

УДК 34.03

DOI 10.37749/2308-9636-2020-2(206)-3

В. Г. Клочков,

кандидат юридичних наук,
прокурор відділу Головного слідчого управління
Генеральної прокуратури України,
старший радник юстиції

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВИХ ПОНЯТЬ У ЗАКОНАХ ТА ІНШИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ

Кожне правове поняття має не лише зміст (контент), а й форму. Форма вимагає дотримання правил визначення й конструювання понять. Удосконалення правової термінології вимагає глибокої розробки та дотримання правил аналізу і точної побудови понятійного апарату. Прогалини в законодавстві та нормативно-правових актах є похідними від неточності, відсутності чіткості й простоти понятійних конструкцій. Суперечливість, непогодженість деяких правових норм, що перебувають у різних законах та нормативно-правових актах, невідповідність норм сформованим реаліям правового життя в державі й суспільстві ускладнюють виконання органами державної влади, у тому числі правоохоронними, покладених на них функціональних обов'язків. Помилки, яких припускаються при підготовці проектів законів та нормативно-правових актів, методичних рекомендацій, в основному зводяться до порушення вимог єдиних законів логіки: закону тотожності, закону суперечності, закону виключення третього і закону достатньої підстави. Використання невідповідної термінології викликає ускладнення в застосуванні правових норм. Конституція України покладає на прокуратуру функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Термін вибраний не зовсім точно. Слово «представництво» означає: виконання обов'язків представника; установу, що представляє інтереси кого-небудь; вибори, а також право, порядок виборів представників у які-небудь органи; правовідносини, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право робити правочин від імені іншої сторони, яку вона представляє; діяльність від імені кого-небудь за дорученням особи. За своєю юридичною природою представником може бути уповноважений лише на ті правочини, право на здійснення яких має особа, яку він представляє. Представницька діяльність прокуратури в суді є специфічною, оскільки не потрібні доручення, договори або інші документи. Прокурор або його заступник повинен діяти не від імені когось, а від імені держави на користь людини і громадянина, держави чи суспільства в межах, установлених законодавством. У законодавстві має місце конфлікт (колізія) в праві. Для усунення такого конфлікту потрібно вносити зміни до Закону України «Про прокуратуру».

Ключові слова: визначення поняття, закони та нормативно-правові акти, точність, чіткість, стислість термінів.

Чітке визначення понять у законах, рішеннях Конституційного Суду та в постановках Пленуму Верховного та Вищого господарського суду України, постановках та розпорядженнях уряду, методичних рекомендаціях та інших нормативно-правових актах різних органів дер-

жавної влади має велике значення у сфері сучасних наукових досліджень.

Удосконалення правової термінології та вирішення її проблем неможливе без глибокої розробки юридичних понять, правил здійснення їх аналізу й точного визначення.

Метою цього дослідження є розкриття важливих теоретичних та практичних проблем удосконалення правил і способів визначення критеріїв понять у законах та нормативно-правових актах.

Багаторічна робота над законопроектами й різними нормативно-правовими актами, методичними рекомендаціями і внесення до них пропозицій і зауважень, вивчення та спостереження за величезними змінами й доповненнями до законів і підзаконних нормативних актів, участь у роботі семінарів та конференцій, зокрема міжнародних, робочих групах із розробки різних законопроектів, підготовка наукових праць дає підстави зробити певні висновки.

Прогалини в законодавстві та нормативно-правових актах, що проявляються в неточності, відсутність чіткості, ємкості й простоти понятійних конструкцій, суперечливість, непогодженість деяких правових норм, що перебувають у різних законах та нормативно-правових актах, невідповідність низки норм сформованим реаліям життя в державі й суспільстві ускладнюють виконання органами державної влади, у тому числі правоохоронними, покладених на них функціональних обов'язків.

Правильне визначення понять необхідне для того, щоб виключити як необґрунтоване розширення, так і невинуватене звуження їх змісту, що має важливе значення [1].

Дуже важливим є дотримання понятійно-термінологічної визначеності. Це означає, що терміни й поняття у нових актах не повинні відрізнятися від тих, що вживаються в Конституції і законах України, нормативно-правових актах, які регулюють відповідну сферу діяльності й знаходяться в системному зв'язку.

До того ж, наукові терміни — це втілення сутності даного явища. Тому добирати та визначати їх необхідно дуже уважно та точно. Кожна галузь науки та права має свою спеціальну, притаманну тільки їй термінологічну систему.

Слід мати на увазі, що істотним для будь-якого поняття є його значення, яке

розкриває його зміст. Тому необхідно знати етимологію і сутність кожного терміна. Якщо дотримуватися правил лінгвістики, то будь-яке слово має власний зміст. Порушення цього правила призводить до ототожнення кількох понять (слів) та різного їх тлумачення [2]. Відсутність єдиних та логічних підходів до законодавчої техніки призводять до різночитання, розбіжності в тлумаченні нормативно-правових актів, а отже, й до різного їх застосування різними органами державної влади.

Складно розуміють закони та підзаконні акти пересічні громадяни. Так, власник підприємства звернувся до редакції газети, аби повідомити, що кожного дня, а інколи й кілька разів на день, його магазини перевіряють посадові особи семи правоохоронних служб. А представники міліції без його згоди як власника, без ордера на обшук, змусили відчинити всі склади, погрожуючи тим, що мають право заарештувати його. Чоловік дуже просив допомоги розібратися, яким органам надано право перевіряти і як часто, чи правомірні дії працівників міліції? У зв'язку з цим автор підготував та опублікував статтю [3].

Помилки, яких припускаються при підготовці проектів законів та нормативно-правових актів, методичних рекомендацій тощо, зводяться до порушення вимог того чи іншого закону логіки: закону тотожності, закону суперечності, закону виключення третього і закону достатньої підстави.

Забезпечення правотворчої діяльності має відбуватися на основі методологічних принципів: модернізації законодавства, системності, якості та ефективності.

З метою підвищення ефективності роботи в цьому напрямі, необхідно домагатися термінологічної точності, чіткості, простоти та стислості.

Крім того, необхідне прагнення до правильного передбачення наслідків прийнятих рішень і запобігання негативним соціальним наслідкам. Слід приводити підготовлені рішення у відповідність до принципів та вимог законодавчої політики.

На жаль, існують факти, коли припускаються помилок у визначенні термінів та їх тлумаченні.

Так, аналіз прокурорської та слідчої практики і юридичної літератури дає змогу зробити висновок, що терміни «права людини» і «права громадянина» ототожнюються. Однак ці терміни не можуть бути тотожними.

Привертає увагу те, що в Конституції України, як і багатьох держав, окремо визначаються права й свободи людини і громадянина. Тому слід звернути увагу на те, що права й свободи людини в Основному Законі України посідають перше місце. І вперше в історії визначено нормативну різницю між поняттями природних прав людини і прав громадянина. Це може свідчити про те, що Україна, відповідно до положень Міжнародного пакту про цивільні й політичні права, закріплених Загальною декларацією прав людини, на конституційному рівні запровадила норми забезпечення прав і свобод людини.

На території України можуть перебувати особи, які належать до громадянства іноземних держав або взагалі без громадянства. Незважаючи на це, Основний Закон гарантує їм основні права і свободи людини. При цьому терміни «кожна людина», «кожен громадянин» є у більшості статей другого розділу Конституції.

Людина — це біосоціальна істота (індивід). Права й свободи людини є природними й невідчужуваними, надані їй від народження, визнаються найвищою соціальною та юридичною цінністю. У суспільстві й державі людина може виступати як особа без громадянства, іноземець.

Громадянство — це постійний політико-правовий зв'язок особи з державою, що виражається в здійсненні взаємних прав, свобод, законних інтересів і зобов'язань людини як у державі, так і за її межами [4].

Громадянство України — це належність фізичної особи до України, що виражається в стійкому правовому зв'язку з Україною, завдяки чому ця особа

здобуває права й свободи громадянина України й виконує всі обов'язки громадянина згідно з її законодавством, а також здобуває право на захист себе і власних інтересів з боку України як у межах української території, так і поза її межами. Правовий статус людини визначається Законом України «Про громадянство України». Цивільні права й свободи — це права і свободи, які визначають правовий статус громадянина з урахуванням можливостей його участі у всіх сферах життя держави й суспільства. До того ж, вищевказані поняття визначають різне юридичне положення прав.

Так, ст. 65 Конституції України передбачено, що громадянин відбуває військову службу, а людина без громадянства, іноземець — ні.

Відповідно до ст. 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах (у тому числі при обранні Президента) мають громадяни України.

Статтею 76 Конституції України передбачено, що народним депутатом може бути громадянин України.

Крім того, людина без громадянства, іноземець не має права працювати суддею загальної юрисдикції та суддею Конституційного Суду України, в органах прокуратури, Службі безпеки та Службі зовнішньої розвідки України, в органах внутрішніх справ, інших органах державної влади.

Слід звернути увагу на те, що становище людини в суспільстві характеризується поняттям «особа», яке переважно пов'язане із загальнолюдськими соціальними цінностями. Особа в суспільстві може виступати як громадянин цієї держави, особа без громадянства, іноземець.

Резюмуючи вищевикладене, можна констатувати, що між термінами «права людини» і «права громадянина» є зазначені розходження. Ці поняття перебуватимуть у тісному взаємозв'язку, а права й свободи громадянина будуть надалі розширюватися.

У зв'язку із цим необхідно внести доповнення в назви та редакції статей 1, 2, 7, 8, 11, 13, 14 та інших статей Закону

України «Про звернення громадян», де після слова «звернення» слід додати слово «людини і», далі — за текстом.

Звертаємо увагу на те, що з назви Закону України «Про звернення громадян» і його змісту випливає, що суб'єктами звернень є громадяни, тобто фізичні особи. Однак у цьому законі не передбачено права звернення юридичних осіб різних форм власності, зокрема підприємців, що може спричинити виникнення проблем у правозастосовній практиці й різному тлумаченні в юриспруденції.

На підставі вищевикладеного для вдосконалення процедури реалізації юридичними особами права, передбаченого ст. 40 Конституції України, необхідно в ст. 1 вищевказаного закону після слів «громадяни України» додати слова «а також юридичні особи, зокрема підприємці», далі — за текстом.

Крім того, у назві ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» є назва «Основні терміни, що вживаються в цьому Законі», тобто слово або словосполучення, які є назвою певного поняття, що є правильним. Однак у назві «Термін на пряму скарги» і в тексті ст. 17, а також у ст. 20 цього Закону вживається «цей термін», що є неправильним. Так, згідно з тлумачним словником «термін» у першому значенні означає слово або словосполучення, що є назвою певного поняття будь-якої спеціальної галузі науки, техніки, мистецтва [5]. Тому вважаємо, що правильним буде, якщо в назвах статей 17 та 20 слово «термін» замінити словом «строк», далі — за текстом. У відповідних частинах цих статей також слід замінити ці слова.

До того ж, у п. 2 ст. 301 КПК України вказано терміни «строки» щодо особливостей закінчення досудового розслідування кримінальних проступків.

Але у п. 3 цієї статті вжито слова «тридцятиденного терміну», що є зовсім неточним. Тому слово «термін» необхідно замінити на слово «строк», далі — за текстом.

З наукової та практичної точки зору виникає і таке запитання. Вивчення матеріалів прокурорсько-слідчої практики,

актів прокурорського реагування, довідок, публікацій у засобах масової інформації, юридичної літератури свідчить про те, що часто вживаються терміни «закон», «нормативно-правовий акт» та «правовий акт», зокрема відомчий, як тотожні та однакові за своєю юридичною силою. Отже, існують неоднозначні підходи в теорії й практиці юридичної діяльності щодо розуміння цих термінів.

В юридичній літературі зроблено висновок: «нормативно-правовий акт» — офіційно-письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Ці акти знаходяться між собою в ієрархічній підпорядкованості, яка й визначає юридичну силу документа. До нормативно-правових актів належать закони й підзаконні акти (укази й розпорядження глави держави, постанови уряду, акти центральних органів виконавчої влади тощо) [6].

Заслужує на увагу те, «що закони в державі мають вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів. Усі нормативно-правові акти є підзаконними, вони повинні відповідати Конституції та приймаються на основі виконання законів» [7].

Слід розуміти, що підзаконний акт — це правовий акт, який має меншу юридичну силу, ніж закон. Приймається на підставі закону і на його виконання. Він не повинен суперечити закону. Нормативні акти встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово. Якщо існують суперечності, то перевага надається закону.

До підзаконних нормативних правових актів належать укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств та відомств, розпорядження місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування тощо. Можна дійти такого наукового висновку, що точніше буде, якщо в актах прокурорського реагування, у допо-

відних записках, довідках, інформаціях, повідомленнях, актах управління, де йдеться про прокурорський нагляд за додержанням та застосуванням законів, необхідно вказувати слова «закони та нормативно-правові акти».

До того ж, у відповідних галузевих наказах Генерального прокурора України необхідно зазначити, що органи прокуратури здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів та нормативно-правових актів.

Крім того, в статтях 1, 2 та 3 Закону України «Про прокуратуру», а також в актах прокурорського реагування, інших вищевказаних документах є словосполучення про прокурорський нагляд за додержанням та застосуванням законів, що вважається неповним. Зокрема, прокурорський нагляд також спрямований і на додержання підзаконних актів: постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів міністерств та відомств, розпоряджень місцевих державних адміністрацій, рішень органів місцевого самоуправління, різних договорів, положень, інструкцій тощо.

Тому у вищевказаних статтях Закону України «Про прокуратуру» після слів «застосуванням законів» слід додати слова «та нормативно-правових актів», далі — за текстом.

Реалізація конституційної функції представництва інтересів громадянина або держави в суді є одним із дієвих засобів затвердження верховенства права, зміцнення правопорядку, захисту й відновлення порушених прав і законних інтересів громадян. Але гострою й дискусійною є проблема понятійного апарату, що слід розуміти під функцією представництва інтересів громадян або держави [8].

У п. 2 ст. 121 Конституції України зазначено, що на прокуратуру покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Однак цей термін вибраний не зовсім точно.

Так, слово «представництво» означає: 1) виконання обов'язків представника; 2) установа, що представляє інтереси ко-

го-небудь; 3) вибори, а також право, порядок виборів представників у які-небудь органи [9]. Згідно з нормами цивільного права України представництво — це правовідносини, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право робити правочин від імені іншої сторони, яку вона представляє. Вони повинні виникати на підставі договору, закону, акта органу юридичної особи. Згідно з ч. 2 ст. 45 ЦПК України представництво означає діяльність від імені кого-небудь, за дорученням цієї особи. За своєю юридичною природою представником може бути уповноважений лише на ті правочини, право на здійснення яких має особа, яку він представляє. Крім того, представницька діяльність прокуратури в суді є специфічною, оскільки не потрібні доручення, договори або інші документи. Тому прокурор або його заступник повинен діяти не від імені когось, а від імені держави на користь людини і громадянина, держави чи суспільства, в межах, установлених законодавством. Викладене дає підставу зробити висновок, що в законодавстві має місце конфлікт, колізія в праві. Для усунення цих суперечностей необхідно в новому проекті Закону України «Про прокуратуру» в главі 9 і відповідних статтях слово «представництво» замінити на слово «захист» у відповідних відмінках, далі — по тексту. У п. 2 ст. 121 Конституції України також необхідно термін «представництво» замінити на термін «захист», далі — за текстом.

Варто звернути увагу на те, що в актах прокурорського реагування, а також у юридичній літературі нерідко вживаються терміни «захист», «охорона», які за своїм смисловим навантаженням ототожнюються.

Відокремлення понять «охорона» й «захист», вважаємо, цілком обґрунтоване, що дозволяє глибше вивчати відповідну діяльність державних органів. Таку діяльність мають здійснювати всі державні органи, зокрема правоохоронні.

Так, «охорона охоплює заходи, застосовувані до порушення прав і свобод, а захист — заходи, вжиті після вчинення

правопорушення для відновлення порушеного права» [10].

Термін (поняття) «охороняти» тлумачиться як стерегти, берегти, оберігати, сторожити, вартувати, тримати у цілісності [11].

Вищевикладене дозволяє дійти висновку, що ці слова за змістом близькі одне до одного, але все ж таки мають відмінні ознаки. Так, на наш погляд, насамперед вони відрізняються за обсягом. Поняття «охорона» ширше, ніж «захист», воно охоплює цілий комплекс правових заходів, дій, заходів, спрямованих на припинення дій, що порушують право.

Термін «захист» за своєю суттю — це другий етап після «охорони», коли вжиті заходи з охорони права не дали необхідної реалізації людині й громадянину. Захист застосовується тоді, коли правоохоронні органи, зокрема прокуратура, мають справу з правопорушеннями, що відбулися, і з особами, права яких порушені [12].

Захисні правовідносини виникають як реакція державних і суспільних органів на протиправне поведіння суб'єкта права.

Захист порушених прав або прав, що заперечуються, здійснюється шляхом визнання права, відновлення становища, що існувало до порушення права, припинення незаконних дій і забезпечення осіб їхніми правами. Форми і способи охорони та захисту залежать від повноважень кожного правоохоронного органу, зокрема й органів прокуратури.

Ці та інші пропозиції та зауваження до Закону України «Про прокуратуру» свідчать про потребу його суттєвого доопрацювання, з урахуванням реформування органів прокуратури.

Важливим є те, що кожний заголовок і назва законопроектів та проектів нормативно-правового акта має бути, за можливістю, коротким, але й надмірна його стислість небажана. Що коротший заголовок, назва законопроектів чи нормативно-правового акта, то він ширший за своїм змістом.

Але й тут є свої проблеми.

Визнавши необхідність проведення експертизи в кримінальному провадженні, слідчий або прокурор виносять вмотивовану постанову, а слідчий суддя чи суд — ухвалу, які і є підставою для її проведення. Такі акти повинні відповідати основним вимогам, зокрема мати правовий характер, бути конкретними та лаконічними. Вони призначають (за старим КПК призначали слідчий, орган дізнання, прокурор та суд) судово-авторознавчу, судово-акустичну, судово-бухгалтерську, судово-економічну, судово-товарознавчу, судово-дактилоскопічну, судову залізнично-транспортну, судово-імунологічну, судово-психіатричну, судово-трасологічну, судово-фонетичну та інші експертизи із зазначенням слова «судово-». Про призначення цих експертиз вказано в методичних рекомендаціях та в юридичній літературі.

Однак призначаються й автотехнічна, криміналістична, комп'ютерно-технічна, почеркознавча, фототехнічна, фінансово-економічна та інші експертизи без слова «судово-», що свідчить про відсутність єдиного підходу щодо назви експертиз. Більшість експертиз призначаються на стадії досудового розслідування, а деякі з них закривають слідство. Судами при розгляді кримінального провадження експертизи призначаються значно менше. Вони проводяться в експертних установах МВС, охорони здоров'я та інших, які не належать до системи органів судової влади. Друкування слова «судово-» займає певний час і «захаращує» тексти процесуальних та службових документів, а за своєю суттю є зайвим. Більше того, деякі норми КПК України не передбачають слова «судово-» щодо призначення відповідних експертиз. Так, п. 2 ст. 197 КПК передбачає проведення психіатричної експертизи. Пункт 3 ст. 242 КПК встановлює залучення особи для проведення медичної або психічної експертизи.

Згідно з п. 8 ч. 1 ст. 309 КПК передбачено направлення особи до медичного закладу для проведення психіатричної експертизи.

Однак п. 3 ст. 238 та п. 1 ст. 241 КПК передбачають, відповідно, призначення судово-медичної та судово-психіатричної експертиз, що не повністю відповідають вищеназваним статтям КПК щодо назв експертиз та неточного їх призначення.

З метою мінімізації кількості зайвих термінів, економії часу для друкування, точного та єдиного підходу щодо призначення експертиз у п. 3 ст. 238 КПК України після слів «для проведення» слово «судово-» необхідно виключити, далі — за текстом.

У п. 1 ст. 241 КПК України після слів «непотрібно проводити» слово «судово-» також виключити, далі — за текстом.

З урахуванням вищевикладеного та можливого різного тлумачення з назви Закону України «Про судову експертизу» слово «судову» пропонуємо виключити. Відповідні зміни необхідно внести до проекту Закону України «Про судово-експертну діяльність».

У статтях 1 та 7 цього Закону слово «судова», а також у ч. 2 ст. 15 та інших статтях слово «судових» виключити, далі — за текстом.

Із цією метою у назві та в тексті наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень від 08.10.1998 р. слова «судових» та «науково-» виключити.

У Переліку регіональних зон обслуговування науково-дослідними установами судових експертиз цієї Інструкції, наприклад, Харківський науково-дослідний інститут судових експертиз імені заслуженого професора М. С. Бокаріуса та в інших установах слова «судових» виключити.

У назві «Науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень» слова «науково-», «судових» необхідно виключити, а слово «питання» замінити на слово «щодо» чи «про», далі — за текстом з урахуванням відмінка.

Це сприяє зменшенню громіздкості цієї назви, а в діяльності правоохоронних та інших органів є практика складення таких документів під назвою: «Методичні рекомендації щодо...», у текстах яких є науковість.

У зв'язку із введенням у дію нового КПК і прийняттям законів та нормативних правових актів, що регулюють функціонування досудового розслідування, виникла необхідність відповідних змін або прийняття нової Конституції України.

Так, у ст. 31 Основного Закону після слів «під час розслідування» вказаний термін «кримінальних справ». Таке викладення слів слід визнати неправильним. Відповідно до норм української чи російської мови розслідується саме злочин, а не кримінальна справа.

У п. 4 «Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури» від 12.09.2005 р. передбачено, що атестація прокурорів, слідчих та працівників навчальних закладів, яким присвоєно класні чини, проводиться один раз на п'ять років, що по-різному розуміється. Так, є факти, коли працівника районної, місцевої, обласної прокуратури з Академії переводять до Генеральної прокуратури України на вищі посади. Тому цей пункт можна зрозуміти так, що для атестації строк повинен спливати з призначенням працівника на конкретну посаду. Через декілька місяців або років працівники дізнаються, що стосовно них складаються документи і буде проводитися атестація, що викликає в них заперечення, навіть обурення. Такі працівники пояснюють, що раніше атестація вже проводилася, на новій посаді у Генеральної прокуратури вони працюють лише деякий час, а тому атестація повинна проводитися через п'ять років. Однак, незважаючи на це, щодо таких працівників здійснюється атестація, що можна розцінювати як порушення їх прав і свобод.

З метою виключення різного тлумачення та конфлікту інтересів, необхідно удосконалити цей пункт Положення, а

також деякі його словосполучення. Більше того, до Закону України «Про прокуратуру» внесено суттєві зміни та доповнення, підготовлено новий проект цього Закону, а тому необхідно підготувати та ввести в дію більш якісне Положення. У зв'язку з цим втратили чинність ці Положення від 09.09.1998 р. та 26.12.2002 р., а нині чинне також недосконалене.

В Інструкції з діловодства в органах прокуратури України від 15.01.2013 р. підпункт 1.6 має назву «Тлумачення термінів», які використовуються в цій Інструкції. У графі «Додаток 1 до п. 1.6» є назва «Терміни, які використовуються у межах Інструкції, вживаються у такому значенні».

Однак у підпунктах 2.2, 2.11, 3.2, 4.1.11, 5.8, 8.11 цієї Інструкції є слова «терміни», які за змістом вживаються як час (строк) виконання роботи. Тому ці слова необхідно замінити на слово «строк» залежно від відмінка.

В абзаці 4 підпункта 9.2.4 «складання наказів» Інструкції з діловодства в органах прокуратури України вказано, що текст наказу складається з параграфів (пунктів). У змісті та тексті деяких наукових праць вказані параграфи. Але термін «параграфів» необхідно викреслити, оскільки він є застарілим.

Існують факти, що нерідко терміни «аналіз» і «узагальнення» ототожнюються, що є неправильним [13].

У підпункті 16.4.2 цієї Інструкції є такі слова: «Під час транспортування документи вміщуються у валізи, чемодани...». Але останні два слова є тотожними, а тому одне слово є зайвим. Так, відповідно до нового російсько-українського словника-довідника слово «чемодан» українською означає «чемодан, валіза».

Інструкція з діловодства в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора України від 15.01.2013 р., за змістом та обсягом є великою та складною.

З метою зручного використання цієї Інструкції необхідно її зміст, який знаходиться в кінці, викласти спочатку, як

передбачено в методичних рекомендаціях, а також деяких підручниках, монографіях тощо.

Вивчення Регламенту Генеральної прокуратури України, наказів та вказівок Генерального прокурора України показало, що в них немає визначення поняття форми та методів прокурорської діяльності. Відсутність обґрунтування наукового поняття й методичного підходу до цих термінів викликають різне тлумачення їх у теорії та практиці прокурорського нагляду.

У зв'язку з цим у проекті Закону України «Про прокуратуру» або в указаних нормативно-правових актах необхідно зазначити: «форми та методи прокурорського нагляду».

З філософії відомо, що форма повинна відповідати змісту. Тому форми нагляду — це правові засоби реалізації повноважень прокурора, визначені законом, наказами та вказівками Генерального прокурора.

Методика — це способи, прийоми, шляхи реалізації нагляду повноважень прокурора.

Як було вказано вище, заголовки та назви законопроектів та проектів підзаконних актів мають бути за можливістю короткими.

Тому велику назву «Кодекс законів про працю України» замінити словами: «Трудовий кодекс України». Також необхідно назву «Кодекс України про адміністративні правопорушення» замінити на назву «Адміністративний кодекс України».

На підставі Конституції України утворюються й розвиваються права, які становлять юридичні гарантії права на працю. Посиленням таких гарантій цього права має бути вдосконалення правових норм. Вони реалізуються на підставі відповідних статей трудового законодавства, а якщо вони порушені, захищаються шляхом розгляду трудових спорів. Однак, на жаль, у теорії та практиці не розглянута наступна актуальна проблема.

Працівник установи в ході трудової діяльності домовився з роботодавцем (керівником) або його заступником ін-

шої установи про прийняття його на роботу. У зв'язку з цим працівник звільнився з попередньої роботи на підставі припинення договору, а саме угоди сторін; розірвання трудового договору, укладеного на невизначений та визначений строк з його ініціативи. Потім керівник або його заступник (далі — роботодавець) цієї установи відмовили у прийнятті колишнього працівника на роботу. Такі факти є і будуть. Нерідко трапляється, коли працівники підприємства, установи, організації домовляються з роботодавцем, що після їх звільнення вони знову будуть працевлаштованими. Причини можуть бути різними, у тому числі звільнення у зв'язку з виходом на пенсію, доглядом за хворим близьким родичем тощо. Після звільнення ці особи звертаються до керівництва щодо працевлаштування, однак їм також відмовляють у прийнятті на роботу. Для підтвердження цього факту доказами можуть бути заяви особи до роботодавця, усні пояснення.

З метою реалізації конституційного права громадянина на працю пропонуємо у відповідній статті проекту закону про працю передбачити обов'язок роботодавця прийняти на роботу особу, з якою раніше була домовленість про працевлаштування.

Актуальною є проблема оформлення підручників, монографій і навчальних посібників. Вивчення багатьох наукових праць показує, що деякі з них по-різному оформлюються, що є неправильним. Так, структурні частини наукових праць зовсім різні. Існують праці, де в змісті вказані глави з арабськими або римськими цифрами. Потім спецсимволом позначені параграфи і, відповідно, заголовки, а деякі з них навіть без параграфів. У деяких працях зміст розташований в кінці книги, а його структура складається з передмови, розділів, списку рекомендованої літератури.

У навчальному посібнику зміст має складатися з передмови, розділів, глав, параграфів, додатків, списку використаної та рекомендованої літератури. Зміст навчального посібника «Кримінальний

процес України» складається з передмови, Загальної та Особливої частин, тем з номерами і параграфами.

Існують навчальні посібники, де у змісті вказані розділи та глави, за якими йдуть параграфи. Або вступ, глави, цифрові знаки, які можна зрозуміти як підглави, параграфи та рекомендована література. В інших навчальних посібниках зміст розташований в кінці книги, а в ньому немає ні глав, ні розділів, ні параграфів. Обґрунтовано виникає запитання, навіщо такі несистемні рубрикації?

Привертають увагу і такі факти. До кожної цитати дається посилання на її джерело, але виноска розміщується в нижній частині сторінки або в кінці наукової праці як список рекомендованої літератури, нумерація сторінок проставлена в центрі або у правому нижньому куті, в центрі або правому верхньому куті. У деяких працях перед кожною виноскою на джерело вказано: «див.» або «див. напр.». У зв'язку з цим виникає запитання, навіщо створювати таку громіздкість? Більше того, в деяких із цих посібників вказано спочатку ініціали автора, а потім прізвище, а має бути навпаки.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що структура оформлення підручників, монографій та навчальних посібників, що видаються, не має єдиних підходів, не уніфікована і не врегульована нормативно-правовим актом, а визначається автором.

З метою точного та єдиного підходу до оформлення, мінімізації зайвих термінів, економії часу в пошуку інформації у підручниках, навчальних посібниках, монографіях та інших наукових виданнях до них повинні бути встановленими такі вимоги. Вони мають складатися зі вступу, розділів, підрозділів, які мають заголовки, з нумерацією арабськими цифрами. Вступ не нумерується як розділ. Номер підрозділу має складатися з номера розділу і номера підрозділу, відокремлених крапкою. У кінці номера підрозділу ставлять крапку. З метою підвищення оперативності пошуку інформації, потрібно зміст розташовувати на початку наукової праці. Він по-

винен містити найменування та номери арабськими цифрами початкових сторінок усіх розділів, підрозділів, списку використаних джерел, додатків, а в монографіях — висновків. Порядковий номер сторінки проставляють арабськими цифрами в правому верхньому куті. Така структура змісту наукових праць має точно відповідати тексту.

З цією метою Міністерству освіти та науки України необхідно доповнити відповідний наказ, в якому вказати про порядок оформлення структури цих наукових праць.

Часто у повідомленнях на телебаченні та у засобах масової інформації при загибелі людей використовується термін «жертва». В деяких проектах законів України, методичних рекомендаціях, статтях та інших наукових працях також є термін «жертва», що є не зовсім точним, абстрактним та розуміється по-різному. Для правильного розуміння та юридичної кваліфікації необхідно говорити про вбитих, загиблих та постраждалих, відповідно до обставин.

Термін «резолуція» походить від лат.

resolutio — розв'язання, дозвіл. Цей термін тлумачиться як напис службової особи на діловому папері зі стислим викладом рішення щодо питань, порушених у цьому документі. Тому до організаційно-розпорядчих форм діяльності, які регулюють відносини керівника та підлеглих йому працівників, мають належати письмові резолюції на документах діяльності всіх органів державної влади, підприємств, організацій та установ різних форм власності.

Однак у порушення понятійно-термінологічної визначеності, закону логіки цей термін вживається по-різному. Наприклад, резолюція з'їзду громадських організацій Дарницького району м. Києва про підтримку на парламентських виборах 28 жовтня 2012 р. відповідного кандидата у народні депутати України. Насправді ж цей документ повинен мати назву «звернення».

Викладене дозволяє зробити **висновок**, що запропоновані заходи будуть позитивно сприяти вирішенню проблем у підготовці проектів законів та підзаконних актів.

Список використаної літератури

1. Клочков В. Г. Співвідношення прокурорського нагляду та державного контролю за дотриманням законів (проблеми теорії та практики) // Підприємництво, господарство і право. 2010. № 4. С. 154.
2. Клочков В. Г. Система органів державного нагляду та контролю (порядок створення та розмежування повноважень) // Право України. 2010. С. 204.
3. Клочков В. Г. У нас прав — нуль, а в когось — неміряно // Юридичний вісник України. 2007. № 9. С. 4.
4. Клочков В. Г. Концептуальная сущность и роль прокурорского надзора по охране и защите прав и свобод человека и гражданина // Підприємництво, господарство і право. 2005. № 10. С. 153.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка / общ. ред. Л. И. Скворцов. 24-е изд., испр. М.: ОНИКС 21 век; Мир и Образование, 2005. С. 779.
6. Бобровник С. В., Нагребельний В. П. Нормативно-правовий акт / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2002. С. 192.
7. Теория государства и права: учебник / под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. М.: ЮНИТИ ДАНА; Закон и право, 2001. С. 352.
8. Клочков В. Г. Становлення і розвиток прокуратури суверенної України. Весы Фемиды. 2004. № 3—4. С. 27.
9. Ожегов С. И. Словарь русского языка / общ. ред. Л. И. Скворцов. 24-е изд., испр. М.: ОНИКС 21 век; Мир и Образование, 2005. С. 570.
10. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / 4-е изд. М.: Юриформцентр, 1998. С. 1—15.
11. Даль В. И. Толковый словарь великорусского языка / 2-е изд. СПб. — М.: Изд. книгопродавца-типографа М. О. Вольфа, 1881. Т. 2. С. 774.

12. Клочков В. Г. Сущность и значение прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод гражданина и человека. Весы Фемиды. 2001. № 1. С. 52.
13. Клочков В. Г. Проблеми інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури // Міліція. 2010. № 9—10. С. 35.
14. Клочков В. Г. Проблеми інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури // Міліція. 2010. № 3—4. С. 47.

References

1. Klochkov V. G. The ratio of prosecutorial supervision and state control over the observance of laws (problems of theory and practice) // Entrepreneurship, Economy and Law. 2010. № 4. P. 154.
2. Klochkov V. G. The system of bodies of state supervision and control (the order of creation and separation of powers) // Law of Ukraine. 2010. P. 204.
3. Klochkov V. G. We have rights — zero, and someone — unmeasured // Legal Bulletin of Ukraine. 2007. № 9. P. 4.
4. Klochkov V. G. Conceptual essence and role of prosecutor's supervision on protection and protection of human and citizen's rights and freedoms // Entrepreneurship, economy and law. 2005. № 10. P. 153.
5. Ozhegov S. I. Dictionary of the Russian language / Society. ed. L. I. Skvortsov. 24th ed. M.: Onyx 21st Century; World and Education, 2005. P. 779.
6. Bobrovnik S. V., Nagrebelny V. P. Legal act / NAS of Ukraine. Institute of State and Law. V. M. Koretsky. Kyiv, 2002. P. 192.
7. Theory of State and Law: a textbook / ed. M. M. Rassolova, V. O. Luchina, B. S. Ebzeeva. M.: UNITS OF DANA; Law and Law, 2001. P. 352.
8. Klochkov V. G. Formation and development of the prosecutor's office of sovereign Ukraine. Libra Themis. 2004. № 3—4. P. 27.
9. Ozhegov S. I. Dictionary of the Russian language / Society. ed. LI Skvortsov. 24th ed. M.: Onyx 21st Century; World and Education, 2005. P. 570.
10. Tikhomirova LV, Tikhomirov M. Yu. Legal Encyclopedia / 4th ed. M.: Yurinformtsentr, 1998. P. 1—15.
11. Dahl V. I. The intelligent dictionary of the Great Russian language / 2nd ed. St. Petersburg. — M.: Izd. typographic bookseller MO Wolf, 1881. Vol. 2, p. 774.
12. Klochkov V. G. The essence and importance of prosecutorial supervision over the observance of the rights and freedoms of a citizen and a person. Libra Themis. 2001. № 1. P. 52.
13. Klochkov V. G. Problems of information support of activity of bodies of prosecutor's office // Militia. 2010. № 9—10. P. 35.
14. Klochkov V. G. Problems of information support of activity of bodies of prosecutor's office // Militia. 2010. № 3—4. P. 47.

Клочков В. Г. Проблемы определения правовых понятий в законах и других нормативно-правовых актах.

Каждое юридическое понятие имеет не только содержание (контент), но и форму. Форма требует соблюдения правил определения и конструирования понятий. Совершенствование правовой терминологии невозможно без глубокой разработки и соблюдения правил анализа и точного построения понятийного аппарата. Пробелы в законодательстве и нормативно-правовых актах являются производными от неточности, отсутствия четкости и простоты понятийных конструкций. Противоречивость, несогласованность некоторых правовых норм, находящихся в различных законах и нормативно-правовых актах, несоответствие норм сложившимся реалиям правовой жизни в государстве и обществе затрудняют выполнение органами государственной власти, в том числе правоохранительными, возложенных на них функциональных обязанностей. Ошибки, допускаемые при подготовке проектов законов и нормативно-правовых актов, методических рекомендаций в основном сводятся к нарушению требований единых законов логики: закона тождества, закона противоречия, закона исключенного третьего и закона достаточного основания. Использование неподходящей терминологии

гии вызывает осложнения в применении правовых норм. Конституция Украины возлагает на прокуратуру функцию представительства интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом. Термин представительство выбран не совсем точно. Слово «представительство» означает: выполнение обязанностей представителя; учреждение, представляющее интересы кого-либо; выборы, а также право, порядок выборов представителей в какие-либо органы; представительство — это правоотношения, в которых одна сторона (представитель) обязана или имеет право делать сделку от имени другой стороны, которую она представляет; представительство означает деятельность от имени кого-нибудь, по поручению лица. По своей юридической природе представителем может быть уполномочен только на те сделки, право на осуществление которых имеет лицо, которое он представляет. Представительская деятельность прокуратуры в суде является специфической, так как данному органу не нужны поручения, договоры или другие документы. Прокурор или его заместитель должен действовать не от имени кого-то, а от лица государства в пользу человека и гражданина, государства или общества, в пределах, установленных законодательством. В законодательстве имеет место конфликт (коллизия) в праве касательно термина «представительство». Для устранения такого конфликта нужно вносить изменения в Закон Украины «О прокуратуре».

Ключевые слова: определение понятий, законы и нормативно-правовые акты, точность, ясность, краткость терминов.

Klochkov V. G. Problems of defining legal concepts in laws and other normative legal acts.

Each legal concept has not only content (content), but also a form. The form requires compliance with the rules for the definition and construction of concepts. Improving legal terminology is impossible without deep development and observance of the rules of analysis and the precise construction of the conceptual apparatus.

Gaps in legislation and regulations are derived from inaccuracy, lack of clarity and simplicity of conceptual constructions. The inconsistency of certain legal norms found in various laws and regulatory legal acts, the inconsistency of norms with the prevailing realities of legal life in the state and society impede the fulfillment by state authorities, including law enforcement, of their functional responsibilities. Mistakes made in the preparation of draft laws and regulations, methodological recommendations mainly boil down to the violation of the requirements of the unified laws of logic: the law of identity, the law of contradiction, the law of the excluded third and the law of sufficient reason. The use of inappropriate terminology causes complications in the application of legal norms. The Constitution of Ukraine assigns to the prosecutor the function of representing the interests of a citizen or state in court in cases specified by law. The term representation is not exactly chosen. The word «representation» means: the performance of the duties of a representative; an institution representing the interests of someone; elections, as well as the law, the procedure for the election of representatives to any bodies; representation is a legal relationship in which one party (representative) is obligated or entitled to make a transaction on behalf of the other party that it represents; representation means activity on behalf of someone, on behalf of a person. By its legal nature, a representative can only be authorized for transactions that the person he represents is entitled to carry out. The representation of the prosecutor's office in court is specific, since this body does not need instructions, contracts or other documents. The prosecutor or his deputy should act not on behalf of someone, but on behalf of the state in favor of the person and citizen, state or society, within the limits established by law. In the legislation there is a conflict (conflict) in the law regarding the term «representation». To eliminate such a conflict, it is necessary to amend the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office».

Key words: definition of concepts, laws and regulations, accuracy, clarity, brevity of terms.