

## ФУНКЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА

*М.В. Вилегжаніна*

*У статті здійснюється предметно спрямований аналіз функцій, притаманних нормативно-правовим актам, які є найважливішими системоутворюючими документами всіх правових явищ суспільства.*

**Ключові слова:** документ, нормативно-правові акти, соціальна комунікація, функції нормативно-правових актів.

### A REGULATORY AND LEGAL ACT: FUNCTIONAL ANALYSIS OF A DOCUMENT

*The article examines thematically aimed analysis of functions immanent to the regulatory and legal acts which are the most important generative documents of the all legal phenomenons of the society.*

**Key words:** the document, the regulatory and legal acts, the social communication, the regulatory and legal acts`s functions.

Важливим чинником розвитку суспільства є соціально-комунікативна діяльність, частиною якої є документна комунікація, коли процеси і засоби обліку інформації в суспільстві здійснюються за допомогою документів. Документ як продукт суспільного розвитку впливає на формування та характер суспільних відносин, стимулює або навпаки – гальмує їхній розвиток.

Регулювання суспільних відносин у рамках компетенції державних органів здійснюється шляхом ухвалення нормативно-правових актів (н. п. а.), які є найважливішими системоутворюючими елементами всіх правових явищ. За допомогою цих документів:

- 1) здійснюються функції держави і державних органів;
- 2) встановлюються правові режими діяльності громадян і юридичних осіб;
- 3) вводиться і забезпечується суворий правовий порядок;
- 4) формуються умови і гарантії стабільного вирішення завдань економічного, політичного і соціального розвитку.

Офіційне визначення поняття *нормативно-правовий акт* присутнє лише у підзаконному акті – наказі Міністерства юстиції України № 34/5 від 12 квітня 2005 року "Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції

України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів", де визначено, що: "нормативно-правовий акт – офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має не персоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [1]".

Мета даної статті визначити місце нормативно-правових актів у системі документів.

Вітчизняний вчений-документознавець М.С. Слободяник розглядає документ як основний змістовний елемент документної інфраструктури суспільства. З цієї точки зору документознавство вивчає максимально широке коло документів у просторі і часі [2].

Науковець пропонує структуру документознавства, що базується на розумінні необхідності комплексного дослідження документа як системи в єдності трьох обов'язкових елементів – матеріального носія, інформаційного наповнення, комунікаційної орієнтованості.

Ми вважаємо, що н. п. а. повністю відповідає зазначеній концепції, оскільки цей письмовий документ існує в паперовому вигляді (матеріальний носій), містить волевиявлення держави, компетентних органів, уповноважених осіб (інформаційне наповнення) і є обов'язковим для всіх громадян країни після офіційного оприлюднення (комунікаційна орієнтованість).

Отже, н. п. а. як соціально-комунікативний феномен, має комунікативну структуру, яка містить обов'язкові елементи:

- комунікант (компетентний державний орган, в якому створено н. п. а.);
- повідомлення (об'єкт, що передається, тобто сам н. п. а.);
- реципієнт (фізичні та юридичні особи, тобто приймачі, на яких н. п. а. розповсюджується).

Така структура є спрощеною, оскільки для повного уявлення про комунікативну природу н. п. а. треба додати параметри часу (передбачений законодавством час, на який поширюється дія документа – початок і закінчення) і простору (територія держави, на який поширюється дія н. п. а.).

Нами вивчаються функції н. п. а. у співвідношенні з функціями документа, визначеними у документознавстві: під функцією документа мається на увазі його суспільна роль, соціальне призначення, цілі, завдання, які він виконує в рамках інформаційно-документної системи [3, с. 35-43]

Визначення функцій документа відбувалося в процесі розширення його трактування та сфери застосування багатьма вченими: М.П. Ілюшенко [4], С. М. Каштановим [5], К. Г. Мітяєвим [6.], П. Отле [7], М. Г. Гаазе-Рапопорт і А. Н. Соковою [8].

На початку ХХІ ст. питання щодо функцій документів розглядалися документознавцями Н.М. Кушнарєнко [9, с. 38-40], М.С. Ларьковим [10, с. 57], С.І. Семілетовим [11], Г.М. Швецовою-Водкою [12, с. 83-89].

У процесі дослідження автор спирається на погляди вчених стосовно правової функції документів, а також доводить, що н. п. а. притаманні головні, загальні і спеціальні функції, як і будь-якому документу, що є об'єктом документознавства. Зупинимося на цьому положенні детальніше.

Нормативно-правові акти виконують різноманітні функції, що свідчить про їхню поліфункціональність: функції, що їх виконують всі документи (загальні функції); функції, що виконуються юридичними та іншими різновидами документів; функції, що виконуються тільки юридичними документами.

Розглянемо кожну з перерахованих груп функцій.

I. Загальними функціями, які притаманні всім документам, у тому числі н. п. а., є:

- інформаційна;
- соціальна;
- комунікативна;
- історико-культурна.

**Інформаційна функція** притаманна широкому колу документів, у т. ч. н. п. а., і полягає в збереженні і накопиченні інформації; передаванні її в просторі і часі; багаторазовому зверненні до неї.

Нормативно-правові акти, що діють на території України, зберігаються на різних носіях (паперові, магнітні стрічки, електронні), піддаються систематизації (зібрання, збірники, зводи тощо), упорядкуванню (Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів), тобто мають здатність до збереження і багаторазового застосування. Деякі н. п. а. діють десятки та сотні років, наприклад, Конституція США, яку ухвалено 1887 р. і зі змінами та доповненнями діє до сьогодні.

Завдяки н. п. а. люди отримують відомості щодо структури органів влади і управління, дізнаються про правомірність або заборону тих або інших дій, про наслідки того чи іншого вчинку.

У н. п. а. міститься значна інформація. Наприклад, норми Конституції України [13] свідчать про те, що: Україна є унітарною державою (розділ I, стаття 2) з республіканською формою управління (розділ I, стаття 5); столицею України є місто Київ (розділ I, стаття 20); грошовою одиницею України є гривня (розділ IV, стаття 99), а систему адміністративно-територіального устрою нашої держави складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (розділ IX, стаття 133). Таку інформацію можна

отримати тільки в Конституції, тому що немає більш достовірного джерела.

**Соціальна функція** н. п. а. є основною, оскільки цей вид документа являє собою соціально-значущий об'єкт, появу якого спричинено соціальною потребою як суспільства у цілому, так і колективних і індивідуальних суб'єктів.

У першу чергу, Конституція України як Основний Закон країни проголошує принцип, за яким Україна є соціальною державою, політику якої спрямовано на створення умов, котрі забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини [13, ст. 3].

По-друге, всі інші документи у цілому (як і всі юридичні документи) мають бути спрямовані на втілення в життя вищезгаданого принципу, у зв'язку з чим відбувається постійне удосконалення українського законодавства.

**Комунікативна функція** н. п. а. полягає в тому, що кожний такий документ як засіб зв'язку між владними структурами та індивідами інформує й інтегрує суспільну свідомість, сприяє створенню єдиної правової думки і тим самим виконує комунікативну функцію. Закон набирає чинності тоді, коли його положення/норми будуть оприлюднені, розтлумачені і впроваджені в життя.

**Історико-культурну функцію** н. п. а. можна простежити на прикладі багатьох пам'яток права, які є історичним надбанням людства. Такі джерела права, як "Руська правда", Новгородська і Псковська судні грамоти, Судебники 1497 і 1550 рр. та багато інших документів, дають досвід правотворчості, прищеплюють правові та культурні традиції. Той факт, що правовий документ не діє через застарілість, не свідчить про те, що він припинив виконувати свої функції: такий документ продовжує функціонувати як культурно-історичний потенціал, спадщина нації. Так, Судебник 1497 р. давно не регулює правові відносини, однак він залишається юридичним документом і виконує функції історико-культурну та збереження інформації.

Історико-культурна функція – це можливість документів акумулювати духовні цінності і досягнення світової культури.

За допомогою правових джерел можна дізнатися про правове життя конкретного суспільства, країни, народу в той чи інший період часу. Наприклад, при дослідженні змісту Соборного Уложення 1649 р. набуваються знання щодо законодавства, системи правосуддя і в цілому про правове життя феодальної Русі.

II. До другої групи – часткових функцій документів – належать: політична, ідеологічна, роз'яснювальна, виховна, пізнавальна, доказова, управлінська і символічна функції. Розглянемо цей перелік функцій стосовно н. п. а.

**Політична функція** н. п. а. проявляється у тому, що вони нерозривно пов'язані з державним устроєм, державною та місцевою владою, визначають її цілі і завдання, закріп-

люють основні політичні інституції. Це, перш за все, Конституція і закони країни, міжнародні договори тощо.

Основний Закон країни відбиває політику в цілому, її принципи, конституційно закріплює політичну структуру суспільства, відображає політичні механізми влади, визначає конституційні основи внутрішньої і зовнішньої політики держави, права і свободи людини [13, розд. II ст. 32 – 68].

**Ідеологічну функцію виконують** н. п. а., що відбивають певну ідеологію держави, втілюють у життя ті чи інші ідеологічні погляди і переконання. Однак спроби замінити або підмінити законодавчі норми політичними або ідеологічними поглядами, призводять до втрати юридичних якостей документів, які можуть стати засобом досягнення політичних або ідеологічних цілей.

Нормативно-правові документи сучасної демократичної України повинні відобразити такі ідеологічні позиції, як гуманізм, справедливість, взаємну повагу, дотримання основ правопорядку, рівність усіх членів суспільства.

Деякі юридичні документи, ті, що мають особливу значущість, набувають статус символу, що підтверджує наявність **символічної функції**. Юридичного значення набувають тільки загальноприйняті символи [14, с. 448].

Яскравим прикладом нормативно-правового документа, який несе в собі символічну функцію, є Конституція України (ця символічна функція притаманна всім Основним законам держав світу).

**Виховна функція** н. п. а. полягає у формуванні правосвідомості і високої правової культури громадян.

Правове виховання – це особливо актуальна проблема, яка виникла через соціальні, адміністративні, криміногенні, соціально-психологічні, правові причини [15, с. 44]. Успішно вирішити цю проблему можна лише в разі сприйняття правового виховання як невід’ємної частини виховного процесу. Деякі н. п. а. містять передові, гуманні норми, котрі відповідають інтересам особистості і внаслідок чого отримують підтримку населення. Разом із тим правові вимоги, що не відображають побажання і настрої людей, отримують негативну оцінку, тобто виховна функція н. п. а. не досягає мети.

**Пізнавальна функція** проявляється тоді, коли нормативно-правовий документ виступає як елемент пізнання юридичної дійсності. Пізнання невід’ємно притаманне роботі над будь-яким н. п. а., тому що придбані відомості дозволяють фахівцям у подальшому створювати юридично грамотні документи, вдосконалювати законотворчий процес.

**Управлінська функція** проявляється у тому, що н. п. а. є інструментом впливу на суспільні відносини, сприяє координації діяльності членів суспільства, оптимально організує

цю діяльність.

Управління суспільством припускає і регулювання відносин у соціальній системі, регулювання поведінки людей, їхніх стосунків.

**Роз'яснювальна функція** нормативно-правових документів полягає в тлумаченні їх з боку вповноважених на те органів (офіційне тлумачення) і роз'ясненні норм права з боку фахівців-юристів, учених, наукових закладів тощо.

Для деяких нормативно-правових документів характерна **економічна функція**. Економічну функцію виконує такий важливий н. п. а., як Закон про бюджет (рішення органів місцевого самоврядування) – основний фінансовий план створення, розподілу і використання централізованого грошового фонду державного або комунального рівнів, що приймається щорічно і затверджується відповідним представницьким органом державної влади або місцевого самоврядування [17, с. 170].

III. До третьої групи функцій належать функції, притаманні тільки юридичним документам, а саме: правоустановча, правореалізаційна, правоохоронна, посвідчувальна, установча, контрольна-наглядова, доказова.

**Правоустановча функція** притаманна Конституції України, законам, указам Президента України, постановам Уряду, н. п. а. міністерств і відомств тощо, тобто всім документам, котрі вводять в дію норми права і є джерелами права. Ніякі інші юридичні документи, крім вищезазначених, що є джерелами права, не можуть містити норми права, тобто бути правоустановчими. Отже, правоустановча функція притаманна тільки н. п. а.

Із правоустановчою функцією пов'язана **правореалізаційна функція**. Нормативно-правові документи приймаються на виконання правових норм, що в них закріплені, тобто відбувається реалізація правових норм. Нормативно-правові акти міністерств і відомств реалізують положення, що закріплені в законах, закони – норми, котрі містить Конституція України, яка, у свою чергу, реалізує положення інших юридичних документів, зокрема: враховуються положення Загальної декларації прав людини (1948), Міжнародної конвенції щодо ліквідації всіх форм расової дискримінації (1963) тощо.

**Правоохоронна функція** притаманна, в першу чергу, Конституції України. Ця функція реалізує основне соціальне призначення права – упорядкувати суспільні відносини і забезпечити їхню стабільність, сталість, незалежність від зовнішнього негативного впливу [17].

Правоохоронна функція проявляється в тому, що низка н. п. а. містить норми, які запобігають правопорушенням різного рівня. Наприклад, Закон України "Про психіатричну допомогу" направлено на охорону прав особливої категорії людей із розладами психіки, а Закон України "Про попередження насильства в сім'ї" – на запобігання правопорушень.

**Посвідчувальна функція** нормативно-правових документів полягає в тому, що вони підтверджують підпис посадової особи, яка затвердила н. п. а. Наприклад, президентський указ підписується главою держави – Президентом, міністерський наказ підписується міністром.

Що стосується установчої, доказової і контрольно-наглядової функцій, то їх можна розглядати в контексті функцій юридичних документів, але вони притаманні обмеженому колу документів, до якого н. п. а. не належать.

Виконуючі загальні, часткові, окремі юридичні функції н. п. а. мають певне значення для правових і суспільних відносин. Через різноманіття функцій, ці документи можуть сприйматися в різних значеннях.

По-перше, н. п. а. відіграє особливу роль як вид юридичного документа. Розглядаючи його з даної точки зору, варто підкреслити важливість його як засобу закріплення, зберігання, обміну інформацією між учасниками правових відносин, його роль у системі соціальних комунікацій суспільства.

По-друге, н. п. а. може розглядатися як показник правової культури. В даному значенні правовий документ є пам'яткою історичного і культурного значення, а також демонструє рух у розвитку людства у сфері права та правової думки в часі. Так, завдяки юридичним документам у наш час відомо правове багатство Давнього Риму, саме тому римське право і досі вважається основою європейського континентального права.

По-третє, н. п. а. може розглядатися як відображення правосвідомості, яка, до речі, змінюється залежно від історичного періоду часу. Так, Конституція СРСР відображала правосвідомість соціалістичного суспільства: спочатку держава, далі – суспільство, а тільки потім – особистість. Основною цінністю Конституції України задекларована особистість.

По-четверте, н. п. а. може виступати як юридичне владне волевиявлення органу державного управління. Юридичне владне волевиявлення можуть містити укази Президента, постанови Уряду, накази міністра тощо.

По-п'яте, н. п. а. є засобом правового регулювання, елементом його механізму, де закріплені норми права, що впливають на суспільні відносини.

По-шосте, н. п. а. є джерелами права. До таких документів належать закони, укази, постанови, інструкції і накази міністерств і відомств. Усі вони вводять норми права, тому що є джерелом, в якому норма права закріплюється і завдяки якому вона реалізується.

Досконале розуміння значення н. п. а. можливе завдяки застосуванню функціонального підходу, який дозволяє виділити функції, притаманні цьому виду документа.

З урахуванням соціальної значущості документа функції н. п. а. поділяються на функції оперативного характеру з обмеженим часом дії (приміром, закон діє з моменту його

оприлюднення і до скасування) та функції постійно діючі, що забезпечують історичну і соціальну спадковість.

Протягом часу співвідношення між функціями н. п. а. змінюються, оскільки змінюється місце і роль цього документа в соціальному та інформаційному середовищах і оперативна інформація перетворюється на ретроспективну – історико-культурну. Правова культурна спадщина вельми велика, про що свідчать документи як світової цивілізації, так і вітчизняної історії.

Функціональний підхід супроводжувався спробами теоретичного осмислення зв'язку всіх функцій, притаманних н. п. а., що дозволило розглядати його як особливий документ, який закріплює, зберігає, передає соціально-значущу інформацію у просторі і часі.

### ***Використана література***

1. Про вдосконалення порядку державної реєстрації : наказ Міністерства юстиції України № 345, від 12.04.2005 р.
2. Слободяник М. Структура сучасного документознавства / М. Слободяник // Вісник Книжкової палати. – 2003. – № 4. – С. 18-21.
3. Плешкевич Е.А. Основы общей теории документа / Е.А. Плешкевич. – Саратов : Науч. кн., 2005. – 244 с.
4. Илюшенко М.П. К вопросу о функциях документа / М.П. Илюшенко // Советские архивы. – 1973. – № 5. – С. 10.
5. Каштанов С.М. Очерки русской дипломатии / С.М. Каштанов. – М., 1970.
6. Митяев К.Г. Документоведение, его задачи и перспективы развития / К.Г. Митяев // Вопросы архивоведения. – 1964. – № 2. – С. 27-37.
7. Отле П. Организация умственного труда / П.Отле // Библиотека, библиография, документация : избр. труды пионера информатики. – М. : ФАИР–ПРЕСС ; Пашков дом, 2004. – С. 159.
8. Гаазе-Рапопорт М.Г. Психологические факторы в документации и их использование / М.Г. Гаазе-Рапопорт, А.Н. Сокова // Вопросы кибернетики : документалистика и кибернетика. Вып. 39. – М., 1978. – С. 27-40.
9. Кушнаренок Н.Н. Документоведение : учебник / Н.Н. Кушнаренок. – 3-е изд., стереотип. – К., 2001. – С. 38-40.
10. Ларьков Н.С. Документоведение : учеб. пособ. / Н.С. Ларьков. – М. : АСТ : Восток-Запад, 2006. – 427 с.
11. Семилетов С.И. Документ как продукт технологического процесса документирования / С.И. Семилетов // Документация в информационном обществе : проблемы гос. регулирования документ. обеспечения управления при переходе на электрон. технологии : доклады и сообщения на восьмой Междунар. науч.-практ. конф., 21-22 нояб. 2001 г. – М., 2003. – С. 221-228.
12. Швецова-Водка Г.Н. Общая история документа и книги : учеб. пособ. / Г.Н. Швецова-Водка. – М. : Рыбари; К. : Знання, 2009. – 487 с.
13. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254-к : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
14. Никитин А.В. Правовой символ как приём юридической техники. Проблемы юридической техники : сб. ст. / А.В. Никитин. – Н. Новгород, 2000. – С. 448.
15. Антонюк Р.І. Багатокультурність громадян: правові та освітні проблеми, історичні питання і поняття етнокультурної та мовної біполярності в Україні і за кордоном : колектив. моногр. / Р.І. Антонюк, Л.В. Мінакова. – Х. : Скорпіон, 2008. – 204 с.
16. Химичева Н.И. Финансовое право / Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. – М., 2005. – С. 170.
17. Синюков В.Н. Функции права / В.Н. Синюков // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1997. – С. 154-158.