

ТЕХНІКО-ЮРИДИЧНІ ПРАВИЛА ФОРМУЛЮВАННЯ ДОДАТКІВ ДО ЗАКОНІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Досліджено проблематику конструювання додатків до законів у аспекті застосування правил і засобів законодавчої техніки. Здійснено аналіз поняття, ознак, змісту, доцільності застосування, позначення, нормативного регулювання використання додатків до законів, на підставі чого запропоновано низку техніко-юридичних правил їхнього формулювання. Встановлено, що використання додатків до законів доцільно для формулювання положень, які за змістом відрізняються від основного нормативно-правового масиву, втім змістовно зв'язані між собою. У додатках доцільно формувати нетипові правові приписи, змістовні межі яких обумовлюються змістом норм права, які вони «супроводжують». Неприйнятним є використання винятків із норм права та підстроєних посилань у додатках. З'ясовано особливості конструювання переліків у додатках до законів.

Ключові слова: закон, законодавча техніка, засоби і правила законодавчої техніки, норми права, структура закону, додаток до закону.

Dzeiko Zhanna. Technical and legal rules for the formulation of annexes to laws: theoretical and legal aspects

The problems of designing annexes to laws in the aspect of the application of rules and means of legislative technology are investigated. An analysis of the concept, features, content, expediency of application, designation, regulatory regulation of the use of annexes to the laws has been carried out, on the basis of which a number of technical and legal rules for their formulation have been proposed. It is established that the use of annexes to the laws is advisable for the formulation of provisions that differ in meaning from the main regulatory and legal array, but are meaningfully interconnected. In the annexes, it is advisable to formulate atypical legal prescriptions, the substantive boundaries of which are determined by the content of the rules of law that they «accompany.» It is unacceptable to use exceptions to the rules of law and subpar links in applications. The features of designing lists in applications to laws are clarified.

© ДЗЕЙКО Жанна Олександрівна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії та історії права та держави Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0002-2644-8474; e-mail: Dzeiko@ukr.net

Key words: *law, legislative technique, means and rules of legislative technique, rules of law, law structure, article of law, annex to the law.*

Вступ. Найважливішою умовою підвищення якості законів з формального та змістовного аспектів є ефективне застосування законодавчої техніки. Значною мірою досягнення цієї мети залежить від наукової розробки проблем формулювання додатків до законів в аспекті застосування правил і засобів законодавчої техніки.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз техніко-юридичних правил формулювання додатків до законів; **завданнями** є аналіз поняття, ознак, змісту, доцільності застосування, формулювання, нормативного регулювання застосування додатків до законів.

Стан розробки проблеми. У сучасній юридичній науці техніко-юридичні правила формулювання додатків до законів досліджуються в аспекті побудови структури закону, як засобу юридичної та законодавчої видів техніки (Ж. О. Дзейко, В. С. Ковальський, І. П. Козінцев, І. І. Онишук, А. Ф. Ткачук, А. О. Шуліма, І. Д. Шутак та ін.). Проте плюралізм їхнього розуміння та застосування зумовлюють проблеми у процесах створення та реалізації законів та вимагають подальших теоретико-правових досліджень.

Методологічними засадами статті є система філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. В якості основного використано діалектичний метод, а також формально-логічний, герменевтичний, системно-структурний, системно-функціональний та інші методи.

Виклад основного матеріалу. У сучасній вітчизняній теоретико-правовій науці розроблено різноманітні підходи щодо доцільності, змістовного наповнення та правил формулювання додатків до законів, їхнього тлумачення та практичної реалізації [1, с. 257-258; 2, с. 52-54; 3, с. 113-114; 4, с. 27; 5, с. 141]. Так, В. С. Ковальський та І. П. Козінцев слушно пишуть, що «додаток – це складова нормативно-правового акта, яка слугує доповненням до нього» [3, с. 113]. Здебільшого науковці схиляються до думки про доцільність, в разі необхідності, з метою ефективнішої реалізації закону, застосування додатків до законів, та формулювання у них таблиць, схем, переліків, зразків документів та ін. [1, с. 257; 3, с. 113; 4, с. 27; 5, с. 141].

На нашу думку, додаток до закону характеризується такими основними ознаками: 1) є елементом правової системи, в якій виконує особливі функції, основними серед яких є доповнення, конкретизація, деталізація, роз'яснення змісту норм права, які закріплюються у законах; 2) узагальнює соціальні явища та процеси у сфері законодавчого регулювання; 3) є засобом і результатом застосування законодавчої техніки; 4) це факультативний структурний елемент закону (він не обов'язково повинен бути у складі структури закону); 5) має прикладний, «допоміжний» характер щодо закону, який він «супроводжує»; 6) він не повинен містити самостійні класичні норми права; у додатку доцільно розмішувати нетипові правові приписи; 7) у додатку формулюються положення, які за змістом відрізняються від основного нормативно-правового масиву, автономні від нього, втім які змістовно зв'язані між собою; 8) у тексті закону обов'язково повинна бути пряма вказівка на використання додатку, в зв'язку із чим він офіційно вважається невід'ємною частиною відповідного закону; 9) має таку саму юридичну силу, як і відповідний закон; 10) позначається, як правило, за допомогою власне терміну «Додаток», його номера за допомогою арабських цифр нарастаючим підсумком (якщо додатків декілька) із зазначенням дати прийняття та номера відповідного закону, а також назви додатку. Отже, додаток до закону – це елемент правової системи суспільства, засіб та результат застосування законодавчої техніки, складовий елемент структури закону, про наявність якого у тексті закону повинна бути пряма вказівка, у зв'язку із чим він офіційно вважається невід'ємною частиною відповідного закону та має таку ж юридичну силу, як і цей закон; у ньому формулюються положення у формі нетипових правових приписів, які за змістом автономні від основного нормативно-правового матеріалу, виступає формою доповнення, конкретизації, деталізації, роз'яснення змісту норм права, які закріплюються у законі та має особливі позначки у формі терміна «Додаток» та, в разі наявності декількох додатків, – цифр.

Правила конструювання додатків до законів нормативно закріплені у пункті 22 Міжінституційної угоди Європейського Парламенту, Ради Європейського Союзу та Комісії європейських співтовариств від 22.12.1998 р. «Про загальне керівництво щодо якості підготовки законопроектів у Співтоваристві»: «технічні аспекти

акта мають міститись у додатках, на які робиться окреме посилання у постановляючій частині акта, і не повинні містити нове право чи обов'язок, що їх не встановлено у постановляючій частині акта» [6, с. 633]. У ст. 41 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. [7] врегульовано основні правила формулювання додатків до нормативно-правових актів, втім їх слід конкретизувати стосовно до особливостей конструювання додатків до законів.

Науковцями висловлюється позитивне ставлення щодо доцільності використання додатків до законів, втім пропонуються дещо відмінні варіанти випадків їх застосування. І. Д. Шутак та І. І. Онищук перераховують такі питання, які можуть відображатися у додатку до закону: «угоди в законах про ратифікацію», «переліки суб'єктів, об'єктів, форми та зразки документів тощо» [5, с. 141]. В. С. Ковальський та І. П. Козінцев вважають, що «формами додатків можуть бути таблиці, схеми, діаграми, переліки та інші інформаційно-довідкові матеріали» [3, с. 113]. На нашу думку, доцільно враховувати переваги та недоліки у застосуванні додатків до законів. З одного боку, додатки підвищують ефективність реалізації закону, оскільки вони сприяють збереженню структурної цілісності акта, логічності і лаконічності викладу тексту закону, досягненню його ясності та чіткості, однозначному розумінню закону. У додатках, як правило, можуть міститися малюнки, таблиці, схеми, графіки, розрахунки, тарифи, карти, переліки скасованих актів та інші переліки, програми заходів, пов'язаних із реалізацією закону, зразки документів та бланків, малюнки, які ілюструють нормативні приписи закону та полегшують розуміння змісту його статей та ін. Ці матеріали, як правило, мають додаткове, прикладне значення щодо основного тексту акта, тому їх включення в якості додатків окремо від закону є досить доцільним та виправданим. Якби такі приписи розташовувалися в самих актах, то останні перетворилися б на громіздкі та незручні для використання.

З іншого боку, слід враховувати те, що використання додатків до закону можуть ускладнювати його цитування, тлумачення та реалізацію. Адже людська свідомість сприймає додаток до закону як нерівноцінний порівняно з основним текстом закону. Тому додатки слід використовувати обережно, лише в разі необхідності, не зловживати та не перенавантажувати ними закон. Видається, можливість і доцільність застосування додатків до законів зумов-

люється їх основними функціями, а саме: додатки спрямовані на доповнення, конкретизацію, деталізацію, роз'яснення закріплених у законах норм права. Отже, використання додатків до законів бажано і необхідно для формулювання положень, які за змістом відрізняються від основного нормативно-правового масиву, автономні від них, втім які змістовно зв'язані між собою.

Виникає питання щодо того, чи можуть положення, які формулюються у додатку, змінювати зміст основного тексту закону, містити самостійні норми права, виходити за межі відповідних норм права, сформульованих у основному тексті закону. Виходячи із правової природи додатків до закону, їхнього призначення та функцій, можна дійти висновку про те, що положення, які викладаються у додатках, не можуть змінювати зміст норм права, які сформульовані у основному тексті закону. На нашу думку, недоцільно формулювати самостійні класичні норми права у додатках до законів. Адже сам факт розміщення самостійних норм права у додатку створює враження, що ці норми мають нерівноцінне, другорядне, допоміжне значення у порівнянні з тими, які знаходяться у основному тексті закону.

Вважаю, що положення, закріплене у додатку, є лише елементом відповідної норми права, сформульованої у основному тексті закону. Грунтуючись на змісті основних функцій додатку та його «супровідного», «допоміжного» характеру щодо норм права, які закріплюються у основному тексті закону, можна стверджувати, що зміст положень додатків до законів не повинен виходити за межі відповідних норм права. Змістовні межі правових приписів, які включено до додатків, обумовлюються змістом норм права, які вони «супроводжують». Якщо ж є потреба у викладі положень, котрі виходять за межі норм права, які закріплюються у основному тексті закону, то оптимальним варіантом щодо закріплення відповідних положень закону, якщо їх виклад не порушить логіку викладу тексту закону, є створення самостійних статей чи їх розміщення безпосередньо у тексті тієї структурної одиниці, якої вони стосуються. Можливий варіант – прийняття окремого закону, особливо у разі наявності великого за обсягом матеріалу. З огляду на це неприйнятним видається й використання винятків у додатках. Оскільки відхилення від загального правила, сформульоване у додатку, суперечить нормі права, сформульованій у основному

тексті закону. Отже, особливістю додатків до законів є те, що в них повинні закріплюватися саме нетипові правові приписи, однак не самостійні класичні моделі норм права, тобто в них повинні формулюватися положення, які сприяють більш ефективній реалізації закріплених у законах класичних норм права.

У додатках до законів можуть формулюватися переліки. Може виникнути потреба визначити поняття за допомогою переліків елементів, які входять до їхніх обсягів, зазначити їхні кількісні та/чи якісні характеристики. Тому при конструюванні переліків у додатках до законів за необхідності доречно зазначати про те, чи складові частини переліку елементів є рівнозначними, чи розміщені за пріоритетом. За потреби доцільно вказувати про те, чи до обсягу поняття, яке підлягає визначенню у законі, включаються один, декілька чи усі перераховані складові елементи. У процесі конструювання переліків у додатках до законів постає питання щодо основних критеріїв застосування вичерпного та приблизного видів переліків. У юридичній науці та практиці склалася правильна точка зору, що оптимальним варіантом є створення вичерпних переліків. Так, на слушну думку А. М. Ришелюка, у разі неможливості створити вичерпні переліки формулюються приблизні переліки [8, с. 178]. На нашу думку, орієнтовними критеріями у застосуванні таких видів переліків є правова природа та мета нормативно-правових приписів, які закріплюються у законах. Відповідно «при вирішенні цього питання законодавцю потрібно застосовувати правила та засоби законодавчої техніки, перш за все, керуючись змістом загальнодозвільного і спеціально-дозвільного типів правового регулювання» [2, с. 53].

На основі аналізу абз. 2 ч. 1 ст. 41 та ч. 2 ст. 41 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. [7] можна зробити висновок: якщо у тексті закону є пряма вказівка на використання додатку, то він офіційно вважається невід'ємною частиною відповідного закону. Додатки розміщуються заради збереження структурної цілісності акта після тексту закону. Вони позначаються, як правило, за допомогою власне терміна «Додаток», його номера за допомогою арабських цифр наростаючим підсумком (якщо додатків декілька) із зазначенням дати прийняття та номера відповідного закону. Додатки мають назви, які сприяють розумінню їхнього змісту. У формулюванні переліків у додатках до законів використову-

ються пункти, які нумеруються арабськими цифрами, а також абзаци тощо. Інколи додатки можуть містити примітки до відповідних пунктів. У пунктах, абзацах, розділах додатків до закону досить часто формулюються таблиці. Щодо підстрочних посилань у додатках до законів (зокрема й у формі приміток), то, на нашу думку, це недоцільно робити. Найкращим варіантом щодо закріплення таких положень закону є формулювання відповідних самостійних структурних одиниць закону чи їх розміщення безпосередньо у тексті тієї структурної одиниці, якої вони стосуються. Додатки можуть додаватися до усього акта чи стосуватися певного розділу, глави чи статті закону. У назвах додатків доцільно було б зазначати інформацію, якого саме елемента закону вони стосуються.

Висновки. Доцільність застосування додатків до законів зумовлюється їх основними функціями: доповнення, конкретизація, деталізація, роз'яснення закріплених у законах норм права. Використання додатків до законів необхідно для формулювання положень, які за змістом відрізняються від основного нормативно-правового масиву, автономні від них, але є змістовно зв'язані між собою. Особливістю додатків до законів є те, що в них повинні закріплюватися нетипові правові приписи, однак не самостійні класичні моделі норм права. У них повинні формулюватися положення, які сприяють реалізації закріплених в законах класичних норм права. Зміст приписів у додатку не повинен виходити за межі відповідних норм права, сформульованих у основному тексті закону. Змістовні межі правових приписів, які включено до додатків, обумовлюються змістом норм права, які вони «супроводжують». Неприйнятним є використання винятків та підстрочних посилань у додатках до законів. Слід враховувати особливості конструювання різних видів переліків у додатках до законів: вичерпних та приблизних, рівнозначних та сконструйованих за пріоритетом та ін. У застосуванні законодавчої техніки потрібен загальносистемний підхід, подальша уніфікація та конкретизація відповідних норм права на рівні закону.

1. Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження : Монографія. Київ: Вид.-поліграф. центр «Київ. університет». 2007. 360 с. 2. Дзейко Ж. О. Правила побудови переліків при створенні та систематизації законів. *Підприємництво, господарство і право*. 2006.

№ 11. С. 51-54. 3. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 192 с. 4. Ткачук А. Ф. Законодавча техніка: практ. посіб. Київ: Інститут громадянського суспільства, 2002. 80 с. 5. Шутак І. Д., Оніщук І. І. Юридична техніка: навч. посіб. для вищих навч. закладів. Івано-Франківськ, 2013. 496 с. 6. Про загальне керівництво щодо якості підготовки законопроектів у Співтоваристві. Міжінституційна угода Європейського Парламенту, Ради Європейського Союзу та Комісії європейських співтовариств від 22.12.1998 р. Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. Законотворчий процес зарубіжних країн. Київ: Реферат, 2006. С. 628-634. 7. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 верес., № 32. 8. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 217 с.

References

1. Dzeiko Zh. O. Zakonodavcha tekhnika v Ukraini: istoryko-teoretychne doslidzhennia: Monohrafiia. Kyiv: Vyd.-polihraf. tsentr «Kyiv. universytet» 2007. 360 s. 2. Dzeiko Zh. O. Pravyla pobudovy perelikiv pry stvorenni ta systematyzatsii zakoniv. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2006. № 11. S. 51-54. 3. Kovalskyi V. S., Kozintsev I. P. Pravotvorchist: teoretychni ta lohichni zasady : monohrafiia. Kyiv: Yurinkom Inter, 2005. 192 s. 4. Tkachuk A. F. Zakonodavcha tekhnika: praktychnyi posibnyk. Kyiv: Instytut hromadianskoho suspilstva, 2002. 80 s. 5. Shutak I. D., Onishchuk I. I. Yurydychna tekhnika: navch. posib. dlia vyshehlykh navch. zakladiv. Ivano-Frankivsk, 2013. 496 s. 6. Pro zahalne kerivnytstvo shchodo yakosti pidhotovky zakonoproektiv u Spivtovaryystvi. Mizhinstytutsiina uhoda Yevropeiskoho parlamentu, Rady Yevropeiskoho Soiuzu ta Komisii yevropeiskyykh spivtovaryystv vid 22.12.1998 r. Bohachova O. V., Zaichuk O. V., Kopylenko O. L. Zakonotvorchyi protses zarubizhnykh krain. Kyiv: Referat, 2006. S. 628-634. 7. Pro pravotvorchu diialnist: Zakon Ukrainy vid 24.08.2023 r. № 3354-IX. *Holos Ukrainy*. 2023. 19 veres., № 32. 8. Rysheliuk A. Zakonotvorchyi protses v Ukraini. Kyiv: Vyd-vo NADU, 2004. 217 s.

Dzeiko Zhanna. Technical and legal rules for the formulation of annexes to laws: theoretical and legal aspects

The purpose of this work is a theoretical and legal study of the problems of formulating annexes to laws in the context of the application of rules and means of legislative technology. As a result of the study of existing scientific approaches to understanding annexes to laws, their legal nature, functions, content, forms of expression, the author proposed a number of technical and legal rules for formulating annexes to laws.

The expediency of applying annexes to laws is determined by their main functions, namely: applications are aimed at supplementing, specifying, detailing, explaining the rules of law enshrined in the laws. The use of annexes to the laws is desirable and necessary for the formulation of provisions that are

meaningfully different from the main regulatory and legal array, autonomous from them.

The peculiarity of the annexes to the laws is that they should contain atypical legal provisions, but not independent classical models of the norms of law, or they should formulate provisions that contribute to a more effective implementation of the classical norms of law enshrined in the laws. The content of the regulations in the annex should not go beyond the relevant rules of law formulated in the main text of the law. The substantive limits of legal regulations, which are included in the annexes, are determined by the content of the rules of law that they «accompany.» It is unacceptable to use exceptions to the rules of law and subpar links in applications. It is necessary to take into account the peculiarities of designing different types of lists in annexes to laws: exhaustive and approximate, equivalent and constructed according to priority, etc. It is concluded that in the field of application of technical and legal rules for the formulation of annexes to laws, a system-wide approach is required at the doctrinal, normative and practical levels and the specification of the relevant norms of law at the level of laws.

Key words: Law, legislative technique, means and rules of legislative technique, rules of law, law structure, article of law, annex to the law.