

ДОКТРИНАЛЬНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВОВИХ АКТІВ

МЕЛЬНИК Роман Анатолійович - ад'юнкт кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ, капітан міліції

В статті аналізується доктринальне дослідження і правова регламентація правових актів в Україні і зарубіжних країнах. Аналізується цілесобразність прийняття Закону України «О нормативно-правових актах».

Ключові слова: *правовий акт, нормативно-правовий акт, нормотворчий процес.*

Система правових актів, до якої належать нормативно-правові та індивідуально-владні акти в Україні, постійно розвивається і для того, щоб її системно, обґрунтовано та логічно удосконалювати необхідно знати як історію їх наукового опрацювання, так і сучасну конституційно-правову регламентацію, насамперед, нормативно-правових актів не лише в нашій державі, а й за її межами. А отже, можна стверджувати, що актуальність обраної теми дослідження зумовлена тим, що побудова демократичної правової держави не може відбуватися без встановлених надійних правових гарантій регулювання суспільних відносин. Сучасні умови суспільного життя вимагають усвідомлення теоретико-методологічних основ розробки, прийняття та введення в дію правових актів, як основної форми права в нашій державі. Але норми права, що приймаються органами держави та місцевого самоврядування в Україні, тільки тоді можуть слугувати джерелами права для громадян і організацій, коли вони відповідають положенням Конституції та законів України.

Розробкою зазначених питань займалися такі відомі вітчизняні і зарубіжні вчені, як Алексєєв С.С., Бандурка О.М., Бицага Ю.М., Горбунова Л.М., Дзейко Ж.О., Дутка Г.І., Копейчиков В.В., Мірошніченко А.М., Піголкін А.С., Погорілко В.Ф., Рабінович П.М., Скакун О.Ф., Тихоміров Ю.О., Ющик О.І., та інші.

А отже, метою даної статті є дослідження й узагальнення різних наукових поглядів на місце і значення правових актів у суспільстві, починаючи від античних філософів до сучасних теоретиків права і характеристика стану регламентації правових актів у законодавстві нашої держави і зарубіжних країн.

Насамперед, хотілося б зазначити, що історія правових актів починається з того часу, коли звичаї перестають задовольняти потреби людей і серед усіх актів найпоширенішою формою вираження поступово стає закон. Такий правовий акт мав ряд переваг перед звичаєм, а саме: ясність і чіткість, а також однаковість для індивідуально-різних життєвих відносин; підвищену оперативність, тобто закон здатен регулювати досить важливі відносини в динаміці їх розвитку; чітко та послідовно визначений об'єм дії, як в просторі, так і в часі [8, с. 15].

Першими країнами, де почали зароджуватися якісь уявлення про закони, як основні нормативно-правові акти, були Древній Китай та Індія. За часів античності вчення про закон, як основну форму права,

лише розвиваються, але думки деяких філософів-правознавців, про цей вид нормативно-правових актів, залишаються і досі актуальними. Саме тому ми не можемо не зазначити думку Сократа, який зауважував, що закони є частиною вічного світового порядку [3, с.100].

Законодавці Древнього Риму обирали колегію децемвірів, які займалися написанням законів. Результатом їх роботи є перша письмова пам'ятка права «Закони XII таблиць», прийняті в 451 – 450 роках до н.е. Закони були записані на 12 дубових дошках, що містять 118 статей, і виставлені на форумі для загального відома. Вони в оригіналі не збереглися і стали відомі з творів римських юристів. У Законах XII таблиць містилися положення про судочинство, майнові відносини, шлюбно-сімейне право, злочини та покарання [3, с.172]. Окрім зазначеної пам'ятки, перший кодекс теж був створений у Древньому Римі. Це був звід – *Corpus juris civilis* (483 – 529 роки).

Правові акти на всіх історичних етапах займають особливе місце і поступово витісняють звичаї. Варто зазначити, що з XII – XIII століття писані закони мають всезагальний характер і є обов'язковими для всієї країни (наприклад, Саксонське і Швабське зерцало в Німеччині).

У період панівної влади церкви в Європі, а саме в Середньовіччі, роль самих законів не зменшується. Фома Аквінський стверджував, що ідеальною формою правління для країни є політична, а не абсолютна монархія. Він вважав, що закон – це відоме правило і мірило дій, яким хтось спонукається до дій або утримується від них [8, с.4].

Першою збіркою законів у Київській Русі була «Руська правда», положення якої розповсюджувалися на всю територію держави. Наступна віха розвитку правових актів в Україні – це XVI – XVII століття. У цей період виходять три Литовські статuti (1529 р., 1566 р. і 1588 р.), де вже в Першому статуті, було 13 розділів і 250 статей, а головне, що вперше було внесено спеціальну статтю, яка дозволяла поповнювати статті статуту.

З приходом до влади буржуазії правові акти і закон, зокрема, набувають нових ознак. У цей час такі вчені, як Дж. Локк, Ш.Л. Монтеск'є розвивають теорію розподілу влади і за нею право на видання законів належить виключно парламенту. Закон має найвищу силу в державі.

Прийняття Декларації прав людини і громадянина 1791 р. і Конституції США 1787 р. стають початком зародження позитивістських ідей. Позитивісти наголосили на необхідності поглибленого вивчення форм права, їх ієрархічної субординації, обґрунтували необхідність вдосконалення законодавчої техніки, довели актуальність проблеми відповідності всіх джерел права конституційним нормам [2, с. 176-177].

Крім закону, в Європі розвивалися й інші форми джерел права, наприклад, такі, як судовий прецедент. З XII ст. в Англії починають здійснювати правосуддя від імені короля, а судові рішення записувалися в особливі книги (свитки тяжб), і таким чином ці рішення ставали обов'язковими для застосування в судах нижчої інстанції.

У XX ст. із заснуванням ЄСРП на всій його території закон та інші форми правових актів набувають форми наказу, але в той же час в країнах Західної Європи спостерігалася зовсім інша ситуація, право і закон перестають ототожнюватися, закони стають не правом, а правовими.

Із здобуттям незалежності в Україні все більше вчених та юристів практиків звертаються до питання нормативно-правових актів, адже держава врегульовує всі суспільні відносини за їх допомогою, а питань, пов'язаних із функціонуванням системи нормативно-правових актів, зокрема: про ієрархію, структуру нормативно-правових актів, вимог до нормопроекування, побудови нормотворчого процесу, законодавчу техніку, правозастосування, залишається дуже багато.

З 1991 року в нашій державі було захищено велику кількість дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата і доктора юридичних наук на зазначену проблему. Спільним для всіх цих наукових робіт є спроба удосконалити нормотворчий процес в країні, але у цьому процесі є, на

нашу думку і недолік, бо науковці, насамперед, звертають увагу при вивченні історії генезису нормативних актів на історію європейських країн, а вже коли мова йде про сучасний стан нормотворчої діяльності, то оперують даними країн Співдружності Незалежних Держав. Звісно, ці країни є близькими до України, бо ми маємо спільну історію, спільне бачення правового майбутнього, і про це свідчить те, що Україна є державою-спостерігачем у Співдружності Незалежних Держав. У той же час наша держава має багато спільного і з країнами Європи, і основним критерієм їх схожості є романо-германська правова сім'я.

Приймаючи до уваги зазначене, необхідно наголосити на тому, що в Україні уже давно є дискусійним питання про необхідність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», але і серед сучасних науковців немає єдиного спільного бачення, чи потрібно приймати вищезазначений закон. Разом з тим Верховна Рада України прийняла 20 травня 2011 року в першому читанні Закон України «Про нормативно-правові акти» від 30 листопада 2010 року.

При цьому треба врахувати, що Мірошніченко А.М. та Попов Ю.Ю. у своїй статті «Чи потрібний Закон України «Про нормативно-правові акти»?» зазначили, що зарубіжний досвід не свідчить про доцільність прийняття закону про нормативно-правові акти. На підтвердження цієї думки вони наводять приклади європейських держав, відповідно до яких усі країни вважають саме «закон» нормативно-правовим актом, що має вищу юридичну силу в країні, а інші акти, які мають силу закону, також прописують в Основному Законі країни[5].

Так, наприклад, у Франції, крім законів, до системи нормативно-правових актів входять регламентні акти, які видаються відповідно до ст. 37 Конституції Франції, з питань, «які не входять до компетенції законодавства», виконавчо-розпорядчими органами в особі уряду, міністрів, а також уповноваженими на те органами адміністрації різних рівнів [9]. Ще одним видом є ордонанси – акти, які приймає відповідно до ст. 38 Конституції Франції уряд (Рада

міністрів) країни з дозволу парламенту і за висновком Державної Ради. Впродовж установленого законом терміну ордонанси затверджуються парламентом, після чого вони набирають сили закону, і, відповідно до Конституції держави, можуть бути змінені лише законом. Якщо у встановлений термін ордонанс не був прийнятий парламентом, то він втрачає свою юридичну силу. Вивчаючи систему нормативно-правових актів Франції, варто також зазначити урядові декрети, які приймаються лише після позитивного висновку Конституційної Ради [9].

Трохи інша ситуація в Італії, де, окрім системи нормативно-правових актів, є ще «законодавчі декрети», які діють відповідно до ст. 76 Конституції країни. Ці декрети видає уряд, виконуючи законодавчі функції, право на які їм надав парламент з вказівкою на термін і коло зазначених питань. Також мають місце «тимчасові розпорядження, які мають силу закону», відповідно до ст. 77 Конституції Італії. В той же день вони мають бути надані до парламенту на затвердження і за умови, що палати чи весь парламент розпущені, вони спеціально скликаються і збираються протягом п'яти днів [10].

Як вже зазначалося вище, країни-члени Співдружності Незалежних Держав йдуть шляхом прийняття законів «Про нормативно-правові акти». Зокрема, у Республіці Киргизстан було прийнято закон «Про нормативні правові акти Киргизької республіки» від 1 серпня 1996 року, в Республіці Туркменістан – «Про нормативно-правові акти» від 18 серпня 1996 року, у Республіці Казахстан – «Про нормативні правові акти», який чинний від 24 березня 1998 року, у Республіці Білорусь – «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь» від 10 січня 2000 року. Усі вищезазначені нормативно-правові акти формулюють однакові ознаки закону: 1) видається законодавчим органом чи народом (у разі референдуму); 2) має нормативний зміст; 3) регулює найбільш важливі, основоположні суспільні відносини; 4) має найвищу юридичну силу; 5) приймається за спеціальною процедурою.

Заслуговує на увагу і Румунія, де у 1976 році Декретом Державної Ради Румунії було затверджено «Загальну методологію законодавчої техніки», і в цьому ж документі законодавець перерахував категорії нормативних актів.

Отже, є два офіційних способи правової регламентації правових актів:

1) у конституції, коли в ній самій закріплено перелік основних нормативно-правових актів. Прикладом можуть слугувати Конституція ФРН 1949 р., у якій сьомий розділ має назву «Законодавство Федерації», Конституція Австрії містить розділ 2 «Законодавча влада федерації». У Конституції Російської Федерації та України є лише статті та їх частини, які вказують на місце і роль законів серед інших нормативно-правових актів;

2) у спеціальному законі про правові акти, де міститься перелік усіх видів нормативно-правових актів і їх нормативні характеристики, співвідношення між собою та способи вирішення конфліктів між ними.

В Україні вже пройшов перше читання законопроект «Про нормативно-правові акти», який дає визначення всіх видів нормативно-правових актів, їх класифікацію, визначає структуру самого нормативного акту, встановлює порядок підготовки, прийняття, тлумачення і дію нормативно-правового акту. Цей закон є основним і він виконує багато завдань, зокрема: 1) називає види законів і підзаконних актів; 2) дає чіткі критерії предмету регулювання законів і підзаконних актів; 3) встановлює ієрархію в системі нормативно-правових актів; 4) створює стандарт форми і змісту нормативного акту; 5) є орієнтиром при вирішенні усіх спорів, пов'язаних з нормативно-правовими актами.

На жаль, у Конституції України відсутнє визначення основних термінів і понять, у вигляді окремої статті, або ж у статтях, де цей термін вживається. Таким чином, виникає незгодженість у розумінні не лише окремих понять, а й системи всіх нормативно-правових актів держави. Разом із тим, у ст. 150 Конституції України законодавець оперує поняттями «закон» і «правові акти Верховної Ради України», а в ст. 91 Консти-

туції України «закон», «постанова» і «акт». Цей приклад свідчить, насамперед, про те, що в державі не дотримуються вимог нормотворчої техніки [4, с. 13].

Таким чином, ми вважаємо, що в країні має бути нормотворче закріплення правил нормоутворення. Українські правознавці, зокрема, Косович В.В., Мірошніченко А.М., Попов Ю.Ю. у своїх працях вказали на недоліки прийнятого у першому читання Закону України «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2011 року. На нашу думку, перед розглядом даного закону в другому читанні у Верховній Раді України бажано врахувати зауваження вищезгаданих науковців.

Насамкінець хотілося б зазначити, що ми окреслили лише основні етапи генези правових актів в історії та сучасній незалежній Україні та звернули увагу лише на найбільш важливі аспекти сучасного розуміння регламентації правових актів.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Загальна теорія держави і права: підруч. / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2002. — 432 с.
3. Історія держави і права зарубіжних країн [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закладів / [Л. М. Маймескулов, Д. А. Тихоненков, В. В. Россіхін та ін.]; за ред. : Л. М. Маймескулов ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». — Х. : Право, 2011. — 518 с.
4. Косович В., Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правових актів України // Вісник львівського університету. — 2011. -№52. — С. 10-20.
5. Мірошніченко А. М., Попов Ю. Ю. // Форум права. — 2009. — № 1. — С. 362-372 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/138>. — Назва з екрана.
6. Овчаренко І. М. Закони у системі джерел (форм) права та їх класифікація: автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд.

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються доктринальні дослідження та правова регламентація правових актів в Україні та зарубіжних країнах. Аналізується доцільність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти».

SUMMARY

The article deals with the analysis of doctrinal studies and legal regulation of legal acts in Ukraine and foreign countries. It is analyzed the expediency of enactment of the Law of Ukraine "On Normative-Legal Acts".

юрид. наук: спец. 12.00.01 «Закони у системі джерел (форм) права та їх класифікація»/ Овчаренко І.М. – Х., 2004 – спец.12.00.01 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2007. — 20 с.

7. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами. Навчальний посібник.— К.: Атіка.— 2001.— 176 с.

8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Харків: Еспада, 2006. – 776 с.

9. Конституція Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/138>. – Назва з екрана.

10. Конституція Італії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/148>. – Назва з екрана.

11. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39123 . – Назва з екрана.