

5. Шаповал В.Д. Взаємодія сільського, селищного, міського голови з місцевою радою: проблеми теорії та практики / Право і суспільство. № 3. Дніпропетровськ 2011р. С. 59-65.
6. Кампо В. І. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння! / В.І. Кампо // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2 (9). – с. 35–38.
7. Корнієнко В. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики / В. І. Корнієнко // Українське право. – 1995. – № 1 (2) – С. 68.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. (зі змінами від 01.02.2011 р.)
9. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. (поточна редакція від 07.10.2012 р.)
10. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України К.: Юрінком інтер, 2006, 592 с.
11. Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. Е. Теліпко – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
12. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня д.ю.н.: спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, Київ, 2011.
13. Батанова Н.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. к.ю.н. – К., 2007. – 21 с.
14. Лабенська Л.Л. Правовий статус депутатів місцевих рад. Монографія. – Дніпропетровськ, 2004. – 152с.
15. Шугрина Е.С. Муніципальное право: Учеб. – М.: Проспект, 2005. – 656 с.
16. <http://www.nbuv.gov.ua> – Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського, стаття, В.П. Чур-сін, аспірант ХарРІ НАДУ, Конституційно-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні.
17. Майданник О., Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти // Право України. – 2001. – № 2. – С. 92-96.
18. Черногор Н. Н. Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке / Н. Н. Черногор // Государство и право. – 2007. – № 11. – С. 40-48.

ЯКУСИК Д. В.,
аспірант кафедри історії права
та держави
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 340. 130

ПОНЯТТЯ ТА СУТЬ «КВАЗИЗАКОНІВ» В СУЧАСНИХ СВІТОВИХ СИСТЕМАХ ПРАВА

У запропонованій науковій статті дано визначення поняттю «квазізакон». «Квазізакон» розглядається як один з видів нормативно-правових актів, який має юридичну силу закону, не будучи ним (декрет, постанова, указ і так далі), або сам закон, який не має юридичних ознак закону.

Стаття показує наукові позиції відносно виникнення і суті «квазізаконів» в сучасних системах права.

Ключові слова: «квазізакон», закон, законотворчість, делегована законотворчість, система права.

В предложенной научной статье дано определение понятию «квазизакон». «Квазизакон» рассматривается как один из видов нормативно-правовых актов, который имеет юридическую силу закона, не будучи им (декрет, постановление, указ и так далее), или сам закон, который не имеет юридических признаков закона.

Статья показывает научные позиции относительно возникновения и сути «квазизаконов» в современных системах права.

Ключевые слова: «квазизакон», закон, законотворчество, делегированное законотворчество, система права.

In offered scientific research a concept of «quasi-law» has been given. «Quasi-law» is considered as one of types of legislative acts which possesses legal force of a law, but is not a law (decree, resolution, order, etc.), or a law itself which does not have legal features of a law.

The article reflects the scientific views of the origin and essence of law in modern legal systems.

Key words: «quasi-law», law, legislation, delegated legislation, legal system.



Вступ. Провідна роль у створенні ефективної правової системи належить органам державної влади і, перш за все, законодавчій владі, яка покликана підготувати досконалу законодавчу базу реформування. Однак, виділяючи найбільш характерне для романо-германської правової сім'ї джерело права – нормативно-правовий акт, більшість науковців у галузі юриспруденції оминають питання видів і проблем нормативних правових актів.

Актуальність теми дослідження полягає у відсутності науково-правових поглядів щодо юридичної категорії «квазізакон». Питання поняття та суті «квазізаконів» особливо є актуальним з огляду на відсутність понятійно-категоріального апарату «квазізакону». Тому нами буде здійснена спроба проаналізувати загальні тенденції виникнення таких специфічних юридичних нормативних актів, як «квазізакон», у різних світових системах права.

Питанням теорії юридичного закону у різних світових системах права були присвячені роботи таких зарубіжних авторів: С. Алексєєва, Р. Леже, М. Марченка, М. Матузова, А. Піголкіна, Н. Фостера, Ф. Сулейманова, В. Тихомірова, В. Троїцького та інших. Окремим аспектам правової категорії «квазізакон» приділяли увагу такі вітчизняні учені, як В. Котюк, Д. Лилак, А. Мірошніченко, О. Ющик та інші.

Постановка завдання. Метою статті є загальнотеоретичний аналіз деяких світових систем права та показання механізму утворення «квазізаконів» як специфічного правового феномену. Для досягнення цієї мети маємо намір вирішити такі задачі:

- доповнити терміно-поняттєвий апарат з досліджуваної теми;
- запропонувати сучасний підхід до визначення теоретико-правового поняття «квазізакон»;
- встановити спільні риси між поняттями «закон» і «квазізакон» та спробувати виділити особливості утворення «квазізакону» в сучасних світових системах права.

Результати дослідження. Українським ученим в галузі юриспруденції О. Ющиком ще на початку ХХІ століття було написано декілька наукових робіт, предметом яких виступає правова система.

Так, у своїй праці «Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність)» О. Ющик зазначив думку про те, що «єдине спільне для будь-яких законодавчих актів у різних правових системах, яке вирізняє ці акти серед усіх інших правових актів, виступаючи при цьому безпосередньо як змістовна особливість юридичних норм – це загальний характер змісту юридичних норм у законах держави, якого не мають норми у підзаконних актах» [1, с. 82]. Розвиваючи думку про загальний характер юридичних норм, що містяться в законах, О. Ющик вказує, що «закон має найбільшу нормативну концентрованість, розрахований на надання суб'єктам права широкого вибору варіантів поведінки, на невизначено множинну кількість випадків застосування» [1, с. 82].

Оскільки всі юридичні норми, незалежно від того, в яких видах нормативних актів вони опиняються, реалізують єдиний зміст юридичного закону, то саме останній представляє загальне як норми законів держави, так і норми підзаконних нормативних актів, загальне усіх юридичних норм, що містяться у будь-яких правових актах даної правової системи. Інакше кажучи, вказує О. Ющик, «юридичний закон розглядається як *рід*, видовими визначеннями якого, тобто *особливим*, є: а) закони держави, б) підзаконні нормативні акти» [2, с. 11].

Нормативні акти (як акти верховної державної влади) фігурують у багатьох правових системах у різноманітних формах, які можна звести до трьох видів: а) конституційні закони; б) ординарні (звичайні) закони; в) субститутні законодавчі акти, або «квазізакони» [2, с. 12]. Усі названі види законів становлять сукупність законодавчих актів держави.

Як слушно пише А. Мірошніченко, «правові поняття не можуть оцінюватися з точки зору їх істинності чи хибності, «правильності» і «неправильності» [3, с. 15]. Тому, для реалізації поставленої мети статті, вважаємо за потрібне визначити поняття, від яких будемо відштовхуватися у своїх роздумах.

М. Марченко виділяє два модуси розуміння поняття «закон». Так, він стверджує, що «закон у країнах романо-германського права, відповідно до існуючої концепції і уявлення, яке про нього склалося, розглядається не тільки у вузькому, своєму першочерговому смислі як акт, який видає вищий законодавчий орган влади і який має найвищу юридичну силу, але і в більш широкому значенні» [4, с. 508]. А саме – як «збірне поняття» [4, с. 508]. Марченко зазначає, що «терміном «закон» позначаються усі законодавчі акти, які видаються від уповноважених на їх видання центральних і місцевих законодавчих і виконавчо-розпорядчих державних органів» [4, с. 509].

Схожа позиція у Н. Фостера, який зазначав, що «закон охоплює фактично усі письмові юридичні акти, які є головним джерелом права для правової системи Німеччини» [5, с. 415]. Науковець вказує, що під поняття «закон» підходять усі нормативні акти, які видаються федеральними і земельними законодавчими органами, а також правові акти, що ухвалюються на всіх рівнях виконавчими органами [5, с. 416].

Виходячи зі сказаного, усі нормативні акти у державі підходять під поняття «закон». Аналізуючи таку позицію, ми не можемо розмежовувати розповсюджені такі джерела права, як правовий звичай, нормативно-правові акти державних органів влади, правові договори, нормативно-правові акти, що приймаються по санкції держави громадськими організаціями, прецеденти, бо всі вони підходять під поняття «закон».



На наш погляд, варто погодитися з М. Марченком, який вказує на недолік широкого підходу розуміння поняття «закон»: ототожнення закону з іншими нормативно-правовими актами створює плутанину різних форм (джерел) права, знижує ефективність їх застосування [4, с. 578].

Тому при визначенні та аналізі правового явища «квазізакон» ми будемо брати до уваги вузький підхід до розуміння поняття «закон» з його основною ознакою, яку виділив С. Алексєєв, зазначивши, що «закон є результатом правотворчої діяльності вищого органу державної влади (парламенту, монарха та ін.) або всього народу» [6, с. 150]. Тобто закон може прийматися лише законодавчим органом влади або через референдум і, що дуже важливо, мати найвищу юридичну силу серед інших нормативних актів.

Беручи до уваги таку позицію, стає незрозумілим, чим є нормативні акти, ухвалені законодавчим органом влади через, наприклад, інститут делегованої законотворчості? Адже вони мають рівну, а іноді і вищу юридичну силу над законом держави.

Суддя Конституційного Суду України Д. Лилак, не даючи визначення поняттю «квазізакон», відносить їх до системи законодавства нинішньої України та виділяє 4 групи: 1) Декрети Кабінету Міністрів України, які він приймав з грудня 1992 року до 21 травня 1993 року; 2) Укази Президента України, прийняті ним на підставі пункту 4 Перехідних положень Конституції України протягом трьох років після набрання нею чинності з економічних питань, що не були врегульовані законами; 3) Рішення Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України; 4) Міжнародні договори, ратифіковані Україною [7, с. 145-146].

У національній юридичній літературі визначення поняття «квазізакон» відсутнє взагалі. Частіше зустрічаються словосполучення «ніби закон», «нормативно-правовий акт, що має силу закону» і т. д. Ми спробуємо дати визначення «квазізакону» як видовому поняттю, адже саме ця правова категорія є об'єктом дослідження.

Звернувшись до Великого тлумачного словника сучасної української мови, ми можемо побачити зміст слова «квазі». Так, «квазі» – це перша частина складних слів, що значенням відповідає прикметникам несправжній, уявний, наприклад: квазівчення, квазіфахівець і т. д. [8, с. 531]. Також тлумачний словник має ще декілька значень слів, які пов'язані з частиною «квазі». Таким чином, словник вказує, що «квазідержави – це особливий вид суб'єктів міжнародного права, які мають деякі ознаки держав, але не є такими в загальноприйнятому значенні» [8, с. 531]. Тож ми вважаємо, що «квазізакон» – це «вид нормативно-правового акту, який має юридичну силу закону, не будучи ним, або сам закон, який не має юридичних ознак закону» [9, с. 291] та може суперечити іншим рівним за юридичною силою правовим актам.

Серед форм (джерел) права в багатьох європейських державах, правники виділяють делеговану законотворчість, яка є результатом діяльності усіх трьох гілок влади, яким частково делегуються законодавчі повноваження парламентом. Такими державами є Італія, Німеччина, Франція, Швейцарія. У цих державах делегована законотворчість є домінуючим джерелом права.

Таким чином, ми маємо намір показати, що результатом застосування інституту делегованої законотворчості є «квазізакон».

У навчальному посібнику за редакцією В. Бесчастного колегія авторів наводить класифікацію видів делегованого законодавства:

1. Фіксована компетенція. Акти уряду, формально не будучи законами, можуть фіксувати дуже важливі питання, які, скажімо, в інших країнах регулюються законами [10, с. 310].

2. Відступлення повноважень, або пряма делегація. Суть цього варіанта в тому, що парламент приймає спеціальний закон, за допомогою якого делегує частину своїх повноважень уряду.

3. Прийняття законів, які передбачають розроблення механізму їх реалізації урядом. Цей варіант настає тоді, коли закон сформульовано невиразно, тобто парламент приймає некоректний закон, що вимагає розвитку за допомогою урядових актів [10, с. 311].

Усі ці класифікаційні критерії направлені на показання механізму утворення/ухвалення «квазізаконів» не парламентом держави, а іншими управлінськими органами держави.

Зважаючи на викладене, постає питання ролі парламенту серед інших гілок влади. Так, якщо основною функцією парламенту є ухвалення законів у передбаченій процедурі, то через інститут делегованої законотворчості даний орган наділяє інші гілки влади видавати ті ж закони – «квазізакони». Тому роль парламенту серед інших гілок влади падає.

Питання ефективності інституту делегованого законодавства може розглядатися з різних позицій. Не має сумнівів у розвиненості правової, економічної системи Німеччини. І ця держава запровадила інститут делегованої законотворчості. Італія у своїй Конституції у статті 70 визначила, що «законодавча функція здійснюється колективно обома палатами» [11, с. 309]. Однак така норма далеко не є свідченням того, що акти, які мають найвищу юридичну силу, видаються палатами Італії.

Конституція Російської Федерації, прийнята у 1993 році, у статті 94 закріплює, що «Федеральні Збори – парламент Російської Федерації – є представницьким і законодавчим органом Російської Федерації» [12, с. 430]. Законодавча процедура в Росії така: законопроекти вносяться у Державну Думу, приймаються нею



та передаються на затвердження Ради Федерації. Після чого підписуються Президентом Росії. Як ми бачимо, законодавча процедура в Росії не передбачає делегування повноважень Президенту держави та іншим виконавчим органам.

Однак Президенту Росії було надано право видавати укази, які могли суперечити внутрішньодержавному законодавству відповідно до Постанови З'їзду народних депутатів РСФСР від 1 листопада 1991 року «Про правове забезпечення економічної реформи» [13]. Надання такого права мотивувалося необхідністю оперативного регулювання економічної реформи.

Відповідно до Постанови З'їзду народних депутатів РСФСР від 1 листопада 1991 року «Про правове забезпечення економічної реформи» Президенту Росії надавалося право видавати «квазізаконо» з листопада 1991 року по грудень 1992 року.

Деякі науковці відзначають, що в результаті такого делегування повноважень Президенту Росії в багатьох галузях російської економіки відбулися значні зміни.

Так, В. Троїцький зазначає, що «Указом від 27.12.1991 р. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» вперше була введена приватизація земель, визначалися органи та процедура набуття земель громадянами. Районним органам виконавчої влади було надано повноваження встановити середньорайонні норми безоплатної передачі землі у власність громадянам з урахуванням її якості» [14, с. 28].

Дані укази президента Росії мали позитивний характер і здійснювали оперативне впровадження економічної реформи в державі. Також варто відзначити, що деякі з указів президента Росії, що видавалися ним в рамках інституту делегованої законотворчості, діють і досі.

Туркменістан – одна з держав на пострадянському просторі, в якій, на відміну від Росії, розвинений інститут делегованої законотворчості діє до цього часу. Нинішня система влади в Туркменістані сформувалася у 1992–1993 рр. За цей час комуністична партія республіки була перетворена у Демократичну партію, ради всіх рівнів скасовані, і в той же час були сформовані нові органи центральної і місцевої влади. Законодавча влада в державі, на перший погляд, реалізується через парламент Туркменістану – Меджліс, який складається з 50 депутатів. Діє на постійній основі. Парламент ухвалює Конституцію, вносить до неї зміни, приймає закони, призначає дати виборів Президента і Меджлісу, затверджує програму діяльності Кабінету Міністрів і бюджет.

Відповідно до статті 64 Конституції Туркменістану Меджліс може передавати своє право на прийняття законів по окремих питаннях Президенту [15]. Закони, видані Президентом в порядку делегованої законотворчості, повинні бути затверджені парламентом.

Однак делегування повноважень від парламенту до Президента має свої обмеження. Відповідно до частини 2 статті 64 Конституції Туркменістану делегування не розповсюджується на питання зміни Конституції, кримінального, адміністративного законодавства та судочинства [15]. Це всі обмеження, які передбачені Конституцією Туркменістану щодо делегування законодавчих повноважень Президенту. Тому не є дивним, що з 1991 року у цій країні було всього 2 президенти – Сапармурат Ніязов (1991–2006) та Гурбангулі Бердимухамедов (з 2006 року).

Як відзначається у науковій літературі, «для конституційного розвитку постсоціалістичних держав (до яких входить Туркменістан – Авт.) в цілому характерна тенденція недооцінки цінностей парламентаризму і відносного зниження ролі парламенту» [16, с. 412].

У вільній енциклопедії зазначається: «система влади, що склалася в Туркменістані, наближається до авторитарно-монархічної форми управління державою, хоча за Конституцією Туркменістан є республікою» [17]. Таким чином, приклад Туркменістану показує, що делегована законотворчість може бути одним із інструментів реалізації авторитарного режиму. Шляхом видання «квазізаконів» через інститут делегованої законотворчості перший Президент цієї країни уособлював не тільки виконавчий орган влади, але й законодавчий. Коло питань, по якому є обмеження у делегуванні президентові повноважень парламентом з прийняття законів, є настільки малим, що по суті можна регулювати будь-які відносини.

В контексті запровадження і використання інституту делегованої законотворчості, проводячи паралель з республікою Казахстан, можемо відзначити, що ця держава пішла іншим шляхом, ніж Туркменістан.

У Конституції Республіки Казахстан, прийнятої 30 серпня 1995 року, у статті 49¹ зазначається, що «парламент Республіки Казахстан є вищим представницьким органом Республіки, який здійснює законодавчі функції» [11, с. 760]. Однак в частині 3 статті 92¹ вказується, що «Укази Президента Республіки, які видавалися в період строку здійснення ним додаткових повноважень у відповідності із Законом Республіки Казахстан від 10 грудня 1993 року «Про тимчасове делегування Президенту Республіки Казахстан і головам місцевих адміністрацій додаткових повноважень» і які мають силу закону, можуть бути змінені, доповнені або скасовані лише в порядку, який передбачає зміну, доповнення або скасування законів Республіки» [11, с. 784-785].

Такі конституційні норми показують введення тимчасового інституту делегованої законотворчості як інструменту для ухвалення «квазізаконів». Президент Республіки Казахстан мав право видавати «квазі-



закони», які врегулювали певні групи суспільних відносин, але протягом визначеного часу. Таким же шляхом у становленні державності пішла Росія та Україна. Після розпаду Радянського Союзу більшість законодавців новоутворених республік запровадили *тимчасовий* інститут делегованої законотворчості. Це може пояснюватися тим, що нові глави держав могли зловживати даним інститутом. Таким чином, законодавці намагалися використати делеговане законодавство лише для реалізації завдань у просуванні швидких економічних реформ через видання Президентами та урядами «квазізаконів». Тимчасовість інституту делегованої законотворчості, мабуть, відіграла позитивну роль у становленні постсоціалістичних держав. Лише у Білорусі та Туркменістані залишилися з Президентами, які правили і правлять більше десятиліття і тим самим узурпували владу в одних руках.

У Конституціях деяких країн законодавець зазначає застереження щодо існування самого інституту делегованої законотворчості. Так, наприклад, у статті 49 Конституції Мексиканських Сполучених Штатів говориться про те, що «ні в якому разі виконавчій владі не можуть бути надані повноваження на ухвалення законів» [18]. Таким чином, Мексиканські Сполучені Штати внесли на конституційному рівні застереження про неможливість наявності «квазізаконів» як результату делегованої законотворчості, у своїй системі права.

Висновки. Підводячи підсумок конституційно-правової практики впровадження інституту делегованої законотворчості проаналізованих правових систем, можемо виділити 3 групи держав:

1. Держави, де Конституція затверджує інститут делегованої законотворчості з його обмеженнями.
2. Держави, де Конституція затверджує тимчасовий інститут делегованої законотворчості.
3. Держави, де Конституція взагалі нічого не вказує на наявність такого інституту, але він може мати місце.

Отже, суть державної влади у різних державах різна. Як слушно зауважує В. Котюк, «у демократичних державах вона має демократично-правовий, загальнонародний характер, залежно від рівня розвитку демократії, в антидемократичних – навпаки, вона заснована на державному примусі, насильстві, свавіллі, беззаконні» [19, с. 421]. «Квазізакони» можуть реалізовувати цілі різних державно-політичних режимів. Вони можуть бути спрямовані як на розвиток системи права держави, так і на зловживання державною владою.

Список використаних джерел:

1. Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність). – К.: Оріяни, 2002. – 112 с.
2. Ющик О.І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу // Автореф. дис. – К., 2005. – 42 с.
3. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 270 с.
4. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Учебник. – М.: Проспект, 2001. – 760 с.
5. Ziemann S. Book review – Foster N & S. Sule, German Law and Legal System and Laws, 3ed, ed., Oxford University Press, 2002. / S. Ziemann // German Law Journal. – 2004. – Vol. 05, No. 04. – P. 415 – 418.
6. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. проф. Алексеева С.С. – М.: Норма, 2004. – 283 с.
7. Лилак Д.Д. «Квазізакони» в системі законодавства України / Д.Д. Лилак // Вісник господарського судочинства. – 2001. – № 2. – С. 144 – 147.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: ВТФ Перун, 2007. – 1736 с.
9. Якусик Д.В. «Квазі-закони» в системі джерел права України / Д.В. Якусик // Сьомі юридичні читання: матеріали Міжнародної наукової конференції 19-20 травня 2011 року. – К.: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. – С. 290-291.
10. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб. / за ред. В.М.Бесчастного. – 2-ге вид., стер. – К.: Знання, 2008. – 467 с.
11. Избранные конституции зарубежных стран: учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во «Юрайт»; ИД Юрайт, 2012. – 795 с.
- 12 Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фондація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
13. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы». [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://docs.cntd.ru/document/901607486>.
14. Троицкий В.С. Делегированное законотворчество: теория и практика. – М.: Рукопись, 2005. – 206 с.
15. Конституция Туркменистана. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.turkmenistan.gov.tm/ru/laws/?laws=01dw>.
16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов / А. А. Мишин. – 16-е изд., стер. – М.: Юстицинформ, 2010. – 461 с.
17. Вікіпедія: Туркменістан. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Туркменістан>.
18. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.vivamexico.ru/wp-content/uploads/2011/10/constitution_of_mexico_rus.pdf.
19. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2005. – 592 с.

