

ЩОДО ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ «ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ»



К. АФАНАСЬЄВ

*кандидат юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри цивільних
та адміністративно-правових дисциплін
(Луганський державний університет
внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка)*

Правові спори, що останнім часом ведуться на рівні керівництва держави, позначили певні недоліки чинного законодавства, у тому числі конституційних положень. Складність виходу із політичної кризи зумовлюється, зокрема, відсутністю єдиного погляду на її причини серед провідних вітчизняних політиків, політологів, учених. Керівники держави, більшість лідерів політичних партій для подолання цієї кризи вважають необхідним діалог щодо стратегії розвитку української держави, забезпечення дій сторін у межах правового поля, узгодження суперечностей шляхом компромісу, а головне — перегляд нормативних положень ряду законодавчих актів, а можливо, й Основного Закону країни. Останні, поряд з іншим, повинні забезпечувати належну спрямованість діяльності органів (посадових осіб) державної виконавчої влади, суворе дотримання ними принципу законності під час видання підзаконних нормативно-правових актів, положення яких сприятимуть реалізації конституційних і законодавчих приписів.

У вирішенні цих завдань важливу роль відіграє адміністративне право, система якого в нових умовах зазнала

істотних змін. Необхідність радикального реформування українського адміністративного права, на думку В. Авер'янова, об'єктивно зумовлена тим, що в радянський період соціальна роль і призначення цієї галузі права були суттєво деформовані. Внаслідок панування ідеології верховенства держави над людиною превалювали два аспекти оцінки галузі: як «управлінського» або «юрисдикційного» права. Це призвело до спрощеного розуміння предмета адміністративно-правового регулювання, гальмування розвитку інституту надання державних управлінських послуг, недооцінки ролі адміністративних процедур. Як зазначає цей відомий учений-адміністративіст, застарілі (за суттю «неорадянські») ідеологічні стереотипи дотепер, на жаль, превалюють у національній громадській думці, що аж ніяк не сприяє європейському розумінню адміністративного права як провідної галузі правового забезпечення пріоритету прав людини у сфері публічної влади. Тому першочерговим завданням реформування цієї галузі права на сучасному етапі є перегляд застарілих доктринальних позицій з метою формування нової національної доктрини. Вирішальне значення для цього має

переосмислення фундаментальних засад адміністративного права, починаючи з визначення принципів галузі, які відіграють важливу системоутворюючу роль, формують дух, світоглядну основу, визначають суспільну (соціальну) роль і спрямованість адміністративного права.

Зокрема, учений аналізує основний принцип адміністративного права — принцип верховенства права, — та наголошує, що за сутністю він не є тожним більш звичному принципу верховенства закону, який традиційно означає примат законів над іншими формами нормативно-правового регулювання суспільних відносин. На відміну від нього принцип верховенства права в більшості українських джерел пропонується доктринально тлумачити як двоєдину вимогу, яка забезпечує: а) визнання пріоритетності основних прав людини перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; б) підпорядкування діяльності усіх без винятку державних інститутів цілям реалізації та захисту прав людини [1, 33–34].

Позначені права людини повинні мати відповідне нормативне закріплення, адже ст. 19 Конституції визначає, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З огляду на це конституційне положення, категорія «законодавство» має надзвичайне практичне значення та вимагає однозначності підходів до її розуміння. Тому дослідження теоретико-правових питань щодо змісту кате-

горії «законодавство України», які розглядаються в цій статті, є вкрай необхідним.

Насамперед, доцільно звернутися до відповідних положень теорії держави та права. Як зазначає О. Скакун, в юридичній літературі найбільш поширеними є два трактування категорії «законодавство»: широке і вузьке. Широке трактування законодавства — нормативно-правові акти вищих органів державної влади й управління: закони та постанови парламенту, укази президента, постанови уряду; а вузьке — закони й інші акти, прийняті законодавчою владою в особливому порядку. Підкреслено, що широкий обсяг поняття «законодавство» був властивий радянському періоду розвитку України й нині є неприйнятним. Головним аргументом щодо слушності такого твердження є те, що належність до законодавства всіх нормативно-правових актів держави знижує значущість закону, спонукає до «обростання» його підзаконними, особливо відомчими, нормативними актами, применшує його значення як основи законності та правопорядку в державі, тоді як шлях до правової держави лежить через зростання ролі закону.

О. Скакун підкреслює, що, визначаючи поняття «законодавство» конкретної держави, слід керуватися Основним Законом або конституційними (органічними) законами про правові акти, в яких містяться перелік і характеристики нормативно-правових актів і пов'язаних з ним термінів та їх понять. При цьому наголошується, що внаслідок неприйняття законопроекту «Про нормативно-правові акти», нині слід керуватися тлумаченням Конституційного Суду України, яке віддає перевагу вузькому трактуванню поняття законодавства [2, 373–374].

Зокрема, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. термін «законодавство», що вживається в ч. 3 ст. 21 КЗпП України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, слід розуміти як такий, що охоплює закони України, чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції та законів України [3].

Незважаючи на це, усталена практика нормативного регулювання адміністративних правовідносин у сфері виконавчої влади свідчить про доцільність подальшого обговорення проблеми змісту категорії «законодавство». Це зумовлюється істотними політичними й соціально-економічними змінами, що відбулися в нашій країні з 1998 р. Демократичні перетворення, підвищення ролі місцевого самоврядування для розвитку громадянського суспільства, формування сучасної національної правової системи, новітні завдання щодо надійного захисту прав і свобод громадян визначили важливість оновлення чинного законодавства та зміцнення режиму законності в діяльності органів публічної влади.

Як відомо, для вирішення завдань, що випливають із концептуальних положень адміністративної реформи в Україні, та проблем, які виникли внаслідок складного і непередбачуваного характеру результатів певних реформаційних заходів, органи державної влади спираються на чинні закони, а з метою реалізації наданої їм компетенції видають різноманітні підза-

конні нормативні акти. Але саме тут виявляються проблеми дотримання принципів верховенства права та законності. Річ у тім, що кількість підзаконних нормативних актів, виданих з метою реалізації законів, надзвичайно перевищує кількість останніх. Більше того, деякі положення цих актів не повністю відповідають змісту приписів законів, за що загалом раніше критикували систему законодавства радянської доби.

З урахуванням цього й дотепер у науковій літературі дискутується питання, що саме слід розуміти під категорією «законодавство» — тільки сукупність законів чи сукупність законів і всіх інших підзаконних актів. При цьому зазначимо, що в спеціальних виданнях розрізняють поняття законодавства держави, галузевого, комплексного та спеціального [4, 90–91].

На нашу думку, в нових умовах правового життя українського суспільства більш доречним є використання досліджуваної категорії в широкому значенні, насамперед щодо адміністративного законодавства. На користь такого підходу свідчать і твердження більшості науковців щодо доцільності широкого розуміння дозвільної системи, адміністративного процесу та деяких інших фундаментальних категорій адміністративно-правової теорії.

Тому вважаємо за доцільне врахувати думку Ю. Шемшученка, який визначає категорію «законодавство» як систему нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини, і вважає можливим її використання у трьох значеннях: вузькому, широкому та найширшому. У вузькому значенні — це система законів і міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ра-

тифікацію відповідного договору. У широкому значенні — система нормативних актів відповідно до зазначеного вище Рішення КСУ. 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 (до законодавства у цьому тлумаченні належать також Конституція АР Крим, акти Верховної Ради й постанови Ради міністрів АР Крим, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України) [5, 274–275].

Включення до законодавства актів місцевого рівня, безперечно, є дискусійним, але для сфери виконавчо-розпорядчої державної діяльності сприйняття законодавства у більш широкому значенні вбачається важливим. Так, на думку С. Стеценка, підзаконні нормативно-правові акти становлять основний кількісний масив джерел адміністративного права, але на відміну від інших галузей права (цивільного, кримінального, кримінально-процесуального) вони відіграють суттєву роль. Це пов'язано з тим, що органи виконавчої влади здійснюють значну роботу у сфері правотворчості, яка є необхідною для врегулювання великої кількості суспільних відносин у рамках предмета адміністративного права. Закони (як основа правового регулювання) не містять положень, покликаних регулювати детальні, конкретні питання, — вони визначають своєрідну загальну стратегію регулюючого впливу [6, 38].

З огляду на галузевий аспект, вітчизняні вчені висловлювали пропозиції обмежити поняття «адміністративне законодавство» правовими

актами, які видаються лише найвищими державними органами. Так, на думку Ю. Битяка та О. Константого, адміністративне законодавство — це система нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми. Воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради, Президента України й Кабінету Міністрів України, тобто ті нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію країни. Водночас учені вважають, що існують вагомні підстави додати до цього переліку також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (тобто так зване відомче законодавство), але лише в тих випадках, коли вони визначають права та обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку. Зазначено, що обсяг відомчого законодавства щодо регулювання прав і обов'язків громадян повинен поступово скорочуватися, і в перспективі ці питання мають вирішуватися на рівні законів і лише у випадках делегування ними повноважень актами органів виконавчої влади. Нормативно-правові акти інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ, організацій є джерелами права, але не входять до системи адміністративного законодавства [7, 147–148].

Не вдаючись до дискусій, зауважимо, що занадто вузьке розуміння поняття законодавства може негативно вплинути на забезпечення режиму законності в суспільстві. Так, на думку М. Матузова, законодавство краще розглядати в широкому розумінні, а поняття «законність» має охоплювати дотримання всіх юридичних норм. «Вибірковий» метод у цьому разі є не-

доречним, бо інакше зміст законності був би не виправдано звужений [8, 410–411]. З цим можна погодитися, адже значна частина владних повноважень поступово делегується на місцевий рівень, а більшість прав і свобод людини та громадянина реалізуються за участю місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, які відповідно до чинного законодавства мають право видавати нормативні акти управління, обов'язкові для виконання на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Загалом, нормативно-правові акти в сучасному світі є найбільш активно використовуваною формою права, завдяки тому що вони мають властивість пристосовуватися до регулювання суспільних відносин, яким притаманні централізований, цілеспрямований і динамічний характер. У цих актах міститься потенційна можливість найбільш зрозуміло та повно донести до свідомості учасників правовідносин сутність правового припису. На думку С. Алексєєва, саме система нормативно-правових актів робить можливим фіксування чіткої визначеності в усьому, що стосується поведінки учасників суспільних відносин і наслідків їх правозначущих дій [9, 78]. Водночас законодавство традиційно сприймається багатьма пересічними громадянами тільки як система законів, а підзаконні нормативно-правові акти не визнаються його частиною. Таке уявлення, на думку дослідників, є неправильним, позаяк звужує можливості законодавства як соціального інституту. Ефективне регулювання суспільних відносин передбачає комплексне використання як законів, так і підзаконних актів, а тому виключення із загальної системи законодавства одного з елементів призведе

до руйнування системи правового регулювання, до його фрагментарності, зробить неможливим повноцінний вплив на комплекс суспільних відносин. Акти, що видаються не лише відповідно до законів, а й на їх виконання, є своєрідним їх продовженням, ланцюжком, який зв'язує закони з правовим життям [10, 42–43].

Чітке розуміння змісту категорії «законодавство» є вкрай важливим для подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання, визначення правових засад діяльності органів виконавчої влади, які повинні забезпечувати реалізацію приписів законів України.

Розглянемо це на прикладі регулювання діяльності правоохоронних органів, для якої є характерними високі рівень централізації управління, суворе дотримання принципу законності та чітка ієрархічність відносин між учасниками управлінської діяльності. Вважаємо, що широке розуміння категорії законодавства більш точно відповідає положенням чинних законів України, які регулюють правовідносини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Так, норми права, які визначають правові засади діяльності головних правоохоронних органів у цій сфері, хоч і містять, на перший погляд, схожі формулювання, але водночас мають суттєві відмінності. Аналіз положень ст. 4 Закону України «Про міліцію», ст. 4 Закону України «Про Службу безпеки України», ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» свідчить про певну невизначеність у правових засадах діяльності цих органів місця й ролі міжнародних правових актів, актів Президента України, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Включення широкого кола нормативних актів для визначення правового статусу правоохоронних органів є характерним і для нових законопроектів у цій сфері. Так, згідно зі ст. 5 законопроекту «Про органи внутрішніх справ України» «правову основу діяльності органів внутрішніх справ України становлять Конституція України, цей Закон та інші закони України, рішення та висновки Конституційного Суду України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх компетенції, а також нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України». Тобто якщо керуватися аксіомою щодо здійснення органами внутрішніх справ своєї діяльності відповідно до чинного законодавства, очевидним є використання розробниками законопроекту категорії «законодавство» у широкому значенні.

Певні складнощі в питаннях трактування змісту категорії «законодавство» виникли, на нашу думку, після прийняття КАС України.

Безперечно, формування в Україні адміністративної юстиції є важливим чинником забезпечення належного правопорядку в нашій державі. Так, до принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах включено принцип законності. Аналіз ст. 9 КАС України, положення якої розкривають зміст принципу законності, дає змогу дійти висновку, що йдеться більшою мірою про вузьке трактування законодавцем категорії «законодавство». У статті визначено, що суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого са-

моврядування, їхні посадові та службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (п. 1), та вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (п. 2) [11, 7–8].

Як зазначено в коментарі до вказаної статті, положення п. 4 ст. 9 КАС України відображають принцип ієрархічності нормативно-правових актів, відповідно до якого найвищу юридичну силу має Конституція України, якій повинні відповідати всі інші нормативно-правові акти, що прийняті в державі. Після Конституції залежно від юридичної сили йдуть конституційні закони, чинне законодавство, підзаконні нормативні акти. Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і мають пріоритет над іншими нормативними актами [12, 48–51]. Наведений перелік правових основ для вирішення справи в рамках адміністративного судочинства свідчить, що підзаконні нормативні акти виокремлено в самостійну групу після чинного законодавства. Тобто йдеться про поняття законодавства у вузькому розумінні.

Водночас пункти 3, 7 ст. 9 КАС України дають певні підстави вважати, що суддя, розглядаючи адміністративну справу, може виходити і з широкого трактування категорії «законодавство». Так, згідно з пунктами 1–3 ст. 17 КАС України компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ поширюється на: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-

правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів.

З наведеного випливає, що предметом розгляду адміністративного суду є різноманітні нормативно-правові акти. Наприклад, це може бути рішення міської ради (про державну реєстрацію договорів оренди землі), наказ керівника державної установи (про прийняття на державну службу) тощо. Тому для об'єктивного розгляду справи доцільно використовувати положення різних за юридичною силою нормативно-правових актів (з наданням переваги, безперечно, положенням Конституції України та законів). Більше того, відсутність належного законодавчого врегулювання питань укладання адміністративних договорів, які, до речі, більшість науковців не відносять до джерел адміністративного права, на нашу думку, не дозволить використовувати виключно вузьке трактування законодавства.

Щодо вирішення адміністративним судом справи на підставі аналогії закону та аналогії права (п. 7 ст. 9 КАС) слід урахувати зауваження деяких учених-цивілістів, які стверджують, що питання про допустимість аналогії норм процесуального права є дуже суперечливим. На їхню думку, застосування права за аналогією можливе тоді, коли немає норми права, що регулює і конкретне спірне відношення,

і схожі відносини. У цьому разі суд вирішує справу, керуючись загальними засадами і змістом законодавства України. Наголошується, що аналогія закону й аналогія права є одним зі способів заповнення прогалін у праві, що вони не є ідеальними способами, але до внесення доповнень у законодавство все-таки дозволяють здійснювати захист права у певних випадках [13, 5–6].

На практиці суддя приймає рішення за аналогією закону лише в разі відсутності норми права, яка регулює відносини, що є предметом спору. Така аналогія застосовується після послідовного аналізу судом (суддею) положень Конституції України, конституційних законів, законів України, а також підзаконних нормативно-правових актів. Тобто якщо суддя під час розгляду справи виявить необхідну норму права в підзаконному правовому акті, то він керується саме нею для вирішення спору. Але при цьому, звісно, приписи цієї норми не повинні суперечити загальним положенням і принципам Конституції та законів.

Підсумовуючи зазначене, можна дійти таких висновків.

По-перше, нині існують певні теоретико-правові та соціально-економічні підстави щодо трактування категорії «законодавство» в найширшому розумінні. По-друге, проблемні питання щодо поняття й змісту останньої заслуговують на подальше обговорення науковою спільнотою та їх включення до тематики досліджень вітчизняних учених. По-третє, актуальним є прискорення прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», в якому, серед іншого, необхідно чітко визначити поняття правової категорії «законодавство України».

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Аверьянов В. Б.* Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. — 2007. — № 1. — С. 31–42.
2. *Скакун О. Ф.* Теория держави і права (Енциклопедичний курс) : підруч. — Х., 2006. — 776 с.
3. *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 терміна «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98.*
4. *Юридический* научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко / под общ. ред. проф. О. Ф. Скакун. — Х., 2007. — 488 с.
5. *Великий* енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К., 2007. — 992 с.
6. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України : навч. посіб. — К., 2007. — 624 с.
7. *Адміністративне* право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). — К., 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 584 с.
8. *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учеб. — М., 2004. — 512 с.
9. *Алексеев С. С.* Право на пороге нового тысячелетия. — М., 2000.
10. *Чухвичев Д. В.* Законодательная техника : учеб. пособ. для студ. вузов, обучающихся по направлению 030500 «Юриспруденция». — М., 2006. — 239 с.
11. *Кодекс* адміністративного судочинства України. — Х., 2005. — 160 с.
12. *Кодекс* адміністративного судопроизводства Украины : науч.-практ. коммент. / С. В. Кивалов, О. М. Пасенюк, Е. И. Харитоновна и др. ; под ред. С. В. Кивалова, Е. И. Харитоновой. — Х., 2006. — 544 с.
13. *Тертишников В. И., Шутенко О. В.* Захист суб'єктивних прав у загальних та адміністративних судах (відповіді на запитання та зразки документів). — Х., 2007. — 128 с.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує: —————

Чушенко В. І.

Конституційне право України : підруч. / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць. — 2-ге вид., допов. і переробл. — К. : Ін Юре, 2009. — 548 с.

Авторський колектив акцентує на доктринальному тлумаченні конституційно-правових засад, норм та положень, які характерні сучасній правовій системі України. Проаналізовано тенденції імплементації міжнародно-правових стандартів у національному конституційному законодавстві та результати правових процесів, зумовлених входженням України у Європейське співтовариство.

Розглянуто політико-правові наслідки конституційно-правової реформи та положення пропонуваної концепції реформування територіального устрою. У контексті аналізу конституційно-правової реформи досліджено тенденції розвитку системи органів публічної влади, їх компетенції та юрисдикції.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних закладів, усіх тих, хто цікавиться проблематикою сучасного конституційного законодавства України.

**Замовляйте видання за телефонами: 0(44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою sales@inyure.kiev.ua**

<http://shop.inyure.kiev.ua> —————

