати та вносити власні пропозиції щодо удосконалення конкретного законодавчого акта, однак широка практика, коли законом проголошуються загальні настанови, а визначення порядку та механізму їх реалізації повністю перекладаються «на плечі» уряду, такий закон виглядає суто політичним документом, не законом власне, а лише декларацією закону. Водночас уряд отримує розширені можливості та повноваження щодо тлумачення норм, які мають визначатися законодавцем.

Слід звернути увагу і на іншу хибну, на нашу думку, практику, що нині формується у стінах Парламенту. Поширеного застосування набуває невдала колізійна норма, яка вже набула свого відображення у деяких нових законах та законопроектах, зокрема і в законопроекті 1692-1 — «Закони України діють в частині, що не суперечать цьому Закону». Однак ця норма сама здатна не вирішити, а викликати суперечності, адже вкотре актуалізує проблему суперечності пріоритету колізійних принципів та колізійних норм. Колізійні принципи передбачають, що у разі суперечності між нормами цього закону та закону прийнятого пізніше має діяти норма останнього. Так само у разі колізії між загальною нормою аналізованого закону та спеціальною нормою іншого закону діятиме остання. Водночас вказана норма закону вимагає, щоб всі колізії вирішувалися лише на його користь.

Вітчизняна багаторічна законотворча практика пішла шляхом використання такої колізійної норми, яка вирішувала колізії між спеціальною раніше прийнятою нормою і загальною пізніше прийнятою нормою: 1. «Закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону», а також 2. «До приведення законодавства України у відповідність із цим Законом закони та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону». Остання, до того ж, враховує можливі суперечності між наступними змінами до попереднього законодавства та відповідною колізійною нормою.

Ще одним важливим елементом законодавчої техніки, на який варто звернути пильну увагу, є *момент набрання законом чинності*, зокрема й такий інструмент, як відкладення моменту набрання законом чинності. Нагадаємо, що набрання законом чинності — це юридична передумо-

ва, підстава дії закону. Початок дії закону — це фактичне поширення його дії територіально та за колом осіб.

Вітчизняна законотворча практика пішла шляхом, коли, як правило, ці два моменти збігаються у часі — закон розпочинає діяти одразу з моменту набрання ним чинності. Але у випадках системних комплексних змін, зокрема здійснення реформ, виникає потреба у проведенні комплексу організаційних, кадрових, інформаційних, фінансових, матеріально-технічних та юридико-технічних заходів, без яких закон не зможе належно діяти. Зокрема, виникає нагальна потреба у приведення значного масиву чинного законодавства у відповідність до нового закону.

Для цього має використовуватися механізм відкладення введення в дію новоприйнятого закону. Тобто для початку проведення необхідного комплексу заходів згідно з перехідними та прикінцевими положеннями закону він має набрати чинності, однак не діяти. При цьому момент введення закону в дію переноситься на визначений законом термін. Так передбачає доктрина, так записано в обох альтернативних проектах «закону про закони», що побували у стінах Верховної Ради України. На практиці цей інструмент також використовується, що, правда, нечасто і не завжди правильно. Застосовуються такі умови перенесення моменту введення закону в дію:

- певний термін (з конкретної дати — наприклад, Закон України від 21 квітня 1999 р. «Про виконавче провадження» — *«цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування і вводиться в дію з 1 липня 1999 року»*);
- певний строк (через шість місяців — наприклад, Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про запобігання корупції Верховна Рада України» — *«цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності»*; Закон України від 5 липня 2012 р. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» — *«цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім: 1) положень частини першої статті 6 і статті 10 цього Закону щодо стажування, які вводяться в дію через шість місяців з дня набрання чинності цим Законом...»*);
- прив'язка до певної події (проведення виборів, набуття чинності певним законодавчим актом тощо — наприклад, Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)» — *«Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування і вводиться в дію одночасно з початком виборчого процесу позачергових виборів до Верховної Ради України, призначених згідно з частиною другою статті 82 Конституції України (за умови юридичного підтвердження неповноважності Верховної Ради України), але не раніше ніж через 60 днів з дня опублікування цього Закону»*; Закон України від 5 липня 2012 р. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» — *«Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім: ... 2) статті 23, яка вводиться в дію одночасно з набранням чинності Кримінальним процесуальним кодексом України; 3) положень статей 24–27, 48, 50–55 цього Закону щодо надання адвокатом безоплатної правової допомоги, які вводяться в дію одночасно з набранням чинності відповідними положеннями Закону України “Про безоплатну правову допомогу”...»*).

Водночас часто зустрічаються ситуації, коли замість того, щоб розділити момент набрання законом чинності та момент введення його в дію і перенести лише останній, законодавець переносить момент набрання законом чинності. Наприклад, законопроект 1692-1 передбачає, що закон *набирає чинності з 1 січня 2016 р.* Виникає запитання, на якій підставі планується передача приміщень, транспорту, матеріально-технічних засобів та обладнання, наприклад, від податкової міліції до фінансової поліції? Адже юридично перехідні положення не є чинними з моменту прийняття закону і до набуття ним чинності, — той період на який і заплановані відповідні організаційно-технічні дії. Те саме стосується інших органів та структурних підрозділів органів державної влади, які ліквідуються (Державної служби боротьби з економічною злочинністю, оперативних підрозділів Державної митної служби України та підрозділів контррозвідувального захисту економіки держави Служби безпеки України тощо).

Таких прикладів можна навести чимало. Численні колізії та неузгодженості зовнішнього вираження законодавчого матеріалу пов'язані передусім із незадовільним законодавчим регулюванням цих питань, адже на доктринальному рівні багато з них є вже значною мірою вирішеними. Тому доречним було б до початку очікуваної інтенсифікації законотворення, пов'язаної з інтеграційними процесами, визначити на законодавчому рівні якісний та ефективний інструментарій та зрештою прийняти «закон про закони».

Іванова А. Ю. Деякі проблеми законодавчої техніки сучасного українського законотворення

У статті виявлено та узагальнено деякі проблеми основних елементів законодавчої техніки на прикладі законодавчих актів та законопроектів «про поліцію».

Ключові слова: законодавча техніка, перехідні та прикінцеві положення, набрання чинності закону, введення закону в дію.

Иванова А. Ю. Некоторые проблемы законодательной техники современного украинского законотворчества

В статье выявлены и обобщены некоторые проблемы основных элементов законодательной техники на примере законодательных актов и законопроектов «о полиции».

Ключевые слова: законодательная техника, переходные и заключительные положения, вступление закону в силу, введение закона в действие.

Ivanova A. Some problems of the legislation technique of the modern Ukrainian legislation

The article revealed some problems and summarized the basic elements of legislative technique the example of legislation and law «On Police».

Key words: legislative technique, transitional and final provisions, coming into force, putting the law into effect.

УДК 340.12

*Валерія Володимирівна Ісаєва,
здобувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У науковій літературі існує велика кількість визначень терміна «інтеграція». Зокрема, інтеграція (від лат. *integro* — відновлення, об'єднання в єдине ціле) — це процес і результат взаємозв'язку, взаємодії, зближення та об'єднання у єдине ціле будь-яких частин, елементів країн, їхніх економік, соціальних і політичних структур, культур, соціальних і політичних груп, етносів, партій, рухів, організацій.

У сучасній науковій літературі виокремлюють такі основні види інтеграції:

- 1) залежно від предмета — політична, економічна, науково-технічна інтеграція;
- 2) ґрунтуючись на географічних ознаках — глобальна, регіональна, субрегіональна;
- 3) за принципом розширення інтеграція може бути «вшир» (коли збільшується кількість членів) або «вглиб» (коли посилюються інтеграційні процеси серед тих самих членів).

Необхідно зазначити, що європейська інтеграція в сучасному розумінні — це явище ХХ ст. У цей період такі науковці, як К. Аденауер, Ж. Монне, П.-А. Спаак зазначали, що для європейців «європеїзм» є найконструктивнішою ідеєю століття, а логіка потребує від них об'єднання зусиль,