

УДК 340.11

Людмила Андрусів,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін факультету № 3
Національної академії внутрішніх справ*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

У статті досліджуються основні наукові підходи до системи нормативно-правових актів. Акцентована увага на різноманітності критеріїв групування нормативно-правових актів у систему. Аналізуються критерії групування нормативно-правових актів. Розкривається зміст поняття «закон» і «підзаконний нормативно-правовий акт», які є ключовими в системі нормативно-правових актів. Пропонується авторський погляд на систему нормативно-правових актів.

Ключові слова: юридична техніка, нормативно-правовий акт, система нормативно-правових актів, закон, підзаконний нормативно-правовий акт, постанова, указ, розпорядження.

Постановка проблеми. Нормативно-правові акти як основне джерело права пронизують усі сфери життєдіяльності людини й функціонування держави. Регулювання всіх сфер юридичної діяльності теж покладено на нормативно-правовий акт. Однак у юридичній науковій літературі та практиці використовуються терміни «правовий (юридичний) акт», «нормативний акт» і «нормативно-правовий акт». Зауважмо, що нормативно-правовий акт найперше є різновидом правового (юридичного) акта. Правовий (юридичний) акт – це носій правової інформації, за допомогою якого оформляються рішення й дії різних органів, посадових осіб, громадян [11, с. 495]. Видом правового (юридичного) акта є нормативний акт, тобто матеріальний носій правової інформації нормативного змісту.

Як результат, у правовій системі України використовується термін «нормативно-правовий акт». Відповідно, нормативно-правовий акт визначаємо як юридичний документ нормативного змісту, який прийнятий уповноваженим органом і в установленому порядку з метою регулювання суспільних відносин.

Національна правова система характеризується активним прийняттям нормативно-правових актів різної юридичної сили, хоча науковці вже більше ніж десять років говорять про те, що кількість нормативно-правового матеріалу не можна замінити його якістю. Тому актуальними є проблема системного погляду на нормативно-правові акти й усвідомлення, що нормативно-правові акти повинні виконувати основне своє призначення – регулювання суспільних відносин, що забезпечується узгодженістю, взаємозалежністю та внутрішньою відповідністю в системі. Ця система нормативно-правових актів включає акти різної юридичної сили й різних суб'єктів правотворчості, внаслідок чого досить часто буває складно визначити місце того чи іншого нормативно-правового акта в цій системі.

На дослідження поняття, ознак і критеріїв групування нормативно-правових актів у системі спрямовано велику кількість наукових

праць вітчизняних науковців, теоретиків права та, звичайно, спроби законодавчого закріплення. Відзначимо напрацювання в цій сфері М. Цвіка, О. Петришина, П. Рабіновича, О. Скакун, М. Кельмана, О. Мурашина, М. Теплюка. Проблемні аспекти нормативно-правових актів крізь призму юридичної техніки досліджували І. Шутак, В. Косович, Л. Луць, Т. Подорожна, І. Билия-Сабадаш та інші науковці.

Мета статті – дослідження системи нормативно-правових актів і визначення основних критеріїв групування нормативно-правових актів у ній. Для цього варто вирішити такі взаємопов'язані завдання: розглянути основні критерії групування нормативно-правових актів у системі; проаналізувавши юридичну природу основних нормативно-правових актів, запропонувати систему нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу. Систему нормативно-правових актів розглядають як цілісну впорядковану сукупність груп нормативно-правових актів, розподілених залежно від визначених критеріїв. Науковцями сформовано чітке розуміння системи нормативно-правових актів. Однак необхідно розуміти, що система нормативно-правових актів – це об'єктивно зумовлена система наявною системою суспільних відносин, формою та устроєм держави й режимом правління.

Науковці групують на науково-теоретичному рівні наявну сукупність нормативно-правових актів за визначеними критеріями. Це групування дає можливість установлювати поняття, ознаки й місце в системі нормативно-правових актів того чи іншого нормативно-правового акта. Наведемо основні критерії для групування нормативно-правових актів у системі нормативно-правових актів. Також зауважимо, що основним і незмінним критерієм групування є юридична сила нормативно-правового акта.

М. Цвік, О. Петришин групують нормативно-правові акти за такими критеріями: 1) юридичною силою – закони та підзаконні

акти; 2) суб'єктами правотворчості – акти, прийняті народом, главою держави, органами законодавчої, виконавчої влади, органами місцевого самоврядування; 3) обсягом і характером дії – акти загальної дії, акти обмеженої дії (спеціальні), акти виняткової дії (надзвичайної); 4) галузевою належністю – акти, які містять норми конституційного, адміністративного, цивільного, трудового, сімейного права тощо; 5) зовнішньою формою вираження – закони, укази, постанови, рішення, розпорядження, накази тощо [1, с. 281].

П. Рабінович розглядає систему нормативно-правових актів крізь призму ієрархії нормативно-правових актів, галузі правового регулювання та устрою держави [8, с. 125–126]. Л. Луць розмежовує нормативно-правові акти за: 1) суб'єктом правотворчості – прийняті народом, главою держави, органом законодавчої влади, органом виконавчої влади, контрольно-наглядовим органом, органом місцевого самоврядування, керівником підприємства, установи чи організації або фізичної особи-працедавця; 2) характером і обсягом дії – нормативно-правові акти загальної дії, нормативно-правові акти виключної дії, нормативно-правові акти обмеженої дії; 3) юридичною силою – закони й підзаконні нормативно-правові акти [5, с. 194].

М. Кельман та О. Мурашин класифікують нормативно-правові акти за такими критеріями: 1) суб'єктами ухвалення ділять на акти органів держави, народу, територіальних громад, громадських об'єднань, трудових колективів, посадових осіб, спільні акти органів держави та недержавних формувань; 2) юридичною силою – закони й підзаконні нормативно-правові акти; 3) сферою дії – загальнообов'язкові, спеціальні, локальні; 4) ступенем загальності правових норм – загальні та конкретизаційні; 5) характером волевиявлення – акти встановлення, зміни та скасування норм права; 6) галузями законодавства – цивільні, кримінальні, кримінально-процесуальні тощо; за часом дії – визначено-строкові й невизначено-строкові [2, с. 231].

В. Нерсесянц указує, що існує велика кількість видів нормативно-правових актів, але у своїй сукупності вони як окреме джерело права в межах тієї чи іншої національної системи права утворюють визначену ієрархізовану систему актів різної юридичної сили. За юридичною силою нормативно-правові акти діляться на закони й підзаконні нормативно-правові акти [6, с. 402].

Уважаємо, що в основу поділу на групи в системі нормативно-правових актів доцільно покладати ознаки нормативно-правових актів, які виокремлюють В. Корельський і В. Перевалов, зокрема те, що нормативно-правові акти: 1) диференційовані, оскільки механізм держави має розгалужену структуру органів із визначеними правотворчими повноваженнями та значним обсягом інших функцій, які реалізуються з допомогою видання юридичних актів; 2) ієрархізовані та з провідною роллю конституції держави, оскільки система нормативно-правових актів будується на основі різної за величиною юридичної сили актів, у результаті чого джерела права нижчі за юридичною силою,

залежать від актів вищої юридичної сили й не можуть суперечити їм; 3) конкретизовані за предметом правового регулювання, суб'єктами виконання та реалізації права, вказівки на яких містяться в самих актах [10, с. 297].

Констатуємо, що нормативно-правові акти утворюють єдину й цілісну систему, а їх класифікація чи структуризація залежать від критеріїв, покладених у їх основу. Отже, найважливішим для дослідження оприлюднення нормативно-правових актів є критерій юридичної сили (ієрархії) нормативно-правових актів.

Юридична сила правового акта визначає місце, яке він посідає в системі нормативно-правових актів [9, с. 59]. За цим структурним критерієм, що підтримують усі науковці, систему нормативно-правових актів становлять закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Якщо розглядати закон, то М. Цвік, О. Петришин визначають закон як нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, прийнятий в особливому порядку парламентом або безпосередньо народом, який визначає відправні засади правового регулювання суспільних відносин [1, с. 282]. Від інших нормативно-правових актів закони відрізняються такими ознаками: 1) приймаються вищим представницьким органом держави (парламентом) або безпосередньо народом (шляхом референдуму); 2) регулюють найбільш соціально значущі, типові, сталі суспільні відносини; 3) мають вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів; 4) приймаються в особливому порядку [1, с. 282].

П. Рабінович визначає закон як нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної влади або самого народу, який регулює найбільш важливі суспільні відносини та виражає волю й інтереси більшості населення, має вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів [8, с. 125–126]. Підзаконний нормативно-правовий акт дослідник розглядає як нормативний акт компетентного органу, що видається на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання [8, с. 125–126].

Якщо дуже спростити, то систему нормативно-правових актів України становлять закони України й підзаконні нормативно-правові акти України. Однак на перший погляд таке просте твердження викликає неоднозначне розуміння та дискусії. Найбільше дискусійних моментів виникає під час визначення ієрархії підзаконних нормативно-правових актів. Більшість науковців до підзаконних нормативно-правових актів зараховують підзаконні нормативно-правові акти парламенту, нормативно-правові акти глави держави, нормативно-правові акти уряду й інших центральних органів виконавчої влади та органів виконавчої влади на місцях, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування й локальні нормативно-правові акти.

Підзаконними нормативно-правовими актами парламенту в Україні є постанови Верховної Ради України. Однак влучно зауважує В. Косович про доцільність використання терміна «постанови Верховної Ради України нормативного характеру». Умотивовує це твердження

ня п. 5 ст. 138 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI (зі змінами, внесеними згідно із Законом від 8 жовтня 2010 р. № 2600-VI), який закріплює, що постанови, прийняті Верховною Радою, які містять положення нормативного характеру, набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше. Пункт 2 цієї статті вказує, що постанови Верховної Ради з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій набувають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою. Регламент розмежовує постанови на нормативно-правові й індивідуально правові [4, с. 24–25].

Відповідно до ст. 6 Конституції України, Президент України на основі та на виконання Конституції й законів України видає укази та розпорядження.

Також на конституційному рівні визначено нормативно-правові акти уряду, а саме в ст. 117 Конституції України вказано, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

На законодавчому рівні в Україні зроблено спроби визначити систему нормативно-правових актів України. Зокрема, у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 р. № 7409, у ст. 6, вказано, що видами нормативно-правових актів є закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Відповідно до цього проекту Закону, законами є:

1) Конституція України – Основний Закон України;

2) кодекси України;

3) закони України.

Підзаконними нормативно-правовими актами є:

1) постанови Верховної Ради України;

2) укази Президента України;

3) постанови Кабінету Міністрів України;

4) накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їхніх територіальних органів;

5) накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади, які, відповідно до законодавства, є суб'єктами нормотворення;

6) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

7) постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

8) накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

9) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій;

10) рішення місцевих референдумів;

11) рішення місцевих рад і їх виконавчих органів;

12) розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад [7].

Так, В. Косович систему нормативно-правових актів України розглядає так:

– Конституція України, закони про внесення змін до Конституції України, закони й рішення, прийняті референдумом, які змінюють конституційні норми;

– закони та рішення нормативного характеру, прийняті всеукраїнським референдумом;

– кодекси й закони України;

– постанови Верховної Ради України нормативного характеру;

– укази Президента України;

– постанови Кабінету Міністрів України;

– нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних складників;

– нормативно-правові акти інших органів державної влади;

– постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

– постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

– накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим нормативного характеру;

– нормативні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій;

– рішення місцевих референдумів, що мають нормативний характер;

– рішення місцевих рад і їхніх виконавчих органів нормативного характеру;

– розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, обласних рад нормативного характеру;

– локальні нормативно-правові акти [4, с. 33–34].

Свідомо серед законів України окремо не виділяємо кодекси України, оскільки кодекс – це той же закон, який володіє такою самою юридичною силою, як і закон. Підтвердженням цього є визначення терміна «кодекс», запропоноване А. Ярмолю, а саме: кодекс – це кодифікований закон, який охоплює основні параметри нормативно-правової галузі, інституту чи іншого системного утворення в межах предмета правового регулювання [12, с. 10].

Висновки

На основі наведених положень доходимо висновку, що система нормативно-правових актів є диференційованою та ієрархізованою, а її основу становлять закони та підзаконні нормативно-правові акти. Систему нормативно-правових актів України можна ієрарх узувати так.

Закони України:

1) Конституція України як Основний закон України та закони про внесення змін до Конституції України;

2) закони України.

Підзаконні нормативно-правові акти України:

1) постанови Верховної Ради України нормативно-правового змісту;

2) укази Президента України;

3) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;

4) накази міністерств;

5) накази центральних органів виконавчої влади й інші нормативно-правові акти, що ними приймаються, які торкаються прав та обов'язків людини і громадянина;

6) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій нормативно-правового змісту;

7) рішення місцевих референдумів нормативно-правового змісту;

8) рішення місцевих рад і їхніх виконавчих органів нормативно-правового змісту;

9) розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, обласних рад нормативно-правового змісту;

10) локальні нормативно-правові акти.

Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави й права: [підручник] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.]; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584 с.

2. Кельман М.С. Загальна теорія держави й права: [підручник] / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2006. – 478 с.

3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

В статье исследуются основные научные подходы к системе нормативно-правовых актов. Акцентируется внимание на разнообразии критериев группирования нормативно-правовых актов в систему. Анализируются предлагаемые критерии группирования нормативно-правовых актов. Раскрываются понятия закона и подзаконного нормативно-правового акта, которые являются ключевыми в системе нормативно-правовых актов. Предлагается авторский взгляд на систему нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: юридическая техника, нормативно-правовой акт, система нормативно-правовых актов, закон, подзаконный нормативно-правовой акт, постановление, указ, распоряжение.

The article deals with the basic scientific approaches to the legal acts system. An attention is focused on a variety of criteria of legal acts grouping in the system. Analyzes the suggested criteria of legal acts grouping. It is disclosed the concepts of law and the legal acts that are the key in the regulations system. It is proposed authorial point of view on the legal acts system.

Key words: legal ltechnique, legal act, legal act system, law, statutory act, resolution, order, direction.

4. Косович В. Система нормативно-правових актів України: основні напрями вдосконалення / В. Косович // Вісник Львівського університету. Серія «Юридичні науки». – 2011. – Вип. 53. – С. 23–35.

5. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права / Л.А. Луць. – К.: Атіка, 2007. – 412 с.

6. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства / В.С. Нерсесянц. – М.: НОРМА, 2000. – 552 с.

7. Про нормативно-правові акти: проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: [навч. посіб.] / П.М. Рабінович. – Львів: Край, 2007. – 192 с.

9. Романов Я.В. Підзаконні акти в системі законодавства / Я.В. Романов // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 57–61.

10. Теория государства и права: [учебник] / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: НОРМА, 2007. – 616 с.

11. Шутак І.Д. Юридична техніка: [навч. посіб. для вищ. навч. закл.] / І.Д. Шутак, І.І. Онищук. – Івано-Франківськ, 2013. – 496 с.

12. Ярмола А.С. Кодекси України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / А.С. Ярмола; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2015. – 16 с.