

# Назва та преамбула

## закону як елементи його структури



### Ж. О. Дзейко

доктор юридичних наук, доцент кафедри теорії  
права та держави Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу назви та преамбули закону як елементів його структури. Основний акцент зроблено на дослідженні поняття структури закону, засобів і правил формулювання назви та преамбули закону.

**Ключові слова:** назва закону, преамбула закону, структура закону, законодавча техніка, засоби і правила законодавчої техніки.

Статья посвящена теоретико-правовому анализу названия и преамбулы закона как элементов его структуры. Основной акцент сделан на исследовании понятия структуры закона, приемов и правил формулирования названия и преамбулы закона.

**Ключевые слова:** название закона, преамбула закона, структура закона, законодательная техника, приемы и правила законодательной техники.

*The analysis of the theoretical and legal problems of law title and preamble as elements of law structure is given. The main focus is made on the research of the notion of law structure, methods and rules of law title and preamble wording.*

**Keywords:** title of law, preamble of law, structure of law, legislative techniques, rules and methods of legislative techniques.

Процес здійснення реформ у різних сферах суспільного життя, що відбувається в Україні, неможливий без докорінного оновлення законодавчої бази. У зв'язку з цим постає низка суттєвих проблем, пов'язаних із якістю багатьох законів України з формально-юридичного, лінгвістичного та логічного аспектів. Однією з найважливіших умов поліпшення якості законів є ефективне застосування для їх створення законодавчої техніки. Під законодавчою технікою нами пропонується розуміти систему засобів і правил створення законів та здійснення їх систематизації (у формах кодифікації та консолідації) з метою забезпечення їх якості та ефективної реалізації. Ефективне застосування законодавчої техніки створює умови щодо підвищення рівнів системності, стабільності, узгодженості, послідовності розвитку законодавства України, що, в свою чергу, обумовлює дієвість його реалізації. Ступінь досягнення цієї мети залежить від стану наукового опрацювання законодавчої техніки, зокрема поняття структури закону, правил і засобів формулювання назви та преамбули закону.

У сучасному правознавстві досліджуються правила і засоби законодавчої техніки, які використовуються для розробки структури закону, у тому числі й таких його структурних елементів, як назва та преамбула. Це підтверджують праці теоретико-правового характеру вітчизняних та зарубіжних вчених: Ю. Арзамасова, І. Білі, О. Богачової, А. Бойко, В. Головченка, Т. Кашаніної, Д. Керімова, В. Ковальського, І. Козінцева, А. Піголкина, А. Ткачука, А. Шуліми, Г. Чернобель, Д. Чухвічева та ін. Але зазначена проблематика потребує подальшого опрацювання на загальнотеоретичному рівні, зокрема в аспекті детальнішої розробки понять «структура закону», «назва

закону» та «преамбула закону», їх змісту та призначення, засобів і правил їх конструювання. Метою цієї роботи є теоретико-правовий аналіз поняття структури закону, засобів і правил формулювання назви та преамбули закону.

Різні підходи до розуміння структури закону та її елементів розкривають її як багатоаспектне явище. Вирішення цієї проблеми великою мірою залежить від підходів до розуміння права і закону, поняття законодавчої техніки та інших складових правової системи. Слід визнати, що вчені, за окремими винятками, лише коротко визначають поняття структури закону чи одразу переходять до характеристики її конкретних елементів.

У пострадянському правознавстві склалися кілька основних підходів до поняття структури закону. Однією із найпоширеніших є позиція, відповідно до якої, за винятком певних нюансів, структура нормативно-правового акта, зокрема закону, визначається як «розподіл (побудова) нормативного матеріалу» [1, с. 45], «склад елементів тексту нормативного правового акта» [2, с. 167]. Тим часом все більше авторів схиляються до висновку, що структура закону – більш складне суспільне явище, ніж лише склад елементів тексту закону. Так, у юридичній літературі слушно визнається, що структура закону детермінована його змістом. Основні аргументи на користь цієї позиції зводяться до того, що «структура, як і форма, не існує поза конкретним змістом» [3, с. 104-105], є організацією змісту закону та визначається призначенням права у суспільному житті, забезпечує логічно послідовний виклад і чіткість закону, доступність та ефективність його реалізації (Г. Чернобель, Д. Керімов та ін.) [4, с. 52].

Структура закону, яка характеризується самостійністю та стійкістю, відображає сутність права, рівень розвитку пра-

вової системи. Адже зміст закону, який зумовлений соціальним призначенням права у суспільстві, надає його структурі системного характеру. Якщо брати до уваги принципи правової держави, то саме права і свободи людини й громадянина повинні бути орієнтиром для законодавця при конструюванні за допомогою правил і засобів законодавчої техніки структури законів, які повинні слугувати закріпленню, забезпеченню та реалізації прав і свобод людини й громадянина.

Відсутня єдність серед науковців при визначенні складових структури закону: до них відносять, як правило, різні елементи тексту закону, в яких розташовуються нормативно-правові приписи закону, його атрибути чи реквізити (І. Биля, Д. Керімов, А. Піголкін та ін.) [5, с. 13; 6, с. 108-126]. Як прагнення внести ясність у розуміння структури закону є розгляд її у науковій літературі одночасно з різних поглядів, зокрема як «структури закону взагалі», тобто структурної множинності елементів (у тому числі його реквізитів), та «логічної структури», яка стосується лише змісту закону (Г. Чернобель) [3, с. 106]. Одним із аргументів висувається теза про те, що елементи закону визначають системні властивості його структури, які зумовлені змістом реальної дійсності. Тим часом, окремі висловлювання щодо недоцільності ототожнення структурних елементів закону та його реквізитів як відносно самостійних явищ (А. Ткачук, А. Шуліма та ін.) [7, с. 11] поки що не мають достатньої підтримки і опрацювання у юридичній літературі. На наш погляд, враховуючи прозорі межі між структурними елементами закону та його реквізитами, вони є взаємопов'язаними, проте відносно самостійними складовими правової системи. Так, реквізити (чи атрибути) іманентно властиві закону, оскільки без них закон не зможе виконувати властиві йому функції. Однак реквізити зако-

ну лише 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.

До реквізитів (чи атрибутів) закону, як правило, належать: вказівка на вид нормативно-правового акта – Закон України чи ін.; посада, прізвище та підпис уповноваженої посадової особи; дата та місце прийняття акта та його реєстраційний номер. Щодо кодексів та основ законодавства, то слова чи словосполучення «кодекс» або «основи законодавства» прийнято включати до їх назв, що свідчить про взаємозв'язок структурних елементів і реквізитів законів.

Під структурою закону автором пропонується розуміти систему впорядкованих і взаємопов'язаних його елементів, які створюють певну цілісність, зумовлену змістом закону. Структура закону має два аспекти: це і логічна система викладу норм закону (внутрішній аспект), і системна будова елементів тексту закону (зовнішній аспект).

Логічна структура закону розкриває його зміст і забезпечує логічно послідовний, несуперечливий виклад норм у законі. Загалом, підходи у науковій літературі та у законодавчій практиці до проблеми конструювання логічної структури закону, за певними винятками, виявляються у логічному розташуванні у тексті закону обґрунтування мотивації його прийняття, конкретних правових нормативів та санкцій за порушення правових норм (Г. Чернобель та ін.) [3, с. 106-107], розташуванні матеріалу від загальніших до конкретніших норм (А. Ткачук, А. Шуліма та ін.) [7, с. 17]. Логічна структура конкретного закону залежить від обсягу та значення нормативного матеріалу, предмета регулювання закону та ін.

Структура закону як системна будова елементів тексту закону містить, як пра-

вило, такі складові: назва; преамбула; основна частина, яка поділена на розділи, глави, статті, частини статей, пункти та ін.; прикінцеві положення (в разі необхідності); перехідні положення (в разі необхідності) та інші необхідні елементи закону. Їх наявність у конкретному законі залежить від предмета регулювання цього закону, мети його прийняття, значення того чи іншого виду суспільних відносин, ступеня врегулювання відносин у чинному законодавстві та інших чинників.

Назва закону – невід’ємний елемент тексту закону, його найменування, яке відбиває зміст і предмет регулювання закону та здійснює інформативно-орієнтаційну функцію. Назва закону є орієнтиром для суб’єктів, які здійснюють його пошук, систематизацію тощо. Цей структурний елемент закону сприяє з’ясуванню змісту норм права, які сформульовано у законах. Усі закони повинні мати назви, які не збігаються з назвами будь-яких інших законів.

Вибір назви закону залежить від предмета та обсягу його регулювання, мети прийняття та інших факторів. Назва закону повинна бути оптимально стислою, узагальненою, мати інформативний та орієнтаційний характер. Назва повинна чітко й точно відображати предмет закону. Адже нечіткість та неточність, правильне відображення у назві предмета закону можуть призвести до помилок у практиці його застосування.

У процесі становлення законодавчої техніки нормопроєктувальники використовували різні способи формулювання назв законів. Закони називались з використанням імен персоналій, які їх створили або ініціювали розробку відповідних законів («Правда Ярослава», «Правда Ярославичів» та ін.), найменуваннями держав чи органів влади, які їх видали («Статут Великого князівства Литовського»), використанням оціночної тер-

мінології з метою підкреслити значимість прийняття відповідних актів. Можна знайти в історії й закони, які не мали назв. Це, зокрема, Закон Української Народної Республіки від 25.11.1917 р., що починається зі слів: «До сформування Федеративної Російської Республіки і утворення її Конституції виключне і неподільне право видавати закони для Української Народної Республіки належить Українській Центральній Раді» [8, с. 1].

У сучасний період розвитку України, як правило, назва закону формулюється за допомогою описового способу чи з використанням термінів «кодекс», «основи законодавства» та ін. Втім словосполучення «кодекс законів» не можна використовувати, оскільки кодекс є систематизованим законодавчим актом.

Обов’язковою вимогою до формулювання назви закону є його лаконічність та змістовна ємність. Загалом, назви законів України відповідають своєму змістові. Втім деякі з них потребують змін. Так, невдалою видається назва Закону України «Про Голодомор 1932 -1933 років в Україні» від 28.11.2006 р. та деяких ін. Адже в ньому йдеться не про регулювання питань Голодомору, а про визнання його геноцидом Українського народу, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у відповідному напрямі реалізації державної політики. Деякі закони України мають занадто довгі назви. У зв’язку з цим доцільно запровадити до законодавчої практики України можливість використання коротких підзаголовків, якщо з якихось причин коротку основну назву неможливо сформулювати (це потреба перерахування великої кількості суб’єктів, об’єктів та ін.). На підзаголовок можна було б робити посилання у разі згадування закону в нормативних актах, договорах, науковій літературі тощо. При формулюванні назв законів вітчизня-



ним законодавцем може виявитися надзвичайно корисним досвід німецьких законопроектувальників, який полягає у тому, що «в німецькому Бундестазі питання про назву закону, так само як і про вступну формулу, обговорюється у другому читанні законопроекту і вирішується лише після затвердження повного тексту закону» [9, с. 122].

Щодо структури законів, викладених у нових редакціях, можна зазначити: у разі зміни назв законів, що досить імовірно при конструюванні законів у нових редакціях, законодавцем до їх структури включаються нові назви законів, а це є позитивним.

Закон про внесення змін до інших законів може містити положення, які стосуються внесення змін до кількох змістовно взаємопов'язаних законів. Досить поширеною проблемою, яка виникає при створенні законів про внесення змін до кількох змістовно взаємопов'язаних законів, є формулювання їх назв. Так, досить часто трапляються випадки, коли у назвах таких законів не вказується назва законів, до яких вносяться зміни, а назви типу «Про внесення змін до деяких законів України» чи «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» практично не відображають зміст та предмет регулювання таких законів і не здійснюють інформативно-орієнтаційну функцію. Доцільним видається обов'язкове формулювання назв законів про внесення змін за допомогою зазначення сфер регулювання законів. Це завдання є дуже складним, оскільки система законодавства України налічує досить велику кількість комплексних нормативних актів. Втім такий варіант можна назвати прийнятним, і він усе ширше використовується у практиці законотворення. Ще один можливий спосіб – запровадження скорочених назв законів (як у ФРН чи назвах рішень Кон-

ституційного Суду України), які можна буде застосовувати у законах про внесення змін до законів.

У зв'язку з цим можна зазначити, що якщо йдеться про закони, предмети регулювання яких чітко визначені у законодавстві (про державний бюджет України, державні символи України тощо), то не можна до таких актів включати положення про внесення змін до інших законів. Так, було порушено правила законодавчої техніки при конструюванні Закону України «Про державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України».

Преамбула закону є важливим складовим елементом структури закону, призначенням якого є визначення цілей, завдань і мотивації його прийняття. Завдання можна охарактеризувати як постановку проблеми, що вимагає вирішення за допомогою закону. Ціль – кінцевий результат, якого прагне досягти законодавець при прийнятті закону. Мотив стимулює активну поведінку суб'єкта реалізації закону та робить її усвідомленою і послідовною. Нормопректувальник у преамбулі, визначаючи цілі, завдання і мотивацію прийняття закону, об'єднує приписи закону єдиною ідеєю, загальною правовою основою. Преамбула закону є орієнтиром для суб'єктів реалізації норм права, оскільки вона визначає загальну змістовну спрямованість закону. Преамбула закону не має назви та позначення у вигляді слова «Преамбула». Преамбула може складатися з абзаців (відступів управо на початку першого рядка для відокремлення однієї частини тексту від іншої).

У правознавстві домінує точка зору про доцільність включення до структури закону преамбули [10, с. 124-129]. Яскравим прикладом значимості преамбули для правильного розуміння змісту закону є рішення Конституційного Суду Украї-

ни № 24-рп/2008 від 16.10.2008 р. Мова йде про частину 3 пункт 5 цього рішення, що стосується аналізу Конституційним Судом України мети, сформульованої у преамбулі Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність».

Однак на практиці деякі закони, мотиви прийняття яких варто було б сформулювати, не містять преамбул. Крім того, законодавець при створенні законів здебільшого акцентує увагу на визначенні завдань та предмета регулювання певного закону, проте не приділяє достатньої уваги мотивації його прийняття. Так, у преамбулі Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» сформульовано припис щодо відносин, які ним регулюються, тобто зазначено предмет регулювання закону.

Видається доцільним застосування преамбул у законах, а особливо тих, коли акт стосується широкого кола суб'єктів, має вкрай важливе значення для суспільства. Не піддаючи сумніву доцільність включення в разі потреби до текстів законів преамбул, слід зазначити, що не позбавлені сенсу твердження окремих зарубіжних та вітчизняних науковців про небезпеку вживання преамбул в законах, яка пов'язується з можливістю виникнення суперечностей між змістом преамбули та інших елементів закону у зв'язку з внесенням змін до нього (Р. К. Бержерон, І. Перетерський та ін.) [11, с. 16]. З метою уникнення суперечностей між змістом преамбули та іншими елементами закону у зв'язку з внесенням змін до нього потрібне обов'язкове одночасне узгодження змісту преамбули закону із змінами його нормативного матеріалу.

У теорії та практиці нормопроєктування склалася вірна тенденція щодо недовільності включення до преамбули зако-

ну самостійних норм права [10, с. 129; 12]. Слушними видається твердження науковців про те, що «вступ (преамбула) – самостійна органічна частина закону, що слугує важливим доповненням до його основної, нормативної частини» [13, с. 222].

Не повинно бути в преамбулах законів формулювань про предмет регулювання акта, положень про те, які відносини він регулює, які є своєрідним видом нормативних приписів. Правило не розташовувати у преамбулах законів нормативних приписів стосується також і вкрай загальних вимог про вдосконалення роботи. В преамбулі не слід розташовувати й легальні дефініції термінів, що вживаються у законі, вказівки про скорочені найменування вживаних у законі понять.

Привертає увагу не завжди висока якість формулювання преамбул у деяких законах. Так, це стосується формулювання у преамбулах законодавчих дефініцій понять, невідповідності змісту преамбул змісту норм права, що містяться у нормативних частинах законів, та деякі ін. Загалом, преамбула закону слугує орієнтиром для суб'єктів тлумачення і реалізації закону, оскільки вона визначає загальну змістовну спрямованість закону, завдання та мотивацію його прийняття.

Певні особливості характерні для побудови структури закону про внесення змін до закону, зокрема конструювання преамбул. Для законів про внесення змін до законів (а саме для їх частин, в яких викладені постанови Верховної Ради України про внесення змін до закону), крім законів у новій редакції (тексти яких зазвичай містять преамбулу), видається доцільним (у разі потреби) застосування преамбул, у яких була б обґрунтована мотивація їх прийняття.

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

джуємося з думкою, за якою структурні елементи закону та його реквізити є відносно самостійними складовими правової системи, і обґрунтовуємо це тим, що реквізити іманентно властиві закону, оскільки без них закон не зможе виконувати властиві йому функції. Втім реквізити закону лише вказують на формальні властивості та юридичну силу акта і не розкривають його зміст, тому недоцільно включати їх до структури закону.

Структура закону має такі аспекти: логічна система викладу норм у законі та системна будова елементів його тексту. Логічна структура закону розкриває його зміст і забезпечує логічно послідовний, несуперечливий виклад норм у законі. Структура конкретного закону залежить від обсягу нормативного матеріалу, предмета регулювання закону, мети його прийняття та ін. Аналіз законів України дозволяє нам стверджувати, що вкрай необхідна подальша інтенсивна уніфікація та нормативне закріплення правил і засобів побудови структури законів.

Назва закону – невід’ємний елемент тексту закону, його найменування, яке відбиває зміст і предмет регулювання закону та здійснює інформативно-орієнтаційну функцію. Усі закони повинні мати назви, які не збігаються з назвами будь-яких інших законів. Вибір назви закону залежить від предмета та обсягу його регулювання, мети прийняття та інших факторів. Назва закону повинна бути оптимально стислою, узагальненою, мати інформативний та орієнтаційний характер. Назва повинна чітко й точно відображати предмет закону.

У сучасний період розвитку України, як правило, назва закону формулюється за допомогою описового способу чи з використанням термінів «кодекс», «основи законодавства» та ін. Обов’язковою вимогою до формулювання назви закону є його лаконічність та змістовна ємність.

Доцільно запровадити до законодавчої практики України можливість використання коротких підзаголовків, якщо з тих чи інших причин коротку основну назву неможливо сформулювати. Якщо йдеться про закони, предмети регулювання яких чітко визначені у законодавстві, то не можна до таких актів включати положення про внесення змін до інших законів. Варто у назвах законів, які вносять зміни до кількох законів, обов’язково зазначати сфери регулювання таких законів.

Преамбула закону є важливим складовим елементом структури закону, призначенням якого є визначення цілей, завдань і мотивації його прийняття. У вітчизняному правознавстві домінує точка зору про доцільність включення до структури закону преамбули. Видається доцільним застосування преамбул у законах, а особливо тих, коли акт стосується широкого кола суб’єктів, має вкрай важливе значення для суспільства. Доцільно застосувати (у разі потреби) у законах про внесення змін до законів (крім законів у новій редакції, у текстах яких преамбула, як правило, формулюється) преамбул з обґрунтуванням мотивації їх прийняття.

З метою уникнення суперечностей між змістом преамбули та іншими елементами закону у зв’язку з внесенням змін до нього потрібне обов’язкове одночасне узгодження змісту преамбули закону із змінами його нормативного матеріалу. Склалася вірна тенденція щодо недоцільності включення до преамбули закону самостійних норм права. В преамбулі не слід розташовувати й легальні дефініції термінів, що вживаються у законі, вказівки про скорочені найменування вживаних у законі понять. Отже, ефективне застосування законодавчої техніки сприяє покращенню якості законів та дієвості їх реалізації.

## Список використаної літератури

1. Власенко Н. А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила) : уч. пособ. / Н. А. Власенко. – Иркутск : Восточно-Сибирская изд. компания, 2001. – 144 с.
2. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : теория, практика, методика / Под ред. А. В. Гайды, М. Ф. Казанцева, К. В. Киселева, В. Н. Руденко. – Екатеринбург : УрО РАН, 2001. – 448 с.
3. Чернобель Г. Т. Логика и структура закона / Г. Т. Чернобель // Законодательная техника : науч.-практ. пособ. / [Л. Ф. Апт, Н. А. Власенко, В. Б. Исаков и др.] ; под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Городец, 2000. – С. 103-116.
4. Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества / Д. А. Керимов – М. : Юрид. лит., 1991. – 160 с.
5. Биля І. О. Теоретичні основи використання нормотворчої техніки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. О. Биля. – Х., 2004. – 20 с.
6. Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов (Организация и методика) / А. С. Пиголкин – М. : Юрид. лит., 1968. – 167 с.
7. Ткачук А. Ф. Законодавча техніка : практ. посіб. / А. Ткачук, А. Шуліма. – К. : Ін-т гром. сусп., 2002. – 80 с.
8. До сформування Федеративної Російської Республіки і утворення її Конституції виключне і неподільне право видавати закони для Української Народної Республіки належить Українській Центральній Раді. Закон УНР від 25.11.1917 р. // Вісник Генерального Секретаріату України. – 1917. – 1 груд. – № 3. – С. 1.
9. Справочник по нормотворческой технике [пер., коммент. и примеры Н. Г. Елисеев, общ. ред., пояснения, алф.-предм. указатель Т. Ф. Яковлева] : пер. с нем. – [2-е изд., перераб.]. – М. : Изд-во «Бек», 2002. – 296 с.
10. Чернобель Г. Т. Заголовок и преамбула закона / Г. Т. Чернобель // Законодательная техника : науч.-практ. пособ. / Л. Ф. Апт, Н. А. Власенко, В. Б. Исаков и др.] ; под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Городец, 2000. – С. 117-129.
11. Бержерон Р. К. Листи до українських законопроектувальників / Р. К. Бержерон. – Без місця вид., 1999. – 78 с.
12. О нормативно-правовых актах Республики Беларусь. Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 г. №361-3 [Электронный ресурс] : Национальный правовой Интернет Республики Беларусь. – Режим доступа : <http://pravo.by>
13. Нормография : теория и методология нормотворчества : уч.-мет. пос. / Под ред. Ю. Г. Арзамасова / А. И. Абрамов, Ю. Г. Арзамасов, В. И. Маньковская и др. – М. : Акад. проект ; Триста, 2007. – 560 с.