

Дашковська О. Р.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії права та конституційного права
Полтавського юридичного інституту*

Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

СИСТЕМНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ЙОГО КОНСТИТУТИВНА ОЗНАКА

Анотація. В статті наведено представлені в юридичній науці підходи до визначення поняття «законодавство» та окреслення складу його елементів. Обґрунтовано розуміння законодавства як системи всіх діючих в межах національної правової системи нормативно-правових актів. Розкрито системний характер законодавства.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, закон, законодавство, юридична сила, система законодавства.

Постановка проблеми. Сутність публічної влади в демократичній державі полягає в тому, що єдиним джерелом влади є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування. Її реалізація в сучасному суспільстві неможлива без використання актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, котрі є зовнішнім проявом здійснення владних повноважень, в них знаходять відображення конкретні рішення представників публічної влади щодо врегулювання певних суспільних відносин для досягнення відповідних соціальних, і зокрема юридичних, наслідків. Система актів, що мають нормативний характер, в юридичній науці і практиці отримала назву законодавства.

Різноманітні аспекти проблеми формування та розвитку законодавства як системи нормативних актів висвітлювалися у працях С. Алексєєва, В. Баранова, С. Бахіна, Ж.-Л. Бержеля, В. Буткевича, С. Бошно, В. Бойцовой, Т. Гурової, Р. Давіда, Г. Дутки, К. Делажа, Л. Ентіна, С. Зівса, С. Кашкіна, Д. Керімова, М. Козюбри, А. Колодія, Л. Корчевної, Х. Кьотца, В. Лазарева, Р. Леже, І. Лукашука, О. Лук'янової, Л. Луць, М. Марченка, А. Міцкевича, І. Овчаренка, К. Осаке, Н. Пархоменко, І. Погрібного, С. Полєніної, П. Рабіновича, А. Саїдова, М. Сільченка, Р. Тополєвського, Б. Топорніна, О. Скакун, Ю. Тихомирова, К. Хессе, М. Цвіка, В. Чіркїна, Г. Шмельової, О. Ющика та ін. Втім, слід констатувати, що розуміння поняття «законодавство», а також розкриття його системи не здобули однозначного вирішення.

Саме тому метою цієї статті є надання загальнотеоретичної характеристики поняття законодавства, що передбачає встановлення елементів, які складають його систему, і визначення системних зв'язків між ними.

Виклад основного матеріалу. Як справедливо зауважує Г.І. Дутка, поняття «законодавство», яке вживається як у юридичній теорії, так і в правотворчій практиці, у тому числі у Конституції України, у різних значеннях, найбільш часто визначається як сукупність всіх нормативних актів держави [1, с. 5]. Сама авторка більш науково

коректним вважає розуміння законодавства виключно як системи законів, і навіть виступає із пропозицією внести відповідні зміни до Конституції України, які б вказували саме на таке розуміння терміну «законодавство». Наполягає на необхідності вузького розуміння терміну «законодавство», апелюючи до принципу верховенства закону, й Є.П. Євграфова [2, с. 20].

В цілому, якщо узагальнити представлені в юридичній науці підходи до визначення поняття законодавства, то можна виокремити такі:

1) під законодавством розуміють всі джерела норм права, встановлені або визнані державою;

2) під законодавством розуміють всі нормативно-правові акти держави [3, с. 12; 4, с. 11; 5, с. 9; 6, с. 292, 7, с. 32];

3) під законодавством розуміють тільки акти вищих органів державної влади (законодавчих зборів, президента і уряду);

4) під законодавством у вузькому сенсі слова розуміють сукупність діючих в країні законів.

Слід також взяти до уваги усталену практику використання терміну законодавство, що об'єднує в собі як закони (іноді використовується поняття «законодавчий акт»), так і підзаконні акти. Так, загальноприйнята в практиці правотворчості (саме із широкого розуміння терміну законодавство виходить, зокрема, Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV, який під законодавством розуміє закони та інші нормативно-правові акти), застосування права (наприклад, в узагальненні Верховного Суду України «Практика розгляду судами корпоративних спорів») та правотлумачної діяльності (зокрема, в роз'ясненні Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури «Про вступ у силу рішень про зупинення Свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю та про анулювання цього Свідоцтва», яке затверджено рішенням від 18 лютого 2005 р. № IV/9-2, під чинним законодавством України про адвокатуру розуміються Закон України «Про адвокатуру» і підзаконні акти) формула «чинне законодавство» використовується для позначення всієї сукупності нормативно-правових актів, які діють в державі. Відступ від такої загальної практики має місце лише у поодиноких випадках.

Якщо звернутися до текстів чинних кодексів України, то слід констатувати, що в них термін «законодавство» використовується як у вузькому значенні:

- кримінальне процесуальне законодавство України складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цього Кодексу та інших

законів України (ч. 2 ст. 1 Кримінального процесуально-го кодексу України 13 квітня 2012 року № 4651-VI [8, ст. 1370]); так і у широкому:

- законодавство України з питань державної митної справи складається з Конституції України, цього Кодексу, інших законів України, з міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також з нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання цього Кодексу та інших законодавчих актів (ч. 1 ст. 1 Митного кодексу України 13 березня 2012 року № 4495-VI [9, ст. 1175]);

- податкове законодавство України складається з Конституції України, Податкового кодексу, Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання Кодексу та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими Кодексом (п. 3.1 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [10, ст. 112]);

- бюджетне законодавство складається з Конституції України; Бюджетного кодексу України; закону про Державний бюджет України; інших законів, що регулюють бюджетні відносини; нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Кодексу та інших законів України; нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; рішень про місцевий бюджет; рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до Кодексу, інших нормативно-правових актів (ст. 6 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [11, ст. 572]);

- цивільне законодавство України складається з Конституції України, Цивільного кодексу України, інші закони України, акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти інших органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим (ст. 4 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV [12, ст. 356]) тощо.

Наведені положення свідчать про те, що на рівні кодифікованих законодавчих актів переважає саме широке розуміння терміну «законодавство». На користь такого розуміння говорить і знакове Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. у справі № 17/81-97 [13, с. 59]. У цьому рішенні орган конституційної юрисдикції, як відомо, дійшов висновку, що термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України [14], треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори

України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України. Втім, маємо визнати: в межах цього Рішення відбулося не загальне тлумачення поняття «законодавство», а лише в контексті його вживання в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, що, на думку більшості правників, є невиправданим, адже за таких умов, з метою встановлення змісту поняття «законодавство», яке зустрічається майже в кожному нормативно-правовому акті національної системи законодавства, може постати проблема у необхідності щоразу офіційно тлумачити вказаний термін щодо кожного нормативного акта та/чи його різних статей.

Законодавство постає у вигляді цілісної, органічної, самоорганізуючої системи лише тоді, коли нормативно-правові акти починають розглядатися в їхніх взаємозв'язках і ієрархії, як певна впорядкована цілісність, намагаючись подолати притаманні їм колізії, коли стає можливим виділити існування між нормативно-правовими актами різних типів зв'язків. Законодавство є системою, яка повинна мати такі інтегруючі ознаки, як гнучкість, гармонійність і несуперечність усіх елементів. При цьому між нормативно-правовими приписами існують координаційні та субординаційні зв'язки. Перші виражають просторову упорядкованість, узгодженість елементів, їх взаємодію по горизонталі (наприклад, зв'язки між нормами Загальної й Особливої частин кодексу). Відносини субординації регулюють вертикальну узгодженість компонентів системи законодавства, їх взаємодію, що виявляється у формі підпорядкування (прикладом є, зокрема, взаємозв'язок між нормами Конституції та поточного законодавства) [15, с. 8].

Системність – якісна властивість об'єктивного світу, і вона не залежить від того, що людина думає про системність, але осмислити і пояснити її може лише людський розум. Системні уявлення – це відображення системності об'єктивного світу, реально існуючих характеристик досліджуваного об'єкту. Системність джерел позитивного права споконвічно «закладена» в самій їх природі і в їх характері як правових феноменів, існуючих і функціонуючих не окремо, а тим більше – не ізольовано один від одного, а в тісному взаємозв'язку і взаємодії один з одним. Це означає, що до вивчення нормативно-правових актів в цілому і підзаконних актів зокрема слід підходити не як до окремо взятих чи таких, що знаходяться в простій, механічно створеній сукупності правових інститутів, а як до об'єктивним чином сформованої, цілісної системи.

Головним критерієм поділу нормативно-правових актів є юридична сила. Вони, відповідно, поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти [16]. Юридична сила – це специфічна властивість нормативно-правових актів, яка відображає їхнє співвідношення і взаємозалежність за формальною обов'язковістю та визначається місцем правотворчого органу в апараті держави [17]. Так, у рішенні Конституційного Суду України № 9-рп/2001 від 19 червня 2001 р. (справа щодо стажу наукової роботи) [18, ст. 1182] зазначено, що Україна є правовою державою (стаття 1 Конституції України), а в правовій державі існує суворі ієрархія нормативних актів, відповідно до якої по-

станови та інші рішення органів виконавчої влади мають підзаконний характер і не повинні викривляти сутність і зміст законів [19, с. 156].

Юридична сила правового акта визначає те місце, яке він займає в системі правових актів, акт нижчої юридичної сили немає суперечити акту, котрий володіє вищою юридичною силою, не може змінювати або скасовувати його. У разі порушення цих вимог юридичний акт визнається недійсним, наслідком чого стане його зміну або скасування. Підзаконні акти приймаються на основі та на виконання закону, носять вторинний, похідний від законів характер.

Отже, всі види нормативних правових актів утворюють систему, засновану на ієрархічній підпорядкованості. Завдяки дотриманню принципу ієрархічної співвідпорядкованості, забезпечується формально-логічна несуперечливість та узгодженість правових норм. Кожен вид актів займає строго визначений рівень в ієрархії нормативних правових актів.

Відповідно до загального уявлення (є й інші типи ієрархічних систем) про ієрархію як про «принцип структурної організації складних багаторівневих систем, що полягає в упорядкуванні взаємодій між рівнями у порядку від вищого до нижчого», щодо нормативних правових актів слід відзначити:

1) юридична сила і соціальна значимість кожного нормативно-правового акта залежить від місця, яке займає в системі державних органів орган, що видає цей акт, тобто від ієрархії відповідних державних органів;

2) акти нижчих органів мають перебувати в суворій відповідності до актів вищих органів і не повинні суперечити їм; разом узяті ці акти повинні відповідати Конституції і не суперечити їй;

3) акти вищих і нижчих органів не повинні підміняти один одного (зокрема, «вищий орган не вправі брати на себе вирішення питань, які входять до компетенції нижчих органів»);

4) найбільш важливі суспільні відносини, що підлягають правовому регулюванню, повинні бути опосередковані тільки законом;

5) акти нижчих органів можуть бути змінені або скасовані тільки тими органами, що їх видали, або вищими за них органами.

Таким чином, у найбільш загальному вигляді ієрархія нормативних правових актів така: закон – підзаконний акт. При цьому в науковій літературі влучно вказується, що «ступінь правової сили» форми права «на ієрархічній драбині правової системи принципово відповідає співвідношенню абстрактності та конкретності її приписів, а також їх узагальненості та індивідуальності». Через це закон має більш абстрактний характер порівняно із підзаконними актами. У світлі сучасної теорії рішень закони та підзаконні акти, прийняті вищими органами державної влади, можна віднести до державних управлінських рішень стратегічного типу.

Дійсно, держава як всеосяжна політико-територіальна організація наділена повноваженням на управління всіма суспільними процесами, в тому числі і за допомогою різних управлінських рішень. У більшості випадків держава доводить до суспільства свої рішення у формі законів і підзаконних актів. Тому, відповідно до теорії сучасного

менеджменту, можна говорити про закон як управлінське рішення стратегічного типу. Стратегічне управління в найбільш загальному вигляді визначається як «діяльність, яка полягає у виборі сфери та системи дій по досягненню довгострокових цілей організації в постійно мінливих умовах зовнішнього середовища». Саме в законах відображаються довгострокові цілі, основні напрями розвитку суспільства, які формулюються носіями вищої державної влади з урахуванням закономірностей історичного, економічного і культурного розвитку. Однак стратегічне управління за своєю природою є таким, що не дає і не може дати чіткої, розгорнутої і докладної картини бажаного майбутнього.

Таким чином, закони містять абстрактні приписи, визначають принципи та моделі соціально значущої поведінки, які звернені до всіх суб'єктів права і розраховані на багаторазове застосування. Основна маса базових законів має безстроковий характер. Підзаконні акти також є управлінськими рішеннями. Як і закони, вони можуть мати концептуальний характер, але переважно вони покликані забезпечити реалізацію абстрактних приписів законів як нормативних актів вищого рівня, вищої юридичної сили.

Особливо слід підкреслити: підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості. Проте їх юридична сила не має такої ж загальності та верховенства, як це властиво законам. Хоча вони посідають важливе місце в усій системі нормативно-регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

В системі нормативно-правових актів найвищу юридичну силу має Конституція, яка розглядається як Основний закон. Конституція України встановлює межі для законодавця: визначає параметри для подальшого нормативного регулювання й унеможливує необгрунтоване втручання держави у сферу суспільного життя.

Наступний щабель в ієрархії нормативно-правових актів займають закони, які приймаються парламентом і мають вищу юридичну силу у порівнянні з нормативними актами інших державних органів. Закони розрізняються за своїм змістом, формою, юридичною силою і порядком прийняття.

Висновки. В низці зарубіжних країн особливе значення в регулюванні окремих сфер мають нормативні акти, які приймаються центральними органами виконавчої влади (урядом, міністерствами, відомствами) в порядку здійснення ними делегованих парламентом законодавчих повноважень (делеговане законодавство), тобто такі акти за юридичною силою займають одну ланку із законами і не можуть бути віднесені до підзаконних актів. В Україні роль таких нормативно-правових актів свого часу виконували декрети Кабінету Міністрів України, зокрема, Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року № 56-93 [20, ст. 336], втім наразі із набранням чинності Податковим кодексом України (01.01.2011 р.) він втратив силу.

Система нормативних актів включає також підзаконні акти, прийняті центральними і місцевими органами виконавчої влади (регламенти, накази, інструкції, тощо). Такі акти мають бути заснованими на законах, покликані конкретизувати їх зміст, не можуть їм суперечити.

Окрему ланку серед нормативно-правових актів займають локальні нормативно-правові акти – статuti територіальних громадян, регламенти місцевих рад, положення про символіку територіальної громади та інші акти, які приймаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Наведені вище доктринальні положення можуть здобути статус нормативного припису, якщо парламентом України буде схвалено проект закону «Про нормативно-правові акти».

Література:

- Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г.І. Дутка; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2003. – 18 с.
- Євграфова С.П. Система національного законодавства в контексті права (лібертарно-легістський підхід): Монографія / С. Євграфова. – К.: КНТ, 2007. – 184 с.
- Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. В. Щерба; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 20 с.
- Колісник Т.В. Внутрішнє законодавство України як джерело міжнародного приватного права: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Т.В. Колісник; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 19 с.
- Пронюк Н.В. Національне законодавство і його роль у демократичних перетвореннях в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.В. Пронюк; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2004. – 18 с.
- Пархоменко Н. Законодавство України на сучасному етапі: кількісний та якісний аналіз. / Н. Пархоменко. // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 291-298.
- Шебанов А.Ф. Система законодательства как научная основа кодификации / А.Ф. Шебанов // Советское государство и право. – 1971. – № 12. – С. 30–38.
- Кримінальний процесуальний кодекс України 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37 (25.05.2012). – Ст. 1370.
- Митний кодекс України 13 березня 2012 року № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32 (04.05.2012). – Ст. 1175.
- Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, / № 13-14, № 15-16, № 17. – Стор. 556, стаття 112.
- Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50, / № 50-51. – Стор. 1778, стаття 572.
- Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Стаття 356.
- Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. у справі № 17/81-97 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Стор. 59.
- Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР від 17.12.1971. – 1971. – Додаток до № 50.
- Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переконання: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.П. Погребняк; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2001. – 19 с.
- Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 14 червня 2010 р. у справі № 2а-8218/10/0570 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10382328>.
- Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 13 березня 2012 року у справі № 2а/1570/10129/2011 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22112644>.
- Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 93 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого пункту 2 про визначення стажу наукової роботи «з дати присудження наукового ступеня або присвоєння вченого звання» постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік посад наукових працівників державних наукових установ, організацій та посад науково-педагогічних працівників державних вищих навчальних закладів III - IV рівнів акредитації, перебування на яких дає право на одержання пенсії та грошової допомоги при виході на пенсію відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 27 травня 1999 року (справа щодо стажу наукової роботи) від 19 червня 2001 року № 9 – рп/2001 у справі № 1-37/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26 (13.07.2001). – Ст. 1182.
- Чаюн М.Г. Правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях і висновках (1997-2003 роки) / М. Г. Чаюн, Ю. М. Кириченко, Р.А. Кидисюк. – К.: Атіка, 2003. – 336 с.
- Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року № 56-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30 (27.07.93). – Ст. 336.

Дашковская Е. Р. Системность законодательства как его конститутивный признак

Аннотация. В статье рассмотрены представленные в юридической науке подходы к определению понятия «законодательство» и определению состава его элементов. Обосновано понимание законодательства как системы всех действующих в рамках национальной правовой системы нормативно-правовых актов. Раскрыт системный характер законодательства.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, закон, законодательство, юридическая сила, система законодательства.

Dashkovska O. Consistency of legislation as a sign of its constitutive

Summary. In the article approaches to the definition of «legislation» and the determination of the composition of its elements presented in legal science are discuss. The understanding of the law as a system of operating within the national legal system of laws and regulations is grounded. The systematic of legislation is disclosed.

Key words: legal act, law, legislation, legal force, to the system of legislation.