

УДК 340.130.05

**ТЕХНІКО-ТЕХНОЛОГІЧНІ ЗАСОБИ ПРИВЕДЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ ВІДПОВІДНО ДО СТАНДАРТІВ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА**

**Віталій Косович**

*Львівський національний університет імені Івана Франка,  
вул. Університетська, 1, м. Львів, Україна, 79000*

Розглянуто засоби нормотворчої техніки і технології, що можуть сприяти досягненню відповідності права України міжнародному праву. Визначено можливості їхнього використання для удосконалення нормативно-правових актів України.

*Ключові слова:* адаптація до стандартів міжнародного права, нормотворча техніка і технологія, нормативно-правовий акт.

Одне із головних завдань правової системи сучасної України – досягнення відповідності із загальновизнаними стандартами і нормами міжнародного права. В умовах посиленних намірів нашої держави до інтеграції у загальносвітові і, передусім загальноєвропейські структури, це завдання і все, що пов'язане із його реалізацією, набуває особливої актуальності. Саме тому питання адаптації права України до міжнародних правових актів користується посиленою увагою науковців і практиків, зокрема, В. Н. Денисова, А. Я. Мельника, М. М. Микієвича, В. І. Муравйова, П. М. Рабіновича, В. М. Репецького, С. В. Шевчука та інших.

Проводячи аналіз теоретичних напрацювань, присвячених проблемам досягнення такої відповідності, ми звернули увагу на їхній дещо загальний характер. Отож, з метою вироблення певних практичних рекомендацій спробуємо розглянути їх крізь призму досягнень сучасної теоретичної науки, зокрема положень із нормотворчої техніки та технології.

Правотворчу (нормотворчу) техніку [6] сучасні науковці вважають одним із визначальних чинників для створення джерел права. Оскільки джерела національного права мають відповідати міжнародному праву, то постає необхідність поєднання засобів, правил та прийомів внутрідержавного і міждержавного нормотворення. Спробуємо з'ясувати, як сьогодні цей процес відображено в науці і практиці.

У багатьох наукових статтях ідеться про необхідність урахування при розробці нових нормативно-правових актів «Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» 1950 р. (далі Конвенції). Проте як це робити безпосередньо – створити нормативно-правовий припис, який повністю відтворює конвенційну норму чи містить визначальні для її змісту терміни (наприклад, оціночні) або має у своїй основі визначену нормою Конвенції

юридичну конструкцію і таке інше, – не сказано. Все зрозуміло, коли йдеться про віддзеркалення міжнародних стандартів у національному праві, наприклад, вимог статті 7 Конвенції «Ніякого покарання без закону», відповідно до якої нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом. Коли ж ідеться про певне творче переосмислення внутрішньодержавних норм на основі міжнародного права, наприклад, права громадянина на «справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом» (відповідно до статті 6 Конвенції), виникають певні труднощі. Інструментарію та методик досягнення відповідності національного права міждержавному майже не вказують. Певною практичністю характеризуються дослідження, присвячені аналізу окремих норм Конвенції, що провадять шляхом узагальнення практики застосування таких норм Європейським судом з прав людини [1]. Окремі елементи механізму адаптації до міжнародного права простежуються у публікаціях, що стосуються планів та перспектив використання світових стандартів у певній сфері соціальної діяльності нашої держави [2]. Лише у працях деяких фахівців, причетних до нормотворення в Україні, зроблено спробу розглянути і певним чином «запозичити» правила та прийоми створення міжнародних актів, які слугують своєрідними правовими еталонами на рівні світового співтовариства. Саме такий підхід, на нашу думку, має бути визначальним для правників України; виходячи із постулату – щоб створити якусь річ, треба знати «формулу» її створення.

Більшою конкретністю від наукових досліджень мали б відрізнятися чинні правові акти України, що регламентують процес приведення національного права у відповідність до міжнародного. Переглянувши їх, можна, на жаль, констатувати, що вони також містять лише загальні правила-принципи, наприклад, у формі такого формулювання: під час розроблення законопроектів слід враховувати норми чинних міжнародних договорів України, які стосуються теми законопроекту. Навіть у нормативно-правових актах, прийнятих з метою створення юридичного підґрунтя імплементації та гармонізації національного і міжнародного права, чітких параметрів цих процесів не визначено. Зокрема, стаття 19 Закону України від 29.06.2004 р. №1906-IV «Про міжнародні договори України» хіба що закріплює: «чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства». Закон України від 23.02.2006 р. №3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» у статті 17 встановлює, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело прав, а у статті 19 зазначено, що орган представництва здійснює юридичну експертизу всіх законопроектів, а також підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної

реєстрації, на відповідність Конвенції. Закон України від 18.03.2004 р. №1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» визначає етапи, відповідальних суб'єктів, навіть обов'язковість експертизи законопроектів на предмет відповідності *acquis communautaire*. Однак все це лише зовнішній бік справи – декларація намірів і заходів – і нічого про механізм здійснення.

Прикладом для наслідування у контексті висловлених нами зауважень могли б слугувати підзаконні нормативно-правові акти України, спеціально створені для детального окреслення процесу відображення міжнародного досвіду у сфері правого регулювання в правову систему України, зокрема, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 40 «Методичні рекомендації для центральних органів виконавчої влади щодо застосування в законотворчій діяльності Конвенції про захист прав і основних свобод людини». Після преамбули, в якій ідеться про «відданість» України принципам Ради Європи, подано детальний аналіз статей Конвенції та протоколів до неї крізь призму рішень Європейського суду з прав людини. Однак постає питання: як мають центральні органи виконавчої влади України у своїй нормотворчій діяльності (на думку багатьох науковців, вести мову про їхню законотворчу діяльність неправильно) використовувати низку судових рішень (інколи й суперечливих), що конкретизують кожну конвенційну норму. Наприклад, стаття 3 Конвенції «Заборона катувань» передбачає, що жодна людина не може зазнавати катувань чи нелюдського або такого, що принижує її гідність, поводження чи покарання. Формально невизначені поняття, що містяться у цій статті, розкрито через аналіз декількох категорій рішень Євросуду – рішень, пов'язаних із відмежуванням катувань від нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; рішень у справах, у яких мало місце жорстоке поводження з ув'язненим; рішень, які стосуються умов утримання в місцях позбавлення волі; рішень по спорах у зв'язку із екстрадицією та висланням; рішень по випадках застосування тілесних покарань до неповнолітніх. Складно уявити, як можна створити норму, яка б найповніше увібрала у себе таке багатоманіття життєвих ситуацій.

Отож постає нагальна необхідність вироблення системи чітких правил адаптації права України до міжнародного.

Одним із важливих напрямів створення реального механізму приведення національного права у відповідність до міжнародного, на нашу думку, може бути використання правил нормопроєктування, вироблених на рівні європейських міждержавних правових систем, тобто інструментарію формування європейського права. Це шлях не просто копіювання правових принципів чи норм, а впровадження досвіду їхнього створення у правовій системі України.

Спробуємо з'ясувати, які засоби правотворчої техніки використовують при створенні права Ради Європи та права Європейського Союзу, насамперед,

правових актів, що є визначальними для цих об'єднань, так званого первинного законодавства.

Сьогодні на рівні Європейського Союзу створено низку спеціальних документів, що визначають правила проектування правових актів, які видано органами цього об'єднання і які можна використовувати при формуванні національного законодавства держав-членів ЄС. Користуючись напрацюваннями вітчизняних фахівців, коротко розглянемо їх. Радою ЄС 8 червня 1993 р. прийнято Резолюцію з якості проектування законодавства ЄС. У цьому акті зафіксовано вимоги до назви, преамбули, термінології та структури тексту. Резолюцією заохочувались: використання при розробці проектів актів зрозумілої, простої, стислої та недвозначної термінології; взаємна узгодженість різних положень актів; чітке визначення прав і обов'язків, що випливають з акта; застосування стандартної структури акта; чітке визначення дати набрання чинності актом і необхідні перехідні положення. Резолюцією не заохочувались: застосування аббревіатур, що є необхідними, жаргону ЄС, довгих речень; посилення на інші акти, внутрішні взаємні посилення, що ускладнюють сприйняття тексту акта; включення до текстів актів положень ненормативного характеру (побажань, політичних заяв), невідповідність проектів актів існуючому законодавству, безцільні повтори текстів інших актів; включення до акту про внесення змін власних самостійних положень, які не є змінами [3, с. 9–11]. Комісією, Радою і Парламентом ЄС 20.12.1994 р. прийнято Міжінституційну угоду щодо прискореного методу роботи з офіційної кодифікації юридичних текстів. Наступною міжінституційною угодою від 22.12.1998 р. про загальні правила щодо забезпечення якості проектування Європейського законодавства визначено п'ять груп таких правил: загальні правила; правила щодо різних частин акта; правила стосовно посилань; правила внесення змін до актів; правила стосовно заключних положень, скасування, додатків. На додаток 28.11.2001 р. прийнято угоду про більш структуроване застосування техніки перегляду нормативних актів, а наприкінці 2003 р. – угоду про краще нормопроєктування [3, с. 9–11]. Досліджуючи техніко-юридичні аспекти вдосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади в контексті інтеграції України до законодавства ЄС, П. М. Кондик вказує на те, що у міжнародній практиці склалися фактично єдині правила нормопроєктування, до яких відносять правила: стосовно назви, преамбули та понятійного апарату; стосовно структури нормативно-правового акта; стосовно стилю та синтаксису; стосовно посилань; стосовно назв статей; стосовно додатків [4, с. 55–56].

При створенні законодавства ЄС також використано принципи нормотворення, в основу яких покладено загальноцивілізаційні принципи права: демократизм; законність; гуманізм; науковий характер; професіоналізм; старанність, скрупульозність підготовки проектів; технічна досконалість прийнятих актів [4, с. 53]. Як бачимо, основні засади формування законодавства ЄС нічим особливим, принаймні формально, порівняно із принципами національної правотворчості, не вирізняються.

Якщо співставити наведені правила створення правових актів ЄС із системою правил нормопроєктування в Україні, що закріплені у різних правових актах, то можна погодитись із думкою Ж. П. Докторової – великої різниці між ними немає [3 с. 16–17]. Той правотворчий інструментарій, який формувався європейцями із 1993 р., в Україні створено за останні 6 років.

Підсумовуючи наведене, можна дійти висновку:

- засоби нормотворення в Україні загалом відповідають міжнародним, насамперед європейським; що дає підстави стверджувати про можливість створення сьогодні у нашій державі якісних нормативно-правових актів, які б відповідали кращим стандартам міжнародного права. Попри це, до створюваного і чинного законодавства України нині чимало претензій як з боку своїх громадян, так і міжнародних органів та організацій;

- відповідність міжнародному праву досягається двома основними способами, залежно від змісту та форми зовнішнього текстуального оформлення цих норм. Адаптація до нормативних приписів, що містять формально визначені поняття, досягається їхнім автоматичним відображенням у статтях нормативно-правових актів України, наприклад: тривалість робочого тижня у годинах, нормативи екологічної безпеки, перелік прав і обов'язків людини тощо. Суттєво інший спосіб пов'язаний із випадками використання як еталона норм міжнародного права, що містять формально невизначені терміни. Власне тут і з'являються труднощі, пов'язані із різним розумінням цих термінів, наприклад, баченням підстав обмеження права особи на свободу вираження поглядів, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки (відповідно до статті 10 Конвенції). Полегшує «пристосування» національного права до таких норм практика їхнього застосування. Однак, як ми уже зазначали, нормопроєктувальникам доволі складно визначитися у її суб'єктивізмі, багатоманітні та суперечливості. До того ж, якщо стосовно Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в Україні сьогодні на доволі належному рівні вивчено практику Європейського суду з прав людини, то практики використання законодавства ЄС та інших міжнародних правових актів практично немає;

- використання правотворчими суб'єктами принципів міжнародного права, яке мало би мати універсальний характер і забезпечувати не стільки формальну, скільки змістовну відповідність права України міжнародному (а це, видається, на даний час найважливіше завдання в процесі адаптації), сьогодні явно недостатнє і не виконує своїх завдань. Це зумовлюється напівоціночним характером зазначених принципів. Наприклад, дуже актуальним у світлі статті 3 Конституції України про те, що людина ... визнається в Україні найвищою соціальною цінністю, є принцип гуманізму. Гуманізм, поряд із свободою, справедливістю і рівністю, безперечно, є однією з основних засад позитивного права [5, с. 136]. Гуманізм, явище багатоаспектне. Його широке розуміння спричиняє різне бачення нормотворчими суб'єктами напрямів правового регулювання однієї групи суспільних відносин (ілюстрацією цього можуть бути

дискусії серед народних депутатів про доцільність законодавчого дозволу на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні).

Отже, сьогодні в Україні в напрямі досягнення відповідності національного права міжнародному склалась дещо суперечлива ситуація. З одного боку, є політична воля (принаймні, задекларована), нормативно-правова база, система засобів нормотворчої техніки, сформовано наукову доктрину і таке інше – все необхідне, щоб забезпечити таку відповідність; з іншого – процес адаптації розтягується у часі і до нього багато зауважень. Звичайно, тут чимала роль належить геополітичним, економічним, соціальним та іншим чинникам. Однак нас цікавлять власне правові. Спробуємо їх визначити.

Суб'єкти нормотворення в Україні можуть використовувати техніку нормотворення національного законодавства колишніх соціалістичних держав, які стали членами Ради Європи, Європейського Союзу та інших міждержавних утворень. У наших дослідженнях ми вже звертали увагу на можливості використання нормативно-правових актів республіки Польща, що регулюють порядок видання джерел права Європейського Союзу.

Необхідно констатувати, що в Україні сьогодні зроблено лише перший крок до створення і нормативного закріплення техніко-юридичних засобів адаптації національного права до стандартів міжнародного. Система правил, прийомів, засобів творення юридичних норм, які відповідають міжнародним, сформульовані сьогодні значною мірою на загальнотеоретичному рівні. З метою набуття ними більшої практичної значимості необхідно доповнити їх напрацюваннями фахівців із конкретних галузей права, які детально вивчають шляхи імплементації окремих норм, принципів та інститутів міжнародного права. Наприклад, хто може краще, ніж фахівці із кримінального судочинства, трактувати формально невизначені й багатогранні положення, закріплені статтею 6 Конвенції «Право на справедливий судовий розгляд», і, відповідно, корегувати норми національного законодавства? Водночас до галузевиків, видається, необхідно висловити побажання – не тільки певним чином копіювати міжнародні норми, а створювати правила проектування інституційного чи галузевого законодавства. Певні кроки у цьому напрямі в Україні вже зроблено. Зокрема, методичні рекомендації щодо використання нормопроектної техніки під час підготовки відомчих нормативно-правових актів видано Міністерством надзвичайних ситуацій, Міністерством охорони здоров'я, Держводгоспом та іншими органами центральної виконавчої влади. Єдина проблема полягає у тому, що особливих відмінностей чи специфіки у них не простежується.

Наступним кроком має бути поєднання зусиль «теоретиків» і «галузевиків» у розробці проектів нормативно-правових актів.

Ще один напрям у межах нашого дослідження, який унаслідок дискусійності самого терміна науковці розглядають не часто, – використання нормотворчої технології [6, с. 22] як засобу забезпечення відповідності національного права міжнародному. Ми розглядаємо технологію як процес, процедуру, стадії прийняття нормативно-правового акта.

У багатьох правових актах України йдеться про перевірку відповідності розробленого проекту нормативного акта міжнародним документам на такому етапі нормотворчої технології, як проведення правової експертизи. Найчастіше це і все, що стосується нормативного регулювання забезпечення відповідності міжнародному праву. Тобто, по суті, відбувається наступний контроль. Така практика видається не зовсім правильною. Рациональніше, на нашу думку, зразу ж під час розробки проекту правового акта брати до уваги норми міжнародного права, залучаючи відповідних фахівців, ніж розробляти проект, а потім його корегувати на основі висновків експертів. Такий елемент правової експертизи, як перевірка проекту на відповідність нормам міжнародного права, може залишитись, однак лише як спосіб вищого, додаткового, найбільш фахового контролю. Зазначене спонукає розширювати коло розробників проектів нормативно-правових актів шляхом залучення знавців міжнародного права.

Підводячи підсумок, можна дійти таких висновків:

- правила нормопроекткування в Україні, зокрема в контексті відповідності правилам створення норм права Ради Європи і Європейського Союзу, повинні із рівня методичних рекомендацій перейти до закріплення на законодавчому рівні, насамперед у Законі України «Про нормативно-правові акти». У цьому нормативно-правовому акті також необхідно окреслити механізм забезпечення верховенства норм міжнародного права, схвалених Верховною Радою України. Видається, має бути закріплено, що у випадку визнання міжнародних актів, національні нормативно-правові акти необхідно приводити у відповідність до них шляхом внесення змін чи прийняття нового нормативно-правового акта. Моделювання нових нормативно-правових приписів необхідно здійснювати лише шляхом використання засобів нормотворчої техніки;

- підготовку проектів нормативно-правових актів необхідно здійснювати за участю трьох категорій фахівців: представників тієї галузі права, із якої розробляють законопроект, фахівців з техніки нормопроекткування та спеціалістів з міжнародного права, наприклад, законодавства Європейського Союзу чи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

- оскільки імплементація норм міжнародного права тісно пов'язана із практикою їхнього використання (наприклад, норм Конвенції із рішеннями Європейського суду з прав людини) постає нагальна необхідність формування нових підходів до місця судового прецедента в системі джерел права України. Сьогодні можливість використання судових рішень як джерел права у правозастосувальній практиці передбачено тільки Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Отож це, скоріше, виняток із правила; стосується тільки практики використання єдиного міжнародного акта (нехай і дуже важливого); повністю не відповідає правовій свідомості як правозастосовувачів, так і тих, хто відстоює свої права; передбачає домінування при правозастосуванні судового розгляду, що може призвести до зловживань. Готовність правової системи України до визнання судових рішень джерелами права, насамперед, рішень міжнародних

судів на основі міжнародних актів, схвалених Верховною Радою України, на нашу думку, не дуже висока. Правильніше такі рішення «трансформувати» у керівні роз'яснення вищих судів України з певних категорій справ. Це даватиме змогу поєднати норми міжнародного права (до якого долучається наша держава) і практику його застосування із особливостями національного права.

Використання наведених положень на практиці, підкріплене відповідними політичними чинниками, може слугувати вагомою передумовою створення в Україні нормативно-правової бази, що відповідає стандартам міжнародного права.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Бущенко А. П.* Практика Европейского Суда по правах человека. Вып. 1. Статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод / А. П. Бущенко. – М. : Спартак, 2001. – 215 с.
2. *Рабінович П. М.* Практика Європейського суду з прав людини. / П. М. Рабінович // (Починаючи з Випуску 1 – Львів : Кальварія, 1997. - 75 с.).
3. Недоречностям і виняткам не місце у законодавчих пазлах // Урядовий Кур'єр. – 2011. - № 57. *Микієвич М. М.* Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами / М. М. Микієвич – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – 200 с.
4. *Мельник А. Я.* Механізм правонаступництва України щодо міжнародних договорів колишнього СРСР / *А. Я. Мельник* Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України: наук. зб. за ред. В. Н. Денисова – К.: Юстиніан, 2006. – С. 40–57;
5. *Репецький В. М.* Імплементация норм міжнародного гуманітарного права у внутрішнє право України / В. М. Репецький // Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України: наук. зб. за ред. В. Н. Денисова – К.: Юстиніан, 2006. – С. 102–111.
6. *Докторова Ж. П.* Вимоги щодо якості нормопроєктування: порівняльний аналіз ЄС та України / Ж. П. Докторова // Збірник тез лекцій з питань нормо проєктування виданий Міністерством юстиції України. – Київ : Мін'юст, 2005. – с. 5 – 17.
7. *Кондик П. М.* Техніко-юридичні аспекти вдосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади в контексті інтеграції України до законодавства Європейського Союзу / П. М. Кондик // Збірник тез лекцій з питань нормо проєктування виданий Міністерством юстиції України. – Київ : Мін'юст, 2005. – С. 53–60.
8. *Погребняк С. П.* Основоположні принципи права (змістовна характеристика) / С. П. Погребняк – Х. : Право, 2008. – 240 с.
9. *Карташов В. Н.* Юридическая техника, тактика, стратегия, технология (к вопросу о соотношении) / В. Н. Карташов // Проблемы юридической техники:



сборн. стат.; под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород : Нижегородський юрид. институт, 2000. – С. 22.

*Стаття надійшла до редколегії 25.09.2011 р.*

*Прийнята до друку 05.05.2011 р.*

**TECHNICAL AND TECHNOLOGICAL MEANS OF BRINGING  
UKRAINIAN REGULATIONS IN LINE WITH STANDARDS OF  
INTERNATIONAL LAW**

**Vitaliy Kosovych**

*Ivan Franko National University of Lviv,  
Universytetska St., 1 Lviv, Ukraine, 79000*

The article deals with means of rule-making equipment and technology that could contribute to the Ukrainian law with respect to the international law. It is determined the possibility of their use to improve regulations in Ukraine.

*Key words:* adaptation to the standards of international law, rule-making equipment and technology, legal act.

**ТЕХНИКО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ПРИВЕДЕНИЯ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ УКРАИНЫ СООТВЕТСТВЕННО  
СТАНДАРТАМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**Віталій Косович**

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко,  
ул. Университетская, 1, г. Львов, Украина, 79000*

Рассмотрены средства нормотворческой техники и технологии, которые могут содействовать достижению соответствия права Украины международному праву. Определены возможности их использования для усовершенствования нормативно-правовых актов Украины.

*Ключевые слова:* адаптация к стандартам международного права, нормотворческая техника и технология, нормативно-правовой акт.