

УДК 340.111

Г. І. Дутка
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Прикарпатського юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРЕДМЕТНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗАКОНУ

Питання про місце та роль закону в правовій державі не може бути належним чином з'ясоване без поглибленого аналізу його предмета. Як визначити предмет регулювання закону? Нагадаємо, що правова система охоплює різні види правових актів із властивими їм об'єктами й методами регулювання, формою, юридичною силою, процедурою прийняття. Установлення предмета закону є тому першочерговим завданням у процесі законотворчості. На жаль, це завдання вирішується в нашому суспільстві не завжди задовільно.

Метою статті є з'ясування предметної регламентації закону, об'єктивних причини провідної ролі зазначеного нормативного акта в системі нормативно-правових актів України.

Після проголошення незалежності колишніми державами-учасницями СРСР ними був установлений курс на побудову демократичних, соціально-правових держав, у юридичній літературі був зроблений особливий акцент на законі як пріоритетній формі права. У роботах С.С. Алексєєва, що вийшли в цей період, відзначалося: «... принципова риса правової держави – це регулювання найважливіших суспільних відносин тільки законом, його загальність стосовно побудови й функціонування політичної, державної влади, непохитність, торжество закону» [1, с. 88–89].

Ґрунтовними науковими дослідженнями правової природи закону, його сутності, видів є фундаментальні праці вітчизняних і зарубіжних юристів: С.С. Алексєєва, Л.Л. Богачової, П.Б. Євграфова, О.В. Зайчука, В.В. Лазарева, В.О. Котюка, Р.З. Лівшица, М.М. Марченка, І.М. Овчаренка, Н.М. Оніщенко, В.Д. Перевалова, О.В. Петришина, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, І.Є. Словської, Ю.А. Тихомирова, В.Д. Ткаченка, М.В. Цвіка та ін.

Ю.О. Тихомиров зазначає, що панівна в минулі десятиліття ідеологія породжувала ідеологію вторинності закону [2, с. 246]. Предмет закону практично був різко звужений. Сьогоднішня стихія правотворчості надала закону смисл універсального регулятора, що застосовується на всі випадки життя. З поля зору законодавця зникають потреби законодавчої діяльності, і суто суб'єктивні уявлення породжують законодавчий хаос. Ситуативні потреби створюють ілюзію можливості їх швидкого задоволення тільки за допомогою закону. Тому важливо практично засвоїти методоло-

гію визначення предмета закону й уміло її використовувати. Термін «предмет закону» виражає нормативну тему акта, що відображає об'єктивно існуючі процеси, явища та відносини. Ю.О. Тихомиров так подає визначення предмета закону: «Предмет закону є нормативний вибір об'єкта впливу, тобто аспект економічних, політичних, соціальних і інших явищ і відносин, що підлягає впливу» [2, с. 246]. Правильне встановлення предмета закону, його змісту визначає багато в чому ефективність законодавчого (зовнішнього) впливу на об'єкт. Корисний систематичний аналіз суспільних процесів, що відбувається за допомогою наукових досліджень, збирання та аналізу різноманітної інформації (економічної, соціальної, наукової тощо), урахування суспільної думки. Предмет закону виявляється передусім як усвідомлення суспільної потреби й можливості її задоволення шляхом прийняття й реалізації закону. Будучи різновидністю рішення, закон покликаний виступати як нормативна модель майбутнього, із випередженням процесів, на які він покликаний впливати. При цьому треба зберігати міру забезпеченості закону, тобто відповідність його мінливим умовам, наявність ресурсів, готовність громадян до сприйняття норм закону, підтримки демократичними та громадськими організаціями. Не обійтись без оцінювання факторів, про які мова йшла вище. І тоді, передбачивши їхній вплив, позитивні фактори треба посилювати, а негативні – послаблювати чи нейтралізувати. У результаті будівництва суверенної, незалежної, демократичної, правової держави в Україні відбулися зміни у сфері й напрямках законодавчого регулювання. Це виявляється в такому.

По-перше, у закріпленні та охороні нових суспільних відносин. Наприклад, в Україні на конституційному рівні закріплено право на свободу об'єднання в політичні партії й громадські організації, право на підприємницьку діяльність, право приватної власності, право на здорове навколишнє середовище, винаходи, авторство тощо.

По-друге, у забороні певних суспільних відносин і поведінки. Наприклад, утворення комерційних банків посадовими особами правоохоронних органів, створення партій у військових формуваннях тощо.

По-третє, у зміні характеру відносин в окремих сферах. Наприклад, розвиток фермерського

господарства поряд із колективними сільсько-господарськими підприємствами.

По-четверте, у стимулюванні розвитку певних суспільних відносин. Наприклад, стимулювання державою індивідуального будівництва будинків за допомогою кредитів.

По-п'яте, у сприянні виникненню та формуванню нових відносин і суспільних явищ. Наприклад, законом України фіксується нове суспільне явище – ініціативна група всеукраїнського референдуму. Вона створюється на зборах громадян України, у яких бере участь не менше ніж 200 осіб, котрі володіють правом участі в референдумі.

Проте законотворчість не є безмежний процес. Варто враховувати виключність сфери, яка є предметом діяльності. Звичайно, і в цій сфері з'являється потреба в прийнятті підзаконних актів, що можуть мати допоміжний, підготовчий характер або сприяти реалізації законів. У будь-якому випадку предмет закону повинен бути нормативно врегульований. І з цього потрібно виходити в процесі підготовки законів та інших нормативно-правових актів.

Для усвідомлення поняття предмета закону важливо визначити коло питань, які повинні ним урегулюватись. Ще порівняно недавно в конституціях держав одержала закріплення концепція, згідно з якою за допомогою законів можливо регулювати будь-які суспільні відносини, тоді як акти виконавчої влади приймалися тільки в межах, безпосередньо вказаних у законах. У радянський період панувала думка, що закон може регулювати будь-які відносини, якщо це доцільно. Ця концепція розвивалася в колишньому СРСР і базувалась на формальному твердженні про принцип повновладдя рад у загальнодержавному масштабі.

Ці ідеї знаходять підтримку й у наш час. Так, А.В. Олійник уважає: «... сила і вагоме місце законодавчої влади в державі повинні полягати в тому, що вона може прийняти закон з будь-якого питання відповідно до її повноважень як єдиного органу законодавчої влади в Україні, тобто будь-які суспільні відносини можуть бути об'єктом законодавчого впливу» [3, с. 14]. Автор висловлює погодження з тим, що за Верховною Радою України необхідно закріпити право приймати закони з будь-якого питання життя країни, обмеживши простір для первинної правотворчості інших органів влади. Така позиція є, на нашу думку, небезспірною. Безумовно, Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади, який як представницький орган виступає від імені українського народу, котрий є єдиним джерелом державної влади України (ст. 5 Конституції України). Але визнання Україною принципу поділу державної влади, його конституційне закріплення вплинуло на теоретичні уявлення про місце

й роль законодавчої влади в системі державної влади. Верховна Рада України розглядається як рівна серед рівних гілок державної влади – виконавчої та судової. З цього випливає, що Верховна Рада України не може втручатися у сферу повноважень цих гілок влади й вирішувати питання, що зараховані до повноважень цих влад. До того ж постановка питання про повновладдя парламенту може сприйматися так, що закон нібито здатен регламентувати всі сфери не тільки суспільного, а й особистого життя, у тому числі законно обмежувати права громадян, що неприпустимо в демократичній правовій державі, суперечить її конституційним принципам. Це положення має тим більше значення, якщо врахувати, що й у наш час бувають відходи від нього. Законодавство не може декретувати моральність, хоча в мусульманському праві (шаріаті) регулюються навіть деякі інтимні взаємини людей. Та й на Заході деякі моральні сторони суспільства не залишаються іноді поза сферою права та дій державних органів і посадових осіб, зокрема прокурора. Спроби організувати в 1998 р. судові процеси щодо сексуальних домагань Президента США Клінтона й імпічмент, що загрожував йому, у зв'язку з цим чітко свідчать про втручання держави у, здавалось би, суто приватні сторони життя. Законодавство не може декретувати моральність, тому що його призначення – виразити й закріпити власне правову природу речей, а не моральну [4, с. 8]. Дійсно, право й мораль діють у єдиному «полі» соціальних зв'язків, але полюси в морального та правового полів прямо протилежні. Звідси висновок: для діяльності законодавця суто моральна сфера повинна бути міцно закрита, відносини, побудовані на загальнолюдських моральних цінностях, не повинні бути предметом його регулювання.

Крім того, коли б навіть малозначимі суспільні відносини визначалися законом, то це підірвало б його авторитет як нормативного акта вищої юридичної сили. Це також відволікало б його від вирішення дійсно значимих питань. Адже, за твердженням багатьох зарубіжних і вітчизняних учених не тільки сучасності, а й більш віддалених періодів історії, законом повинні врегулюватися тільки найбільш стійкі й важливі суспільні відносини у сфері економіки, політики, культури тощо. Болгарський учений Б. Спасов бачить предмет регулювання закону в найбільш стабільних відносинах, що підлягають довготривалій регламентації [5, с. 11, 14]. Є.А. Лук'янова доходить висновку, що відносини, які підлягають регламентації законом, мають оцінюватись за трьома критеріями: особлива значимість, типовість і стійкість. «Такий потрійний підхід, – підкреслює вона, – найбільш повно відображає специфіку й усебічно визначає особливості об'єкта законодавчого регулювання» [6, с. 30].

Проте поняття «стійкість», «важливість» і «стабільність» є категоріями оцінними. Постає питання: хто повинен їх визначати? На це питання не можна дати однозначної відповіді. На нашу думку, таким правом наділені передусім суб'єкти законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України), але остаточно вирішувати такі питання може виключно Верховна Рада України, якій належить останнє слово, і, безумовно, народ на референдумі (ст. 72 Конституції України). До цього часу критеріїв «найбільш важливих суспільних відносин» не вироблено. Складність вирішення цієї проблеми полягає в тому, що суспільні відносини дуже динамічні, вони змінюються відповідно до змін економічної, політичної, соціальної ситуації. Отже, піддається зміні й ступінь їх важливості. Відомі випадки, коли законом регулювались менш важливі суспільні відносини, ніж постановами уряду й указами Президента; чи, навпаки, закон і постанова уряду регулювали суміжні суспільні відносини, однакові за своєю значимістю.

Варто погодитися з М.Н. Марченком у тому, що принципове значення має правильне визначення теми майбутнього правового акта, його можливого обсягу й змісту. Це дає змогу уникнути непотрібного змішування на практиці видів актів і вирішити за допомогою законів питання, що зараховані до відання уряду, чи за допомогою постанов уряду питання компетенції парламенту [7, с. 164]. Спроби розмежувати законодавчі повноваження органів законодавчої влади і правотворчі повноваження уряду шляхом установа розмежування в природі суспільних відносин, що є, з одного боку, предметом регулювання закону, а з іншого – предметом регулювання виконавчого акта, очевидно, безперспективні.

Окреслити межу між законодавцем і виконавчою владою в нормотворчості непросто. Необхідно встановити мінімум нормотворчих повноважень, поступитися яким виконавча влада ні в якому разі не може, а законодавча влада не вправі посягати на них. Власне, цей мінімум і становить для законодавця ще одну межу діяльності – межу організаційно-правового характеру. У практичному плані ця межа визначається можливістю й здатністю виконавчої влади самостійного, не порушуючи Конституції України, правового регулювання суспільних відносин.

Очевидно, що законодавець насамперед повинен регулювати основоположні, базові відносини, які становлять підґрунтя, «основи» підзаконного регулювання [8, с. 9]. Але не менш важливо, щоб орган законодавчої влади впорядковував би якомога більше коло суспільних відносин [9, с. 18]. До цього зводиться думка багатьох дослідників, у цьому вони бачать запоруку успіхів на шляху формування правової держави, підвищення якості правової системи та верховенства закону, зміц-

нення законності й правопорядку. Переважна частка підзаконних актів у регулюванні суспільних відносин часто підриває верховенство закону. Статистика в цьому питанні в Україні свідчить не на користь останнього. Досить актуальним на сьогодні є питання меж регулювання поведінки людей за допомогою Конституції та законів України. Це водночас питання втручання держави, її законодавчого органу в суспільне життя. Аналіз зарубіжного законодавства свідчить про неоднозначне розв'язання цієї проблеми. Показовий у цьому стосунку є досвід Франції. Конституційний Закон від 25.02.1875 р., який став складовою Конституції III Республіки, гласить: «Законодавча влада здійснюється палатою депутатів і Сенатом» (ст. 1). Яка б не була сфера його втручання, парламент міг законодавствувати з усіх питань без яких-небудь обмежень, без будь-якої процедури чи якого б то не було контролю конституційності його актів.

«Батьки» Конституції V Республіки радикально змінили ситуацію і, відмовившись від ідеї парламенту – єдиного й компетентного в усіх сферах законодавця, під приводом раціоналізації парламенту, різко звузили саму сферу закону й поставили законодавчу процедуру в жорсткі межі.

Конституція Франції 1958 р. для того, щоб обмежити законодавця, удалася до двох методів, які практикувались і раніше: до методу закону-рамки (ст. 38), коли парламент визначає лише загальні принципи реформи, надаючи уряду врегулювати деталі; до методу вирішення питань, що входять в галузь законодавства (ст. 34). Згідно зі ст. ст. 34 і 37 Конституції Франції, розрізняють три групи питань: 1) питання, які входять у сферу законодавства, яка б не була форма їх розв'язання, наприклад, особисті права й свободи; 2) питання, які не входять у сферу законодавства, якою б не була їх важливість; 3) питання, щодо яких законодавець компетентний лише в межах «основних гарантій» чи «основних принципів» [10, с. 181–182]. Отже, не залишилось і сліду теорії про те, що немає такого питання, щодо якого парламент не міг би висловитись шляхом прийняття законів. Ст. 34 Конституції Франції точно перераховує ті сфери, у яких парламент має право приймати закони. Сюди належать сфери, що стосуються громадянських прав і гарантій свобод; військової повинності; актів громадянського стану; основних положень цивільного, кримінального права, судочинства, податків та інших питань. Потім у ст. 34 Конституції перераховано ті сфери, у яких парламент визначає лише «основні принципи»: загальна організація національної оборони; місцеве самоуправління; освіта; режим власності; майнові права; цивільні й торговельні зобов'язання; трудове законодавство; діяльність профспілок; соціальне забезпечення [11, с. 113].

Отже, у саме поняття «закон» автори Конституції Франції 1958 р. вклали новий зміст. Законом стали вважати передусім акт, прийнятий з одного з питань, перерахованих у ст. 34 Конституції Франції. Водночас Конституції деяких країн, наприклад, Італії, Японії, недостатньо чітко визначили предмет закону.

Конституція України, на відміну від конституцій названих держав, приділила цій проблемі належну увагу та визначила коло питань, що підлягають виключній законодавчій регламентації. Ст. 92 Конституції України ці питання ділить на дві частини: перша – питання, що визначаються виключно законами України; друга – питання, що встановлюються виключно законами України.

У ході аналізу кола відносин, що регулюються тільки законами України, виникає проблема, пов'язана з тим, чи є це коло питань вичерпним. Відповідь на це питання може бути однозначна: «Ні». Законом можуть регулюватися й відносини, що виходять за межі ст. 92 Конституції України. Так, наприклад, не охоплюється ст. 92 Конституції України питання регулювання законодавчої діяльності й нормативно-правових актів загалом. Проте це не суперечить Конституції України, зокрема ст. 85. Тому правомірним є розгляд у Верховній Раді України законопроект «Про нормативно-правові акти».

Ст. 3 Конституції України зазначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Частина 1 ст. 92 Конституції України закріплює, що до питань, які визначаються виключно законами України, належать права й свободи, основні обов'язки громадян України. Щодо основних обов'язків у тому, що вони мають визначатись виключно законами України, сумнівів немає. А от щодо прав і свобод, то це питання неспірне. На нашу думку, воно могло б вирішуватись з урахуванням того, про які права й свободи йдеться. У тому випадку, коли мова йде про нові права й свободи, їх визначення має бути предметом виключно закону. Якщо ж йдеться про конкретизацію, деталізацію, порядок реалізації вже закріплених законом прав і свобод, то це може вирішуватись за допомогою не тільки закону, а й інших нормативно-правових актів. Є всі підстави стверджувати, що межі ст. 92 Конституції України не виключають підзаконного регулювання на підставі закону. Так, наприклад, правила мисливства й рибальства, безперечно, торкаються прав і свобод людини, але ж ці питання піддаються регламентації й на підзаконному рівні. Та й загалом недоцільно б такими питаннями «відволікати» увагу законодавця. Тим більше це стосується тих питань, де законами визначаються загальні засади регулювання. До повноважень Верховної Ради України належать

такі: визначення засад внутрішньої й зовнішньої політики (п. 5 ст. 85 Конституції України); виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку (п. 5 ст. 92 Конституції України); правові засади й гарантії підприємництва (п. 8 ст. 92 Конституції України); засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи (п. 9 ст. 92 Конституції України) тощо. Тобто, до предмета закону належить установлення виключно загальних засад. Тут варто, очевидно, виходити з того, що питання, які виходять за межі «засад» чи «основ», можуть регулюватися як законами, так і підзаконними актами, але за однієї важливої умови: якщо конкретизація засад (основ) не зарахована до компетенції інших гілок влади або ж коли має місце конкурентна сфера повноважень законодавчої й виконавчої влади. У таких випадках предмет закону обмежується межами повноважень органів інших гілок влади.

Підсумовуючи, можна зазначити, що законодавчим регулюванням охоплюються всі сфери суспільних відносин, які вимагають правового регулювання. Проте в одних випадках таке регулювання здійснюється в повному обсязі, що взагалі виключає будь-яке підзаконне регулювання, в інших же випадках до предмета закону, відповідно до Конституції України, зараховано тільки визначення засад (чи основ) регулювання в тій чи іншій сфері суспільних відносин. Конкретне, оперативне регулювання здійснюється в таких самих випадках підзаконними нормативними актами. Причому законом не можна втручатись у сферу повноважень інших органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, оскільки Верховна Рада України, відповідно до ч. 2 ст. 85 Конституції України, має діяти в межах повноважень, зарахованих Конституцією України до її відання.

Отже, у процесі будівництва незалежної демократичної правової держави в Україні відбулися зміни у сфері й напрямках законодавчого регулювання. Їх аналіз дає підстави констатувати, що предмет регулювання закону не є безмежним. З одного боку, він окреслюється сферою правового регулювання, за межами якої залишаються відносини, побудовані на нормах моралі, звичаях, традиціях тощо, а з іншого – навіть у сфері правового регулювання предмет закону не можна вважати безмежним.

Література

1. Копейчиков В.В. Гуманистические основы социалистического правового государства / В.В. Копейчиков, В.С. Шилингов // Актуальные проблемы

формирования правового государства. – Х.: ХюрИ, 1990. – С. 15–17.

2. Тихомиров Ю.А. Публичное право : [учебник] / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 485 с.

3. Олійник А. Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. Олійник ; Київський університет ім. Т. Шевченка. – К., 1998. – 17 с.

4. Чиркин В. Российская Конституция и международный опыт / В. Чиркин // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 5–14.

5. Спасов Б. Закон и его толкование / Б. Спасов. – М. : Юрид. лит., 1986. – 246 с.

6. Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права / Е.А. Лукьянова. – М. : Юрид. лит-ра, 1988. – 150 с.

7. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / под. ред. М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 2 : Теория права. – 1998. – 640 с.

8. Словська І.Є. Поняття та ознаки закону / І.Є. Словська // Форум права. – 2014. – № 4.

9. Сильченко Н.В. Проблемы верховенства закона : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н.В. Сильченко ; Белорусский гос. ун-т. – Минск, 1993. – 48 с.

10. Крутоголов М.А. Парламент Франции / М.А. Крутоголов. – М. : Наука, 1998. – 256 с.

11. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1993. – 311 с.

Анотація

Дутка Г. І. Предметна регламентація закону. – Стаття.

Стаття присвячена висвітленню питань предметної регламентації закону, ролі та значення закону в системі нормативно-правових актів. Підкреслюється, що не всі відносини можна регулювати за допомогою закону.

Ключові слова: закон, предмет закону, підзаконні нормативно-правові акти.

Аннотация

Дутка Г. И. Предметная регламентация закона. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопросов предметной регламентации закона, роли и значения закона в системе нормативно-правовых актов. Подчеркивается, что не все отношения можно регулировать с помощью закона.

Ключевые слова: закон, предмет закона, подзаконные нормативно-правовые акты.

Summary

Dutka G. I. The substantive law regulation. – Article.

The article is devoted to coverage of substantive law regulation, the role and importance of law in the system of regulations. It is emphasized that not all relationships can be regulated by law.

Key words: law, subject of laws, regulations.