

УДК 341.92(477)

А.М. МІРОШНИЧЕНКО, канд. юрид. наук, доц., Київський національний університет ім. Т. Шевченка

Ю.Ю. ПОПОВ, Центр комерційного права

ЧИ ПОТРІБНИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО НОРМАТИВНО- ПРАВОВІ АКТИ»?

Ключові слова: нормативно-правовий акт, ієрархія нормативно-правових актів, нормопроекування, нормотворчий процес, колізія, тлумачення, правозастосування

Стаття безпосередньо присвячена питанню необхідності прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», проте мета статті є дещо ширшою – дати відповідь на питання, чи потребують додаткового врегулювання загальні питання, пов'язані із функціонуванням системи нормативно-правових актів: про ієрархію нормативно-правових актів, структуру нормативно-правових актів, вимоги до нормопроекування, побудови нормотворчого процесу, правозастосування (у т.ч. вирішення юридичних колізій) тощо. Хоча ці питання не можна вважати недослідженими у правовій доктрині, новизна статті полягає у новому підході до вирішення багатьох із них. Наводиться додаткова аргументація на користь того, що законодавче врегулювання більшості загальних питань системи нормативно-правових актів є не просто непотрібним, а може завдати істотної шкоди.

Ідея прийняття закону про нормативно-правові акти (закону про нормативні акти, або «закону про закони») виникла у правовій доктрині СРСР ще у 1980 роки [1, с.43-50; 2, с.3-7]. Пізніше вона дістала розвиток, і у 1992 році групою російських вчених було запропоновано ініціативний проект Закону «Про нормативно-правові акти Російської Федерації» [3, с.76-86]. На необхідність прийняття закону про закони та інші нормативно-правові акти в Україні звертали увагу В.

Погорілко та М. Малишко [4, с.21; 5, с.51, 53]; потреба у законі визнавалася й іншими авторами [6, с.10; 7, с.22]. Загалом, у правовій доктрині сьогодні достатньо міцно закріпилася думка про необхідність прийняття закону «Про нормативно-правові акти». Проте є й опоненти такого кроку. Так, О.І. Ющик вказує на недоцільність «створення єдиного кодифікаційного акта про «всю нормотворчість». На його думку, загальні вимоги до нормотворчості неминуче «зведуться до кількох банальних загальних формул, які нічого не дадуть для практичної нормотворчості. А кожна спроба сформулювати конкретніше ці положення обернеться помилками й суперечностями в правовому регулюванні однієї з цих сфер» [8, с.22].

Відповідно до розпорядження Голови Верховної Ради України від 31.10.1994 р., вченими Інституту законодавства Верховної Ради України на чолі з В. Копейчиковим було розроблено проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність в Україні». У той же час, за ініціативним дорученням Президії Верховної Ради України і Постійної комісії з законодавства і законності Верховної Ради України першого скликання групою вчених-правознавців Національної юридичної академії України (керівник групи - М.І. Панов) було розроблено проект Закону України «Про нормативні правові акти» [9, с.140-141; 10, с.11; 11, с.5].

30.03.1999 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про нормативно-правові акти», проте в силу він не вступив у зв'язку із застосуванням вето Президента (14.02.2000 р.). Розглядався парламентом також законопроект «Про закони та законодавчу діяльність» (№ 0894), який також не став чинним законом. Незважаючи на тривалу підготовку, не всі науковці позитивно оцінювали якість цих законопроектів [12, с.16; 13, с.8].

До Верховної Ради України VI скликання було подано одразу два альтернативних проекти Закону України «Про нормативно-правові акти»: народного депутата України

Р.М. Зварича (реєстр. № 1343) та народного депутата України О.В. Лавриновича (реєстр. № 1343-1). Останній проект, незважаючи на значну кількість зауважень Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, був прийнятий 01.10.2008 року в цілому як закон.

Законом [14] пропонувалося визначити види, форми та ієрархію нормативно-правових актів (розділ II), закріпити вимоги «техніки нормопроекування» (розділ III), встановити правові засади нормотворчого процесу (розділ IV), державної реєстрації, систематизації та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів (розділ V), а також встановити засади «реалізації» нормативно-правових актів (розділ VI).

Як і при попередній спробі ухвалення Закону, і у цьому разі Президентом України було застосовано право вето – на наш погляд, цілком обґрунтовано. У Пропозиціях Президента України [14] підставами для накладення вето були названі ціла низка невідповідностей норм Закону положенням Конституції України, а також значна кількість недоліків техніко-юридичного характеру. Президент запропонував відхилити Закон як такий, що *«не запроваджує єдиного концептуального підходу до врегулювання питань, пов'язаних із системою, видами, ієрархією нормативно-правових актів, розробленням якісних проектів нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності, їх державною реєстрацією»*.

В цілому погоджуючись із негативною оцінкою тексту закону, дозволимо собі водночас висловити сумнів у самій доцільності прийняття закону про нормативно-правові акти як закону, що повинен «запровадити єдиний концептуальний підхід» до системи, ієрархії, порядку розроблення та прийняття і застосування нормативно-правових актів.

Врахування зарубіжного досвіду. Чи не основним аргументом на користь прийняття закону про нормативно-правові акти є те, що такі закони існують у багатьох зарубіжних державах. Постановою Міжпарламентської

Асамблеї держав-учасників СНД 13.05.1995 р. прийнято рекомендаційний акт «Про нормативно-правові акти держав-учасниць СНД». Не без його впливу в Республіці Туркменістан прийнято закон «Про нормативно-правові акти» (18.07.1996 р.), у Республіці Киргизстан – «Про нормативні правові акти Киргизької Республіки» (01.07.1996 р.), Республіці Казахстан – «Про нормативні правові акти» (набрав чинності 24.03.1998 р.) [15, с.119]. Як відзначає А.М. Колодій, в Японії ще у 1898 році було прийняте «Загальне положення про закони», в Болгарії – «Закон про нормативні акти» існує з 29.03.1973 р., а в Угорщині діє «Закон про правотворчість» з 1987 року, відповідні документи є у Австрії, ФРН і США [16, с.293]. В літературі зустрічаються згадки про те, що в Італії діє закон про правові акти [17, с.165], у Ватикані з 1929 року діє Закон про джерела права [2, с.4], у 1976 році Декретом Державної Ради Румунії затверджено «Загальну методологію законодавчої техніки», де перераховані, зокрема, й основні категорії нормативних актів (глава III) [18, с.25] (втім, зазвичай конкретний зміст законів у літературі не висвітлюється). Навіть в окремих суб'єктах РФ діють закони про правові акти: Якутії (Соха) [19, с.77], Тверській області, Ставропольському краї [20, с.2], Воронежській області [21, с. 36] та ін.

Водночас сам факт існування законів про нормативно-правові акти у зарубіжних країнах, навіть багатьох, ще не доводить того, що такий закон є дійсно потрібним, хоча б тому, що, напевно, є ще більше країн, де таких законів немає.

Крім того, можна стверджувати, що принаймні в деяких країнах прийняття закону себе не виправдало. Наприклад, досвід Білорусі щодо прийняття Закону про нормативно-правові акти деякими дослідниками оцінюється критично, якщо не негативно [8, с.22-23]. Інший приклад: у Західній Австралії діє закон 1984 року про тлумачення – «Interpretation Act 1984 (WA)(CI)», який містить, зокрема, значний за обсягом «словни-

чок» термінів та деякі правила тлумачення. Контекстний пошук в електронній базі публікацій провідного журналу «Melbourne University Law Review» (<http://www.austlii.edu.au/forms/search1.html?&mask=au/journals/MULR&>) свідчить, що за останні десять років (з 1999 по 2008 pp.) зазначений закон згадувався лише чотири рази (у статтях [22-25]).

Таким чином, зарубіжний досвід не свідчить про доцільність прийняття закону про нормативно-правові акти.

Доцільність визначення законом ієрархії нормативно-правових актів. Стаття 7 «Юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів» проекту № 1343-1 викликала чи не найбільшу кількість зауважень Президента України. Було вказано на низку невідповідностей положень статті Конституції України, а також на наявність внутрішніх суперечностей у статті.

Вважаємо, що при спробі визначити ієрархію нормативно-правових актів буде неминуче створене дублювання (в кращому випадку) або суперечності (в гіршому) положенням Конституції та законів України про компетенцію різних правотворчих органів, бо саме з компетенції органів впливає ієрархія нормативних актів у цій чи іншій сфері, причому у різних сферах ієрархія може бути різною.

На даний час чинне законодавство дозволяє вирішити питання про співвідношення за юридичною силою будь-яких нормативно-правових актів у кожній конкретній ситуації. Таке вирішення не завжди є простим, але складнощі пов'язані із проблемами тлумачення положень чинного законодавства. На наш погляд, якщо такі проблеми існують, їх потрібно вирішувати «за місцем виникнення» шляхом вироблення єдиної правозастосовчої практики, а можливо, і шляхом внесення якихось змін до діючого законодавства. Проте створення «паралельного» правового регулювання не дозволить усунути існуючі двозначності, а лише поглибить їх.

Хоча чинне законодавство забезпечує можливість встановлення співвідношення між

нормативними актами в кожній конкретній ситуації, досить проблематичним є виведення універсальної ієрархії. Така ієрархія повинна враховувати наявність так званих виключних компетенцій, коли вирішення якогось питання належить до виключного відання певного органу, отже, в описаних ситуаціях акти цього органу будуть існувати поза загальною ієрархією. Тому встановлення у законі певних правил щодо ієрархії нормативних актів неодмінно потребує застереження, що такі правила застосовуються, якщо інше співвідношення між нормативними актами в частині їх юридичної сили не впливає з Конституції і законів України. Саме це і було передбачено ч.2 ст.7 Закону «Про нормативно-правові акти», прийнятого 01.10.2008 року в цілому як закон. Водночас, як справедливо зазначено у пропозиціях Президента, якими вмотивоване застосування вето, це положення Закону зводить нанівець закріплену Законом ієрархію нормативно-правових актів.

Все сказане підтверджує один висновок: додаткове регулювання у Законі України «Про нормативно-правові акти» питання ієрархії є непотрібним та шкідливим.

Доцільність законодавчого закріплення правил нормопроекування. Перш за все зазначимо, що вимоги до законодавчої техніки, вміщені у Законі України «Про нормативно-правові акти», є принаймні дискусійними. Наприклад, у ч.2 ст.11 «Кодекс та особливості його структури» сказано: «У загальній частині кодексу містяться завдання, принципи, визначення термінів, інститутів та інші загальні нормативні положення, які характеризуються підвищеною стабільністю і становлять правову основу для застосування норм особливої частини». Легко помітити, що положення загальних частин кодексів насправді характеризуються таким же рівнем стабільності, як і особливих частин, а що таке «правова основа для застосування норм особливої частини», є невідомим.

Розміщення у кодексі чи іншому законі завдань та принципів насправді є юридико-

технічною помилкою, оскільки норми закону слід виписувати таким чином, щоб потреби у зверненні до «завдань закону» при їх тлумаченні не виникало. Вміщення ж певного тексту у статті під заголовком «Принципи...» не здатне перетворити цей текст у принцип правового регулювання. Для того, щоб впровадити якийсь принцип, законодавцю необхідно створити цілу систему правового регулювання. Водночас якщо таку систему створено, то у проголошенні принципів немає необхідності. У цьому випадку принципи мають виводитись, виходячи із встановленого регулювання, тобто визначення принципів має бути результатом аналітичної роботи науковців і вміщуватись на сторінках спеціальних видань, а не у законах. Якщо ж, навпаки, створена система правового регулювання не відповідає певному принципу, то декларування його у законі так і залишиться гаслом. Тому підхід, за яким принципи начебто можна «вмістити в загальну частину закону», є цілком хибним і насправді лише руйнує правову систему, викривляючи уявлення про правові принципи, вихолощуючи зміст цього терміну.

Особливе занепокоєння викликає вимога щодо визначення термінів у загальній частині кодексу, а також наявність у Законі України «Про нормативно-правові акти», який нібито має бути взірцевим з точки зору законодавчої техніки, ст.1 «Визначення термінів». Мода введення «словничків» у перших статтях законів запозичена із практики країн англосаксонської правової системи («загального права»). Водночас запозичення країнами континентальної правової системи юридико-технічних особливостей законодавства країн загального права видається необґрунтованим, оскільки застосування прецеденту у країнах загального права обумовлює зовсім іншу роль закону у механізмі правового регулювання, а відтак і те, що юридико-технічні вимоги до законодавства у них є іншими, ніж у країнах континентальної правової системи [26, с.236]. Крім того, слід мати на увазі, що в праві існують поняття, ви-

значення яких є недоцільним або навіть небезпечним [27, с.31], наприклад «істотне значення», «моральні засади суспільства». Відтак закріплення моди на словнички у Законі України «Про нормативно-правові акти» є шкідливим.

На перший погляд може видатися природною вимога щодо того, що проект нормативно-правового акта повинен бути ясным, чітким, зрозумілим (п.6 ч.2 ст.9 Закону України «Про нормативно-правові акти»). Насправді ж сама ця вимога не є ані ясною, ні чіткою, ні зрозумілою, а перевірка проекту на відповідність цим критеріям завжди матиме суб'єктивний характер. На наш погляд, зазначена вимога відображає зразу дві помилки. Зважаючи на розповсюдженість цих помилок, розглянемо їх докладніше.

Першу з помилок можна сформулювати як уявлення про те, що закон ніколи не повинен допускати двозначного тлумачення. Такого результату при всьому бажанні досягти неможливо, бо закон викладається національною юридичною мовою, а багатозначність є невід'ємною ознакою будь-якої мови. «Скасувати» цю невід'ємну властивість мови, а відтак і законодавства, не під силу жодному закону. Більше того, багатозначність досить часто слугує інструментом, завдяки якому практика (перш за все судова) здатна оперативно пристосовувати закон у його незмінному вигляді до умов конкретної ситуації, у тому числі до змін, що відбуваються у суспільстві. Наприклад, не вважається недоліком загальний характер положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ратифікована Законом України від 17.07.1997 р.). Навпаки, «нечіткі та неясні» для когось положення Конвенції дозволяють Європейському Суду з прав людини застосовувати її як «живий інструмент» («*a living instrument*»), враховуючи умови сьогодення (див., наприклад, [28]). Абстрактність положень Конвенції дозволяє Суду навіть змінювати свою практику на 180 градусів. Так, якщо 13.05.1976 р. Суд визнав неприйнятною *ratione materiae* заяву, яка сто-

сувалася захисту екологічних прав у справі Х. та У. проти Федеративної Республіки Німеччина [29] (тобто вирішив, що Конвенція не надає захисту таким правам в принципі), вже 15.07.1980 р. він розглянув по суті справу Арронделл проти Сполученого Королівства [30] щодо шумового впливу, тобто дійшов протилежного висновку при тлумаченні Конвенції.

Так само, як не можна передбачити всіх змін, що відбудуться в суспільстві та, відповідно, у праворозумінні, часто не можна уявити всіх життєвих обставин, що підпадуть під дію норми вже сьогодні. Саме тому в законі буває необхідним використати відкритий перелік або оціночне поняття. І саме тому немає сенсу «чітко і ясно» формулювати, що таке «поважна причина» або «розумний строк».

Друга помилка полягає в уявленні про те, що закон має бути зрозумілим широкому загалу, бо закони приймаються для людей, що мають їх виконувати. Як висловився Томас Мор у своїй «Утопії»: «більш тонке тлумачення закону напоумляє небагатьох, бо небагато хто може збагнути це; водночас більш простий і доступний зміст законів відкритий для всіх» [31, с.50]. Останнє судження видається помилковим.

Закони існують не автономно, а включені у систему. З'ясування змісту окремого положення закону потребує орієнтації у системі в цілому, наявності спеціального юридичного мислення, якості якого формується роками навчання, аналітичної та практичної роботи. Більше того, «упізнання» неюристом у тексті закону «знайомих» термінів може тільки заплутати його, бо загальнозживані слова в юридичних текстах набувають іншого змісту [32, с.71], навіть перетворюючись на омоніми¹. Тож ідея створення зрозумілих

¹ Наприклад, термін «власник майна», вживаний щодо господарського товариства, сприймається неюристом у значенні «учасник», «акціонер», а юристом – у значенні «господарське товариство»; термін «грабіж» використовується неюристами у значно ширшому значенні, ніж юристами тощо.

для всіх законів є утопічною, вона не реалізована в жодній країні і не може бути реалізована в принципі. Втім, у цьому немає потреби. Справа в тому, що зазначена ідея (подібно до інших утопічних ідей) лише має вигляд привабливої, а насправді такою не є. Вона є ідеєю тоталітарної держави (недарма була так популярна в СРСР), що сповідує принцип «людина для держави»: держава наказує – люди виконують, при цьому держава намагається наказувати в якомога доступніший спосіб, аби людям після роботи було зручніше вивчати закони. Якщо ж сповідується протилежний принцип «держава для людини», то держава повинна створити таке законодавство, яке відповідатиме уявленню громади про справедливість та розумність. За такого підходу у повсякденному житті людині досить поводитись відповідно до усталених уявлень про належну поведінку, і це автоматично виключатиме конфлікт із законодавством. Що ж до необхідності вступити у складні правовідносини, які виходять за межі побутових (наприклад, купівля-продаж нерухомості), то в цих випадках, звичайно, слід звертатись до фахівців – для цього, власне, і існують адвокатура, нотаріат тощо. Отже, якщо сповідується принцип «держава для людини», то людина не має потреби вивчати право, тому недосяжна ідея створення зрозумілого для всіх законодавства втрачає будь-який сенс.

Може скластися враження, що якщо виправити помилки, в тому числі вказані вище, то можна сформулювати вимоги до юридичної техніки, які доцільно закріпити у законі. Це не так. Як вже згадувалось, закони викладаються національною юридичною мовою, а мова, як відомо, знаходиться в постійному русі, зазнає змін, розвивається, причому за власними об'єктивними (природними) законами, а суспільство приймає мову такою, якою вона є [33, с.72]. Тому будь-яка фіксація в законі тих чи інших правил щодо юри-

дичної техніки, хоча б і вірно підмічених², є шкідливою, бо заважатиме розвитку української юридичної мови. Бажання «декретувати» мову є розповсюдженою помилкою наївної та міфологізованої метамовної свідомості [35, 36]. Альтернативою такому варварському ставленню до мови, яке до того ж суперечить положенню ст.10 Конституції України про всебічний розвиток і функціонування української мови, має бути підвищення кваліфікації осіб, причетних до законотворення, зокрема в напрямку виховання уміння визначити відповідність (або невідповідність) мовних засобів вираження внутрішньому змістові правової норми [37, с.60].

Видається, що глибинні причини шкідливості наміру встановлення у законі вимог до законодавчої техніки зовні проявляються двояко.

Перше. Якщо йдеться про встановлення законом вимог до законодавчої техніки, що мають враховуватись при виданні підзаконних актів, то це може підірвати правову визначеність, бо дозволить ставити під сумнів законність ухвалення будь-якого підзаконного нормативно-правового акта у разі найменшого порушення таких вимог закону.

Друге. Якщо йдеться про встановлення законом вимог до законодавчої техніки, що мають враховуватись при виданні інших законів, то, з одного боку, такі вимоги не матимуть регулятивного значення, оскільки їх примусову реалізацію забезпечити неможливо. Жодні положення такого закону не перешкоджають Верховній Раді України ухвалити який завгодно за змістом та формою законопроект як закон, і якщо Президент підпише його, то він набуде чинності, не дивлячись на невідповідність встановленим законом вимогам. З іншого боку, встановлення зазначених вимог дозволить Президенту не підписувати практично будь-які закони, посилаючись на їх невідповідність таким вимогам (зокрема виходячи з суб'єктивної оцінки яс-

ності, чіткості, зрозумілості). І підтвердженням цьому є остання версія Закону «Про нормативно-правові акти», до якого Президент застосував право вето, посилаючись у тому числі, на те, що він не відповідає правилам нормопроекткування, що ним же і запроваджуються, зокрема, його текст не є ясным, чітким, зрозумілим, стислим, компактним та послідовним; порушені вимоги до термінології, до змісту прикінцевих та перехідних положень.

Доцільність закріплення в законі універсального нормотворчого процесу. Викликає великий сумнів можливість вироблення якоїсь універсальної процедури підготовки та розгляду нормативно-правових актів. Одна справа, коли законопроект ініціативно підготовлений громадською організацією і внесений народним депутатом, зовсім інша – коли міністерство розробило проект власного наказу.

Крім того, якщо навіть уявити, що вироблення універсальної процедури можливе, закріплення її у законі призведе до шкідливих наслідків, які вже згадувались вище: підрив правової визначеності в частині регулювання, що встановлюється підзаконними нормативно-правовими актами, відсутність регулятивного значення в частині ухвалення законів та встановлення невинуватих формальних підстав для застосування права вето Президентом.

Доцільність закріплення в законі правил про дію нормативно-правових актів та про правозастосування.

Правила про дію нормативно-правових актів у часі визначені Конституцією України (ст.ст.58, 94) і за потреби конкретизуються у самому нормативно-правовому акті. З огляду на це, вміщення універсальних правил про дію нормативно-правових актів у часі в законі є повністю недоцільним. Те саме стосується дії актів у просторі та за колом осіб – відповідна сфера дії акта визначається ним самим та ніякого узагальненого викладення не потребує.

Менш очевидною є відповідь на питання

² На жаль, більш поширеними є викривлення у розумінні «вимог нормопроектної техніки» [34, с.105].

про доцільність закріплення у законі правил про вирішення правових колізій (під правовими колізіями у цій статті розуміються випадки, коли певні обставини підпадають під гіпотези двох або більше норм, а під вирішенням колізій – з'ясування питання про те, яка саме норма підлягає застосуванню). Як вже зазначалося вище, вирішення колізій за юридичною силою можливе і за сучасного стану правового регулювання, будь-яке додаткове правове регулювання у цьому відношенні видається непотрібним та навіть шкідливим. Проте як бути із вирішенням колізій між нормами, вміщеними до актів однакової юридичної сили?

Забігаючи дещо вперед, зазначимо, що універсальних правил вирішення правових колізій немає і бути не може. Тим не менше існують загальноновизнані правила вирішення колізій у найпростіших випадках – це вироблені ще давньоримськими юристами принципи «закону (норми), прийнятого пізніше» (*lex posterior*) та «спеціального закону (норми)» (*lex specialis*). Зважаючи на те, що їх існування та взаємна ієрархія на сьогодні в загальному вигляді нормативно не закріплені, а також виходячи з примітивного розуміння принципу правової визначеності, виникає велике бажання мати ці правила записаними «чорним по білому». Саме цю «прогалину» і пропонується ліквідувати у законі «Про нормативно-правові акти». На жаль, подібні ідеї часто знаходять підтримку серед юристів - практиків, зокрема адвокатів та суддів, яких бентежать питання на зразок «де правило «спеціального закону» (чи «правило більш пізнього закону») передбачено?». Проте видається, що такий крок буде великою помилкою.

Власне, помилковість зазначеної ідеї впливає з того, що, як вже вказувалося вище, закони викладаються національною юридичною мовою. Дійсно, з'ясування питання про те, яка саме норма у випадку колізії підлягає застосуванню, а яка не підлягає, являє собою діяльність по встановленню змісту законодавства для його практичної реалізації, тобто

є тлумаченням [16, с.290]. Фіксація ж у законі тих чи інших правил, способів чи прийомів тлумачення, хоча б і вірно підмічених, є шкідливою, бо є проявом бажання «декретувати» мову. Прикладом такого декретування, зокрема, є ч.ч.3, 4 ст.213 «Тлумачення змісту правочину» Цивільного кодексу України, де викладені дискусійні думки розробників цього кодексу щодо порядку застосування способів тлумачення.

Можливість змінити встановлені раніше правила з очевидністю впливає з нормотворчих повноважень відповідного органу. Так, якщо Верховна Рада України приймає закони (п.3 ч.1 ст.85 Конституції України), очевидно, вона ж їх (або окремі їх норми) і змінює та скасовує. При цьому зміна та скасування можуть здійснюватись як шляхом зміни тексту відповідної норми або його виключення (зокрема шляхом визнання закону таким, що втратив чинність), так і шляхом прийняття нової норми, правила якої повністю або частково входять у конфлікт з попередньою нормою, текст якої не змінено.

Якщо гіпотези нової та попередньої норми співпадають, то у зв'язку з тим, що одночасне застосування цих норм є неможливим, зазвичай доцільно робити вибір на користь нової (більш пізньої) норми, виходячи з того, що останнє за часом волевиявлення законодавця, мабуть, краще відповідає потребам суспільства. Це і є правилом «більш пізнього закону». Як бачимо, це правило є наслідком застосування історичного методу тлумачення.

Якщо дві норми прийняті одночасно (містяться в одному акті), причому об'єм гіпотези однієї з них («загальної») повністю включає в себе об'єм гіпотези другої («спеціальної»), то, якщо певні обставини охоплюються гіпотезами обох норм, важко не зробити вибір на користь спеціальної, вважаючи її такою, що встановлює виключення з загальної, виходячи з презумпції розумності законодавця. Вибір на користь загальної норми призвів би до того, що спеціальна норма ніколи не застосовувалась би, виявилась би зайвою, що суперечить зазначеній презумп-

ції. Іншими словами, правило «спеціального закону» є наслідком застосування функціонального методу тлумачення.

Якщо об'єм гіпотези попередньої норми повністю включає в себе об'єм гіпотези нової (більш пізньої), то одночасне застосування правил «більш пізнього закону» та «спеціального закону» полягає у тому, що попередня норма не скасовується, а перетворюється на загальну і застосовується лише тоді, коли певні обставини охоплюються її гіпотезою, але не охоплюються гіпотезою більш пізньої норми.

Переліченими трьома співвідношеннями між гіпотезами норм, прийнятих у різний час чи одночасно, мабуть, обмежується коло випадків, щодо яких з певним ступенем ймовірності можна прогнозувати результат тлумачення. У всіх інших випадках готових рецептів немає.

Зокрема, якщо об'єм гіпотези нової (більш пізньої) норми повністю включає в себе об'єм гіпотези попередньої норми, тобто більш пізня норма є загальною по відношенню до попередньої, то залежно від конкретної ситуації результат тлумачення (із застосуванням різних способів тлумачення) буде різним і не може бути описаний якоюсь абстрактною формулою. Кожна ситуація – унікальна, і має вирішуватися, виходячи із усієї багатоманітності обставин, що підлягають врахуванню.

Слід мати на увазі, що співвідношення між гіпотезами норм може бути досить складним, завдяки чому може бути складно чи неможливо встановити, яка з норм є спеціальною, а яка загальною. Зустрічаються випадки, коли за певними критеріями попередня норма є спеціальною по відношенню до більш пізньої, а за іншими критеріями – навпаки. Навряд чи доцільно вважати спеціальною норму, яка, маючи вузький об'єм гіпотези, насправді лише продублювала по відношенню до якоїсь ситуації існуюче на певний момент загальне правило. Наприклад, існуюча редакції ст.290 Господарського кодексу України, що вимагає укладати догово-

ри оренди землі в нотаріальній формі (що суперечить чинній редакції Закону України «Про оренду землі»), насправді свого часу лише відтворила чинне на момент її розробки загальне положення Закону України «Про оренду землі». При цьому жодних спеціальних мотивів для запровадження нотаріальної форми договорів оренди землі у сфері господарювання немає – навпаки, господарський оборот є особливо динамічним, що дозволяє встановлювати ліберальніші вимоги до форми відповідних договорів.

Можуть виникати складнощі й у визначенні того, яка норма є попередньою, а яка – більш пізньою. Наприклад, якщо до певного закону внесені зміни шляхом викладення його у новій редакції, але текст норми, що нас цікавить, ідентичний тексту у первісній редакції, то яку дату слід вважати датою прийняття норми – дату ухвалення первісної редакції чи останньої? Та й правила «більш пізнього закону» та «спеціального закону» навіть у простих випадках не завжди мають беззастережно застосовуватись. Так, наприклад, чинний Цивільний кодекс прийнятий раніше Господарського кодексу, але в один день, то навряд чи слід вирішувати колізії між їх нормами за правилом «більш пізнього закону».

Більш пізнє правило може скасувати дію існуючих раніше спеціальних правил. Зокрема, немає ніяких сумнівів, що ст.3 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30.06.1999 року, яка заборонила органам державної влади створювати позабюджетні фонди, скасувала спеціальні правила інших законів про можливість створення позабюджетних фондів навіть у тих випадках, коли в ст.4 «Прикінцеві положення» Закону їх прямого скасування передбачено не було (наприклад, йдеться про ст.23 відповідної редакції Закону України «Про приватизацію державного майна»).

Проте можливі ситуації, коли більш пізнє правило загального характеру не спрямоване на скасування або зміну вже існуючих спеціальних правил, які враховують якісь особли-

вості конкретної ситуації. Так, мало хто сьогодні вважає, що з набранням чинності Цивільним кодексом України втратили силу спеціальні норми Законів України «Про приватизацію державного майна», «Про заставу» тощо.

Таким чином, абстрактна ієрархія між правилами «спеціального закону» та «більш пізнього закону» відсутня. У кожній конкретній ситуації суб'єкту, що здійснює правозастосування, із застосуванням різних способів тлумачення слід визначитися, як *на даний момент* слід розуміти законодавство, яку норму слід застосовувати: більш пізню чи спеціальну. І при вирішенні цих питань, часто складних, абстрактні вказівки закону «Про нормативно-правові акти» не допоможуть.

Таким чином, закріплення правил вирішення колізій в законі нічого не додасть до існуючого правового регулювання, натомість, лише заплутає існуючі правила і породить необхідність додатково тлумачити положення самого закону.

Проблему ж невміння осіб, що займаються правозастосуванням, вирішувати колізії за допомогою тлумачення, зокрема за принципом «спеціального закону» чи «більш пізнього закону», слід вирішувати шляхом підвищення рівня правової освіти, більш ретельним добором кандидатів на посади тощо, але не шляхом законодавчого закріплення правил правозастосування. Як зазначав Ш. Монтеск'є, «не слід законами досягати того, що можна досягти покращенням звичаїв».

Висновки.

Прийняття закону «Про нормативно-правові акти» саме як закону «про систему нормативно-правових актів» слід визнати недоцільним. Закон не повинен визначати ні ієрархії нормативно-правових актів (вже визначеної Конституцією України), ні універсального нормотворчого процесу, ні правил правозастосування.

Натомість, на виконання вимог Конституції України слід розробити та ухвалити закон або кілька законів із окремих питань, що стосуються нормативно-правових актів: про

порядок доведення законів та інших нормативно-правових актів до відома населення (прийняття такого закону вимагається ст.57 Конституції України), про порядок реєстрації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст.117 Конституції України).

ЛІТЕРАТУРА

1. Поленина С. В. К разработке концепции закона о нормативных актах / С. В. Поленина // Советское государство и право. – 1985. – № 5. – С. 43–50.
2. Казьмин И. Ф. Закон о законах: проблемы издания и содержания / И. Ф. Казьмин, С. В. Поленина // Советское государство и право. – 1989. – № 12. – С. 3–9.
3. Пиголкин А. С. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации» / А. С. Пиголкин, И. Ф. Казьмин, Т. Н. Рахманина // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 76–86.
4. Погорілко В. Концепція розвитку законодавства суверенної України / В. Погорілко, М. Малишко // Вісник АН України. – 1993. – № 5. – С. 17–24.
5. Погорілко В. Стратегія і тактика законотворення / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 4. – С. 46–55.
6. Ольховський Б. Дещо про нормотворчість у сучасних умовах / Б. Ольховський, Є. Ольховський // Віче. – 1995. – № 10. – С. 10-14.
7. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення : монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 220 с.
8. Ющик О. Створімо систему координат, щоб позбутися суперечностей. До проблеми правового регулювання законодавчої діяльності / О. Ющик // Віче. – 2006. – Грудень. – С. 21–23.
9. Панов М. І. До проекту Закону України «Про нормативні правові акти» / М. І. Панов, М. П. Воронов // Академія правових наук України. – 1995. – № 4. – С. 139–163.

10. Назаренко Є. Закон у системі нормативних актів України / Є. Назаренко // *Право України*. – 1995. – № 12. – С. 11–18.
11. Опришко В. Законотворчість сьогодні і завтра / В. Опришко // *Віче*. – 1996. – № 7. – С. 3–16.
12. Ткачук А. Законотворчий процес та якість закону: Як досягти гармонії? / А. Ткачук, С. Науменко – К. : Ін-т громадянського суспільства, 2005. – 44 с.
13. Ткачук А. Законодавча техніка. Практичний посібник. Як готувати проекти законів / А. Ткачук – К. : Ін-т громадянського суспільства, 2004. – 184 с.
14. Пропозиції Президента до Закону «Про нормативно-правові акти» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31416.
15. Овчаренко І. Н. Закони в системі джерел права (форм) права і їх класифікація: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Овчаренко Ігорь Николаевич. – Х., 2004. – 200 с.
16. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Колодій Анатолій Миколайович ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 1998. – 391 с.
17. Теория государства и права / под ред. проф. М. Н. Марченко. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 432 с.
18. Зивс С. Л. Источники права / С. Л. Зивс. – М. : Наука, 1981. – 240 с.
19. Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Дутка Галина Іванівна ; Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 185 с.
20. Тихомиров Ю. Закон: от принятия до реализации / Ю. Тихомиров // *Законность*. – 1995. – № 1. – С. 2–4.
21. Денисенко В. В. Коллизии правовых актов и механизм их разрешения (теоретико-правовой аспект): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Денисенко Владислав Валериевич ; Санкт-Петербургский гос. ун-т. – СПб., 2004. – 177 с.
22. Clark D. The Icon of Liberty: The Status and Role of Magna Carta in Australian and New Zealand Law / D. Clark // 2000. – Melb. U. L. Rev. – V. 24. – S. 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/journals/MULR/2000/34.html>.
23. Taylor G. Commonwealth v Western Australia and the Operation in Federal Systems of the Presumption that Statutes Do Not Apply to the Crown / G. Taylor // 2000. – Melb. U. L. Rev. – V. 24. – S. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/journals/MULR/2000/4.html>.
24. Winckel A. The Contextual Role of a Preamble in Statutory Interpretation / A. Winckel // 1999. – Melb. U. L. Rev. – V. 23. – S. 184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/journals/MULR/1999/7.html>.
25. Zanghellini A. Jurisprudential Foundations for Anti-Vilification Laws: The Relevance of Speech Act and Foucauldian Theory / A. Zanghellini // 2003. – Melb. U. L. Rev. – V. 27. – S. 458 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/journals/MULR/2003/17.html>.
26. Попов Ю. Критерії визначення імперативності чи диспозитивності норм у Цивільному кодексі України: Історія повторюється двічі / Ю. Попов // *Вісник господарського судочинства*. – 2006. – № 4. – С. 233–237 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.geocities.com/popov_yuri/16_imperativ_vs_dispozitiv.htm.
27. Хворостянкін А. Дефініції в законодавчих текстах: питання теорії / А. Хворостянкін // *Право України*. – 2005. – № 11. – С. 28–32.
28. Tyrer v. the United Kingdom, 25 April 1978, § 31, Series A no. 26.
29. X. and Y. v. the Federal Republic of Germany, Application No. 7407/76. – Decision of inadmissibility of 13 May 1976. – Decisions and Reports. – No. 5, p. 161.
30. Arrondelle v. the United Kingdom, appli-

ation No. 7889/77. – Decision of 15 July 1980. – Decisions and Reports 19. – P. 186.

31. Мор Т. Утопия. Золотая книга столь же полезная, как забавная, о наилучшем устройстве государства и о новом острове Утопии / Т. Мор. – М.-Л. : АCADEMIA, 1935. – 240 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.lib.aldebaran.ru/author/mor_tomas/mor_tomas_utoriya.

32. Голев Н. Д. Лингвистические тупики юридической техники / Н. Д. Голев // Юрислингвистика-8: Русский язык и современное российское право: межвуз. сб. науч. трудов ; под ред. Н. Д. Голева. – Кемерово-Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2007. – 367 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pusic.ucoz.ru/works/ul8.zip>.

33. Соссюр Ф. де. Курс общей лингвистики / Соссюр Ф. де. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, – 1999. – 432 с.

34. Мірошніченко А. Структура закону з точки зору «вимог нормопроектної техніки» (на прикладі законів – джерел земельного

права) / А. Мірошніченко // Юридична Україна. – 2008. – № 12. – С. 101–105.

35. Голев Н. Д. О специфике языка права в системе общенародного русского языка и ее юридического функционирования / Н. Д. Голев // Юрислингвистика-5: Юридические аспекты языка и лингвистические аспекты права. – Барнаул : Изд-во Алтайского гос. ун-та. – 2004. – 357 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://irbis.asu.ru/mmc/juris5/4.ru.shtml>.

36. Лебедева Н.Б. О метаязыковом сознании юристов и предмете юрислингвистики (к постановке проблемы) / Н.Б. Лебедева // Юрислингвистика-2: русский язык в его естественном и юридическом бытии. – Барнаул : Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lexis-asu.narod.ru/other-works/index.htm>.

37. Артикуца Н. Нові підходи до мовної підготовки майбутніх юристів і викладачів права / Н. Артикуца // Право України. – 1997. – № 12. – С. 58–60.

Мірошніченко А. М. Чи потрібен Закон України «Про нормативно-правові акти»? / А. М. Мірошніченко, Ю. Ю. Попов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 362–372 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09matpra.pdf>

Аналізуються положення проекту Закону України «Про нормативно-правові акти», ухваленого як закон 1 жовтня 2008 року, щодо якого Президентом України було застосовано право вето. Обґрунтовується висновок про принципову недоцільність прийняття закону із аналогічним предметом правового регулювання.

Мірошніченко А.Н., Попов Ю.Ю. Нужен ли Закон Украины «О нормативно-правовых актах»?

Анализируются положения проекта Закона Украины «О нормативно-правовых актах», принятого как закон 1 октября 2008 года, относительно которого Президентом Украины было применено право вето. Обосновывается вывод о принципиальной нецелесообразности принятия закона с аналогичным предметом правового регулирования.

Miroshnychenko A.M., Popov Y.Y. Do We Need a Law «On Legislative Acts»?

The authors analyze the provisions of the draft Law of Ukraine «On Legislative Acts», which was adopted as a law on the 1st of October, 2008 and subsequently vetoed by the President of Ukraine. The conclusion is substantiated that the law with similar regulation subject is not necessary in Ukraine.