

Розділ 4

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

4.1. Поняття законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності

У суспільному і державному житті роль права надзвичайно велика. Практично всі основні суспільні відносини, в яких беруть участь громадяни, органи публічної влади, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання та інші суб'єкти, врегульовані за допомогою правових норм. Проте правову сферу як окремо існуючу сферу суспільного життя, поряд з економічною, соціальною, політичною, важко виокремити. Вона є в реальності, але скоріше як явище, що проникає в усі інші сфери і є присутнім у них. Хоча, звичайно, право має і власну самостійність та сталість. Виконуючи функцію регулятора і стабілізатора суспільних відносин, воно водночас виступає сполучною ланкою між державою й суспільством, дозволяючи їм взаємодіяти. При цьому соціальна ефективність права залежить від повноти і точності виявлення та урахування факторів, що впливають на динаміку суспільного життя, з'ясування новітніх суспільних потреб та майстерності нормативно-правової регламентації.

Враховуючи значимість правоохорони для суспільства, підвищену вимогливість до результатів цього виду суспільної діяльності та обов'язковість існування контролю за правоохоронною діяльністю з боку громадськості, можна з впевненістю стверджувати про нагальну необхідність в чіткому, послідовному, прозорому правовому регулюванні процесу правоохорони.

У юридичній літературі можуть бути виділені дві основні точки зору на визначення поняття законодавства. Перша, яку умовно можна назвати «вузьким підходом», відповідно до якого законодавство являє собою сукупність лише законів, у зв'язку із чим розрізняються закони (законодавчі акти), які складають законодавство, і підзаконні акти. Відповідно до даної точки зору широке розуміння законодавства принижує роль закону, поєднує в єдине ціле закони й підзаконні акти. Л. Б. Тиунова вважає, що об'єднання законів і підзаконних актів підриває авторитет закону, підмінює його актами управління, що тягне за собою руйнування законності¹.

Інша точка зору заснована на тому, що до системи законодавства включаються всі нормативні правові акти, які утворюють єдину цільну систему². Зокрема, С. С. Алексеев,

¹ Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности. — СПб.: Издательство СПб университета, 1991. — С. 55.

² Лившич Р.З. Теория права. — М.: БЕК. 1994. — С. 111.

визначає законодавство як «всю сукупність нормативних юридичних актів, що діють у даній країні, які утворюють єдину цільну систему, яка зазвичай іменується системою законодавства»¹.

Термін «законодавство» не має легального, нормативно закріпленого визначення. Його не було ні в Російській імперії, ні в СРСР. До прийняття Конституції СРСР 1977 року це поняття нерідко використалося в літературі для позначення лише законів, указів і нормативних постанов Верховних Рад і їхніх Президій.

Відзначимо, що легального, нормативно закріпленого визначення терміна «законодавство» немає стосовно законодавства в цілому.

На наш погляд, теоретичне й практичне обґрунтування «недопущення» у систему законодавства підзаконних актів виглядає недостатньо переконливим. Руйнування законності й підміна закону управлінськими рішеннями обумовлені насамперед неправильним визначенням співвідношення юридичної сили нормативного правового акту й регульованих ним суспільних відносин. Далеко не всі суспільні відносини доцільно регулювати законом. Багато хто з них цілком ефективно можуть бути регламентовані іншими нормативними правовими актами, як виданими на основі закону, так і за його відсутності. Більше того, побоювання прихильників вузького підходу із приводу розмивання закону, підміни його управлінськими рішеннями внаслідок розширення складу законодавства були обумовлені існуючою в СРСР запереченням принципу поділу влади, одним з обґрунтувань якого було те, що зазначений принцип «веде до все більшого ослаблення ролі справжнього закону, тобто акту парламенту, в інтересах іншої «влади», а саме виконавчої або адміністративної»². Але оскільки в Україні закріплений принцип поділу влади (стаття 6 Конституції України), то як і в країнах ліберальної демократії повинно стати очевидним і нормальним те, що правила поведінки встановлюються різними нормативними правовими актами, і їхнє створення не є привілеєм лише якої-небудь однієї галузі влади. Завдання лише в тім, щоб законодавець, видаючи закони, регламентував суспільні відносини з достатньою повнотою, не допускаючи довільного тлумачення законів і не створюючи умов для заповнення невизначеності законів іншими нормативними правовими актами, прийнятими до розсуду виконавчої влади.

Віднесення до законодавства не лише законів, але й підзаконних актів обґрунтовується наступними обставинами. Підзаконні акти видаються відповідно до законів і на їхній підставі, розкривають їхній зміст, також виражають норми права, регулюють відносини, не врегульовані законами, нерозривно пов'язані з ними. Положення більшості законів одержують свою конкретизацію в підзаконних актах, а досить часто просто не можуть бути застосовані без їхнього видання. Отже, закони й підзаконні акти становлять єдину цілісну систему, і ця система йменується — законодавство. Такий підхід відповідає й сучасному етапу розвитку української державності, коли хоча й поступово, з багатьма вадами, але все-таки досить чітко складається принцип розмежування правотворчої компетенції, відповідно до якої кожен орган державної влади повинен видавати лише нормативні правові акти заздалегідь установлені форми й за встановленими Конституцією й законом питанням.

¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций. — Свердловск. 1973. Т. 2. — С. 42.

² Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. — М.: Международные отношения, 1999. — С. 159.

У цьому випадку необхідне одне важливе уточнення. На наш погляд, термін «підзаконні акти» повноцінно міг використовуватися у відношенні всіх інших правових актів, що не є законами, лише в радянський період, коли існувала непорушна вертикаль, що виражалася в підпорядкуванні рад, що підпорядковуються радам керуючим виконавчих органів — представницьким, а крім того суд ні за яких умов не визнавався учасником правотворчого процесу. У цей час, оскільки нами визнається можливість включення до складу законодавства також нормативних договорів і нормативних рішень судів, то замість терміна «підзаконні акти» буде більш правильним використання терміна «нормативні правові акти, видані органами державної влади», оскільки не всі судові акти, наприклад, постанови Конституційного Суду України, і не всі нормативні договори можуть бути віднесені до підзаконних.

Практично всі існуючі енциклопедичні, довідкові та словникові видання наводять одразу кілька визначень терміну «законодавство». Наприклад, законодавство — це система нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини¹. Однак більшість енциклопедичних видань, як і зазначене, підкреслюють багатозначність даного терміну. Так, в Україні під поняттям «законодавство» слід розуміти: 1) систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади. До цієї категорії також належать міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору (ст. 9 Конституції України); 2) в широкому значенні — систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, — постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і не мають їм суперечити. Юридична сила таких нормативних актів визначається компетенцією державного органу, який приймає відповідні акти; 3) у найширшому значенні — система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. Науково-енциклопедичні видання також дають пояснення широкого тлумачення терміну законодавство. Так, законодавство — це структурно впорядкована сукупність (система) нормативних правових актів, які знаходяться між собою в певному усталеному співвідношенні. Віднесення ж до законодавства й підзаконних відомчих нормативних актів має історичні корені, оскільки, наприклад, у радянський період нестача власне законів змушувала штучно розширювати поняття законодавства². Тобто, в широкому значенні законодавство — це весь комплекс нормативно-правових актів держави, прийнятих у межах повноважень її правотворчих органів, найважливішим з яких є закон³. В такому сенсі законодавство являє собою єдину ієрархічну систему правових актів різної юридичної сили. Прихильники такої точки зору виділяють три окремі структурні рівні законодавства.

1. Вертикальний (або ієрархічний) рівень, що зумовлений юридичною силою актів різних нормотворчих органів та окремими формальними ознаками актів одного такого

¹ Юридична енциклопедія. // Під ред. Шемшученка Ю. С. — К., 1999. — Т. 2. — С. 499.

² Юридическая энциклопедия. Под ред. Тихомирова М. Ю. — М., 2001. — С. 326.

³ Большой юридический энциклопедический словарь. Под ред. Барихина А. Б. — М., 2000. — С. 186.

органу. Тобто вертикальна структура законодавства України побудована таким чином: Конституція України, конституційні та звичайні Закони, Постанови Верховної Ради України, Укази Президента України тощо.

2. Горизонтальний рівень, що заснований на поділі нормативних актів за сферами суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання (податкове, фінансове, кримінальне, трудове, гірниче законодавство тощо).

3. Державно-управлінський рівень, що відображає особливості форми державного устрою, адміністративно-територіального поділу держави та державного управління.

Так, законодавство унітарної держави є єдиним, заснованим на єдиній Конституції, незалежно від її адміністративно-територіального поділу, тоді як законодавство федеративної держави є значно ускладненим, включає загальнофедеративний рівень та рівень суб'єктів федерації.

В іншому значенні під «законодавством» слід розуміти всю систему нормативно-правових актів, які приймають вищі, центральні та місцеві (регіональні) органи державної виконавчої влади та управління. Як бачимо, прихильники такої концепції законодавства вважають, що поняття «законодавство» охоплює міжвідомчі, відомчі й локальні акти міністерств, державних комітетів та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Тобто даний підхід ґрунтується знову ж таки на ієрархії органів державної влади, належності того чи іншого органу до відповідного шабля в системі державного управління.¹

Аналізуючи особливості правового регулювання сфери укладання контрактів, Конституційний Суд України дійшов висновку, що термін «законодавство» досить широко використовується в правовій системі в основному в значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту або іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його втримування використовує й Конституція України (ст. 9, 118, п.2 Перехідних положень). У законах, залежно від важливості й специфіки суспільних відносин, які регулюються, цей термін уживається в різних значеннях: в одних маються на увазі тільки закони, в інших, насамперед кодифікованих, у поняття «законодавство» включаються як закони й інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках — також і правовий — правові-нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.²

Оскільки вищевказана справа пов'язане з конституційним обігом про офіційне тлумачення п.3 ст.21 Кодексу законів про працю України (Кзот), КС у своєму Рішенні пояснив, що термін «законодавство», що вживається в ч.3 ст.21 Кзот, щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, необхідно розуміти так, що ним охоплюються закони України, що діють, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, а також постанови

¹ Сущенко В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України / В. Сущенко [Електронний ресурс] // Юридичний журнал, 2003 р. — № 5. Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221>.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 № 12-рп/98 // Офіційний вісник України від 27.08.1998 — 1998 р., № 32, стор. 59, код акту 5855/1998.

Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України й законів України.

Вищевказане, а також п. 1 ст. 9 Конституції України, відповідно до якого «діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України», дозволяють зробити висновок, що досить широко розповсюджене в юридичній літературі розуміння системи законодавства як системи нормативно-правових актів не повною мірою відповідає дійсності, оскільки реально в сучасній Україні система законодавства — це взаємозалежна сукупність актів-документів, що містять норми права. У систему цих актів-документів входять не тільки нормативно-правові акти, але й відповідні міжнародні договори. Тобто Конституційний Суд України фактично став на позицію розширеного тлумачення поняття «законодавство» як системи нормативних актів, що приймаються вищими органами державної влади. Але Рішення Конституційного Суду дає підстави для неоднозначного розуміння цього терміну й викликає нові запитання.

Суддя Конституційного Суду Микола Савенко у своїй «Окремій думці» наголошує, що широке й неоднозначне вживання цього терміну породжує непорозуміння в його застосуванні, і виникає практична необхідність офіційного тлумачення терміну «законодавство» взагалі, а не лише в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України. Суддя вважає, що своїм Рішенням Конституційний Суд України не тільки не зняв непорозуміння в застосуванні терміну «законодавство», а навпаки, ускладнив його. Визнавши, що терміном «законодавство» в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України охоплюються, крім законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, ще й постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, Конституційний Суд України фактично звів тлумачення цього терміну лише до рівня його застосування в окремій статті окремого Закону України, а не в цілому в правовому полі держави.

Якщо ж питання складається в точності використуваних термінів «закон» і «законодавство», з огляду на їхній етимологічний зв'язок, то для позначення законів замість останнього варто застосовувати термін «закони», повністю враховуючі всі характеристики цього поняття, і відмовитися від звуження змісту терміна «законодавство», що має інше, більше широке значення, обумовлене як теоретично, так і практично. До того ж висновок про включення в законодавство не лише законів, але й інших нормативних правових актів відповідає й колишнім Конституціям СРСР та УРСР, а також судовій практиці.

Але повна характеристика законодавства не може бути визначена виходячи тільки з його складу. Поза увагою залишаються його призначення, місце в загальній системі правових явищ, що не дає можливості оцінити всі істотні характеристики й створити повноцінне уявлення про нього в умовах пострадянського розвитку української державності. Формування сучасного вітчизняного законодавства відбувалося в умовах конституційного будівництва й соціально-економічних перетворень, здійснюваних з початку 1990-х років. Дані процеси протікали у формі лібералізації, що укладається в всеосяжному звільненні всіх сфер життя суспільства від його тотальної партійності й одержавлення. За цей період були побудовані основи принципово інших економічних і політичних

відносин, фактично створена нова система правового регулювання. Україна стала на ринковий шлях розвитку; конституційно закріплене право на здійснення підприємницької діяльності, що також не могло не знайти відбиття в законодавстві. Сучасні умови розвитку України характеризуються визнанням приватної власності, пріоритету прав і свобод людини й громадянина, створенням їхніх юридичних гарантій. Разом з тим хаотичність і непослідовність проведених реформ наклали свій відбиток на всю вітчизняну правову систему й у тому числі на законодавство.

Метою законодавства, як правового явища, повинна бути справедливість. Законодавство повинне розглядатися як засіб досягнення й реалізації цієї основної ідеї права, як засіб належного юридичного оформлення правил поведінки.

Законодавство не може бути визначене тільки як просто спосіб вираження нормативних приписів, оскільки при цьому залишається поза увагою більш глибоке його призначення — бути засобом досягнення справедливості. Такий підхід дозволяє не лише збагатити зміст поняття законодавства, але й вивести його на інший рівень вивчення правових явищ, знайти правове обґрунтування його існування й функціонування.

Функціональне призначення законодавства проявляється під час його дослідження в інформаційному аспекті, оскільки «норма права лише в такому виді «з'являється на світло», упізнається, розуміється й тлумачиться, у якому вона втілена в тексті нормативного акту»¹. Нормативний правовий акт як форма вираження норм права й законодавство як сукупність нормативних правових актів являють собою сполучення певних сигналів — слів, пропозицій, символів, що утворюють інформаційну систему. У такому плані законодавство є способом закріплення й зберігання інформації про правила поведінки — норми права, логічну систему соціальної інформації. Нормативний правовий акт і є інформацією, зафіксованою у вигляді тексту.

Для такої системи соціальної інформації існує ряд специфічних вимог, дотримання яких, особливо в нових соціально-економічних умовах, є необхідною умовою її ефективного функціонування.

По-перше, вона повинна бути пізнавана саме як система інформації про правила поведінки. Законодавство виконує функцію оформлення норм права й у той же час не може бути призначене для вираження якої-небудь іншої інформації.

По-друге, вона повинна мати власні структуру й форми закріплення інформації й з'являтися у вигляді системи спеціально призначених для вираження норм права й властивому лише законодавству юридичних форм (нормативних правових актів), зв'язаних один з одним відносинами координації й субординації.

По-третє, ця система покликана бути точною й у науковому відношенні, з бездоганним формулюванням суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню. В іншому випадку, законодавство як інформаційна система буде помилковою, міститиме відомості, що не відповідають дійсності, і в цьому розумінні втратить своє значення. Тут також є присутньою вимога точної визначеності інформації про правила поведінки, оскільки ще давньоримські юристи вказували, що *ubi jus incertum, ibi nullum* (коли закон невизначений, закону немає).

¹ Кудрявцев Ю. В. Нормы права как социальная информация. — М.: Юридическая литература. 1981. — С. 32.

По-четверте, ця система повинна бути загальнодоступною, що досягається обов'язковим доведенням до широкого загалу видаваних у державі нормативних правових актів. Відкритість доступу до «відомостей» законодавства не може сприйматися просто як необхідна ознака, оскільки має більше глибоку природу, обумовлену тим, що неможливо виконувати, дотримувати й використати норму права, не знаючи її змісту.

Особливість законодавства як інформаційної системи полягає в тому, що вона не існує в іншій формі, окрім актуалізованої, діючої в даний момент. Така інформація завжди актуальна в тому розумінні, що до складу законодавства включаються лише діючі нормативні правові акти.

Таким чином, ми можемо зробити наступні висновки:

- 1) сучасне розуміння законодавства повинне ґрунтуватися на уявленні про нього, як особливого правового явища, що характеризується ознаками системності, функціональне призначення якого складається у вираженні правових норм, а цільове призначення — у формально-юридичному закріпленні рівності, свободи й справедливості;
- 2) питання про поняття законодавства нерозривно пов'язане з питанням про праворозуміння. Розглянуте з погляду широкого підходу до права законодавство є способом закріплення й вираження нормативного блоку права — правових норм. При використанні вузького підходу в праворозумінні законодавство й право ототожнюються;
- 3) до складу законодавства включаються закони й інші нормативні правові акти, що видаються органами державної влади.