

**Стабільність і динамізм
законодавства: поняття,
співвідношення, засоби
забезпечення**

Монографію присвячено проблемі стабільності та динамізму законодавства. У роботі охарактеризовано закономірності функціонування та розвитку законодавства з точки зору системного аналізу, розкрито зміст стабільності і динамізму законодавства, встановлено сутність взаємозв'язку між ними. Особливу увагу приділено конструюванню юридичного механізму забезпечення оптимального співвідношення між стабільністю і динамізмом законодавства.

Видання розраховано на науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, працівників правоохоронних і судових органів, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами держави і права.

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

І. В. Суходубова

**СТАБІЛЬНІСТЬ І ДИНАМІЗМ
ЗАКОНОДАВСТВА:
поняття, співвідношення,
засоби забезпечення**

Монографія

Харків
«Право»
2016

УДК 340.131
ББК 67.0-2
С91

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 1 від 6 вересня 2016 р.)*

Рецензенти:

В. С. Ковальський, доктор юридичних наук, професор, президент видавничої організації «Юрінком Інтер», шеф-редактор загальнонаціональної правової газети «Юридичний вісник України»;

В. І. Тютюгін, кандидат юридичних наук, професор, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, професор, завідувач кафедри кримінального права, заслужений юрист України;

І. О. Биля-Сабадаш, кандидат юридичних наук, доцент, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри теорії держави і права

Науковий редактор – доктор юридичних наук, професор,
президент НАПрН України *О. В. Петришин*

Суходубова І. В.

С91 Стабільність і динамізм законодавства: поняття, співвідношення, засоби забезпечення : монографія / І. В. Суходубова ; [наук. ред. О. В. Петришин]. – Х. : Право, 2016. – 228 с.

ISBN 978-966-937-071-6

Монографію присвячено проблемі стабільності та динамізму законодавства. У роботі охарактеризовано закономірності функціонування та розвитку законодавства з точки зору системного аналізу, розкрито зміст стабільності і динамізму законодавства, встановлено сутність взаємозв'язку між ними. Особливу увагу приділено конструюванню юридичного механізму забезпечення оптимального співвідношення між стабільністю і динамізмом законодавства.

Видання розраховано на науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, працівників правоохоронних і судових органів, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами держави і права.

УДК 340.131
ББК 67.0-2

ISBN 978-966-937-071-6

© Суходубова І. В., 2016

© Оформлення. Видавництво «Право», 2016

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП.....	5
Розділ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАБІЛЬНОСТІ ТА ДИНАМІЗМУ ЗАКОНОДАВСТВА	
1.1. Системні властивості законодавства	8
1.2. Стабільність і динамізм як ознаки системи законодавства: поняття та сутність взаємозв'язку	35
1.3. Чинники стабільності та динамізму законодавства	67
Розділ 2. ЮРИДИЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ Й ДИНАМІЗМУ ЗАКОНОДАВСТВА	
2.1. Внутрішньосистемний механізм законодавства, що забезпечує стабільність і динамізм законодавства: засоби його конструювання та вдосконалення.....	102
2.2. Нормотворча діяльність як засіб забезпечення стабільності та динамізму законодавства й основні напрями її вдосконалення	135
2.3. Окремі елементи правової системи як засоби забезпечення стабільності та динамізму законодавства	167
ВИСНОВКИ	195
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	198

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АРК	– Автономна Республіка Крим
ВВР України	– Відомості Верховної Ради України
ВСУ	– Верховний Суд України
ЄС	– Європейський Союз
КАС	– Кодекс адміністративного судочинства України
КК	– Кримінальний кодекс України
КПК	– Кримінальний процесуальний кодекс України
КСУ	– Конституційний Суд України
НАПрН	– Національна академія правових наук України
СК	– Сімейний кодекс України
ЦК	– Цивільний кодекс України

Многочисленность законов
в государстве есть то же,
что большое число лекарей:
признак болезни и бессилия.
Вольтер

===== ВСТУП

В Україні тривають складні процеси розбудови основ правової, демократичної державності, адаптації національної правової системи до сучасних соціально-економічних, політичних умов. Одним із головних юридичних інструментів впливу на вказані процеси є законодавство, від якості якого залежать результативність соціальних перетворень, ефективність різних соціальних інститутів. Натомість нестабільність законодавства, як і відсутність належного рівня його динамізму, украй негативно позначається на всіх сферах життєдіяльності суспільства, на стані гарантованості прав і свобод людини та громадянина, перспективах участі в сучасних світових інтеграційних процесах.

Стабільність законодавства і його відповідність потребам та вимогам суспільної практики визнаються невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України, виступають важливим показником правової культури суспільства, вагомою гарантією забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Належне та ефективне впорядкування суспільних відносин неможливо без визначеності і передбачуваності законодавства, усієї системи правового регулювання. Водночас законодавство повинно бути адекватним соціальному середовищу, своєчасно реагувати на зміни в суспільстві та державі, розвиватися, змінюватися, оновлюватися відповідно до потреб суспільного розвитку, тобто бути динамічним.

Тому невідповідним є підвищений науковий інтерес до проблем стабільності та динамізму закону і законодавства. Зазначені питання досліджуються передусім у зв'язку з аналізом інших юридичних явищ (закону, верховенства закону, системи законодавства, законодавчого процесу, якості й ефективності закону, ефективності правового регулювання тощо). Водночас дана проблематика потребує подальшого наукового опрацювання.

Незважаючи на певний інтерес до проблеми стабільності законодавства та існування значної кількості наукових публікацій із цієї проблематики, юридичній науці бракує узагальненого теоретико-правового дослідження стабільності законодавства. Більшість наукових джерел містять лише фрагментарно-оглядову інформацію стабільності законодавства. Уявляється, що головним недоліком існуючих здобутків у цій сфері є, по-перше, те, що предметом наукового аналізу, як правило, стає стабільність закону, а питанню про його динамізм приділяється незначна, другорядна увага. По-друге, важливою є постановка питання не лише про стабільність та динамізм закону, а про стабільність та динамізм законодавства в цілому. Чітко не вироблено дефініцію стабільності законодавства, не до кінця з'ясовано та розкрито такі важливі аспекти його юридичної природи, як передумови та фактори, ознаки та зміст, основні засади та чинники підвищення стабільності законодавства в Україні. Тобто у правовій науці та законотворчій практиці поки що відсутні системні уявлення про стабільність законодавства. Тому сучасний стан розробки теоретико-правових засад стабільності законодавства в Україні не повною мірою відповідає потребам юридичної теорії та практики.

Монографія є спробою узагальнення вже існуючих здобутків із вказаної проблематики та формулювання загальнотеоретичних понять, методологічних принципів та рекомендацій, які можуть використовуватися в усіх галузях права. Автор не претендує на визнання роботи закінченим дослідженням з проблем стабільності та динамізму законодавства і буде вдячна за надані зауваження, пропозиції та рекомендації від науковців та інших зацікавлених осіб.

Хотілось би висловити щиру вдячність:

– своєму вчителеві доктору юридичних наук, професору, президенту Національної академії правових наук України Олександрові Віталійовичу Петришину – за спрямування творчого пошуку, велику допомогу і підтримку в реалізації всіх наукових ініціатив;

– рецензентам монографії: професору Віктору Семеновичу Ковальському та доценту Ірині Олександрівні Биля-Сабадаш – за цінні зауваження, пропозиції та рекомендації, які сприяли вдосконаленню роботи;

– своєму батькові та одному з рецензентів моєї роботи, професору Володимирі Іллічу Тютюгину – за підтримку та віру в мене, корисні поради та допомогу в реалізації наукових ідей;

– колективу кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, колективу Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України – за плідні дискусії, корисні коментарі та цінні рекомендації, надані мене під час написання монографії;

– своїй матері Ользі – за те, що завжди поряд; своєму чоловіку Дмитру, донці Анютці та синопку Русланчику – за терпіння, розуміння, усіляку підтримку та натхнення.

Розділ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАБІЛЬНОСТІ ТА ДИНАМІЗМУ ЗАКОНОДАВСТВА

1.1. Системні властивості законодавства

Термін «законодавство» в юридичній літературі та практиці вживається в декількох значеннях. У широкому значенні під законодавством розуміють закони, у формальному значенні — і підзаконні нормативно-правові акти. Таке терміновживання є досить поширеним і актуальним, про що свідчить аналіз як чинних нормативно-правових актів¹, так і наукової та навчальної літератури². При широкому підході до вживання терміна «законодавство» ним охоплюються або всі чинні нормативно-правові акти правової системи (у тому числі ло-

¹ Див.: *Про надра* [Електронний ресурс] : Кодекс України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР // ВВР України. – 1994. – № 36. – Ст. 340. – Електрон. версія ред. від 18.11.2012 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80>; *Цивільний кодекс України* [Електронний ресурс] : від 16.01.2003 р. № 435-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 461. – Електрон. версія ред. від 19.01.2013 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>; *Цивільний процесуальний кодекс України* [Електронний ресурс] : від 18.03.2004 р. № 1618-IV // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 16. – Ст. 1088. – Електрон. версія ред. від 01.12.2012 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>.

² Див.: *Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. І. Дутка ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 185 с.; *Загальна теорія держави і права* : підручник / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; за ред. : М. В. Цвік, О. В. Петришин. – Х. : Право, 2011. – 584 с.; *Косович В. Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правових актів України* / В. Косович // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юрид. – Л., 2011. – Вип. 52. – С. 10–20; *Косович В. Оціночні поняття як джерело і форма права* / В. Косович // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юрид. – Л., 2004. – Вип. 40. – С. 24–29; *Косович В. Якість нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика* / В. Косович // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юрид. – Л., 2012. – Вип. 55. – С. 20–27, та ін.

кальні нормативно-правові акти), або лише акти прямого народо-владдя, державних органів і органів місцевого самоврядування. Якщо перший варіант більш характерний для наукової та навчальної літератури, то другий — для законів.

Виходячи з широкого розуміння був витлумачений термін «законодавство» і в Рішенні КСУ від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. У ньому, зокрема, зазначається, що «термін “законодавство”, який використовується у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України». Дане рішення в контексті його застосування в масштабі правової системи і з точки зору доктринальних положень про систему нормативно-правових актів викликає низку суттєвих зауважень.

По-перше, до законодавства України слід відносити і відповідні акти СРСР та Української РСР, які не втратили силу¹.

По-друге, досить спірним є віднесення до обсягу законодавства України постанов Верховної Ради України (принаймні в повному обсязі).

По-третє, не зовсім зрозумілою є логіка, коли до законодавства входять акти одного центрального органу виконавчої влади і не входять акти інших центральних органів виконавчої влади.

А. П. Засць пояснює перевагу в радянський час широкого підходу тим, що він базувався на уявленні про органічну взаємодію законів і актів, що їх конкретизують або розвивають, про загальнодержавне значення не тільки законів, але й актів Уряду, інших органів державної влади². У наш час вживання терміна «законодавство»

¹ Див.: *Погребняк С. П.* Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. П. Погребняк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – С. 12.

² *Засць А. П.* Правова держава в контексті новітнього українського досвіду : монографія / А. П. Засць. – К. : Парлам. вид-во, 1999. – С. 143.

в широкому значенні обумовлене сформованою традицією такого використання, доволі глибоким його вкоріненням в юридичній науковій і практичній сфері.

Водночас неодноразово обґрунтовувалося, що таке широке терміновживання не є науково коректним або практично ефективним для правової держави. Низка учених-правознавців обґрунтовує трактування поняття законодавства лише як системи законів¹. Головними аргументами виступає те, що широкий підхід до тлумачення поняття законодавства принижує роль закону; «широке» трактування законодавства є зручним для органів виконавчої влади і може використовуватися як легальний засіб «розмивання» зони, підміни його підзаконними актами².

У той же час слід підкреслити, що, як уже зазначалося, широкий підхід «матеріалізовано» в чинному законодавстві України, він утілений у низці наукових праць та практичному юридичному обігу. Вельми показовим є те, що такий підхід закріплений і в окремих положеннях Конституції України 1996 р. Так, у ч. 8 ст. 118 закріплено, що рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Крім вищевикладеного, слід згадати й аргументацію С. С. Алексєєва, який відзначав, що термінологічне позначення системи нормативних юридичних актів як системи законодавства виправдане, оскільки основу цілісної системи нормативних актів, головні її ланки утворюють саме закони, які визначають побудову всієї сукупності нормативних актів³.

¹ Див., напр.: *Алексєєв С. С.* Право: азбука – теорія – філософія: опыт комплексного исследования / С. С. Алексєєв. – М. : Статут, 1999. – С. 83; *Евграфов П. Б.* Законодательные акты СССР и их роль в укреплении социалистической законности : учеб. пособие / П. Б. Евграфов. – Киев : УМК ВО, 1989. – С. 10; *Засць А. П.* Указ. праця. – С. 143–144; *Конституція* и закон: стабільність и динамизм / отв. ред. В. П. Казимирчук. – М. : Юрид. кн., 1998. – С. 105; *Российское законодательство: проблемы и перспективы* / гл. ред. Л. А. Окунькова. – М. : БЭЖ, 1995. – С. 6, та ін.

² Див.: *Концепція* стабільності закона / отв. ред. В. П. Казимирчук. – М. : Проспект, 2000. – С. 10. – (Конфликт закона и общества).

³ *Алексєєв С. С.* Общая теория права : учебник / С. С. Алексєєв. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Велби : Проспект, 2008. – С. 444.

Виходячи з вищевикладеного, в даній роботі термін «законодавство» тлумачиться у широкому значенні, тобто як система чинних законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Перехід до розуміння законодавства у вузькому значенні варто було б починати з внесення відповідних змін у текст Конституції України, усунувши її термінологічну нечіткість і багатозначність у цьому питанні¹. Також вельми корисним було б запровадження легального визначення термінів «закон» і «законодавство»². Водночас слід підкреслити, що однозначно неприпустиме широке тлумачення терміна «закон».

Науковий аналіз проблеми стабільності і динамізму законодавства, на наш погляд, слід починати з вивчення системних властивостей законодавства. Більшість учених, які досліджували право і законодавство за допомогою системного методу, доходять висновку, що і право, і законодавство є системними явищами³. Стосовно законодавства слід підкреслити, що воно як форма вираження права не може не мати рис

¹ Див.: *Дутка Г. І.* Закон у системі нормативно-правових актів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. І. Дутка ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 185 с.

² Див.: *Погребняк С. П.* Указ. праця. – С. 16.

³ Див., напр.: *Алексеев С. С.* Советское право как система: методологические принципы исследования / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. – 1974. – № 7. – С. 11–18; *Він же.* Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.; *Заец А. П.* Система советского законодательства (проблемы согласованности) / А. П. Заец. – Киев : Наук. думка, 1987. – 100 с.; *Керимов Д. А.* Методология права: предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов. – М. : Аванта+, 2000. – С. 239–276; *Поленина С. В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства / С. В. Поленина. – М. : Наука, 1979. – 205 с.; *Самощенко И. С.* Методологическая роль системного подхода в изучении структуры советского законодательства / И. С. Самощенко // Вопр. философии. – 1979. – № 2. – С. 64–74; *Система советского законодательства* / отв. ред. И. С. Самощенко. – М. : Юрид. лит., 1980. – 328 с.; *Сырых В. М.* Логические основания общей теории права : в 2 т. / В. М. Сырых ; Рос. акад. правосудия. – М. : Юстицинформ, 2000. – Т. 1 : Элементный состав. – С. 452–467; *Тиунова Л. Б.* Системные связи правовой действительности: методология и теория / Л. Б. Тиунова. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1991. – 136 с.; *Черданцев А. Ф.* Системность норм права / А. Ф. Черданцев // Сб. учен. тр. / Свердлов. юрид. ин-т. – Свердловск, 1970. – Вып. 12. – С. 47–63; *Він же.* Системообразующие связи права / А. Ф. Черданцев // Сов. государство и право. – 1974. – № 8. – С. 10–17, та ін.

системного утворення¹. Визнання законодавства цілісною системою об'єктивно випливає з того, що якості даної системи притаманні праву, способом існування і вираження змісту якої виступає законодавство. Тому структура законодавства, як і права, виражає єдність його складових елементів і зв'язків між ними, тобто відносно стійкий стан цілісності законодавства, який зберігається за певних його внутрішніх і зовнішніх змін². Інша справа, що в процесі нормотворчості може відбуватися дефектне вираження змісту права, що призводить до порушення цілісності, узгодженості законодавства, створює враження про його хаотичність, нагромадження положень тощо.

Поняття «система права» і «система законодавства» є тісно взаємопов'язаними, оскільки принципи, норми, інститути права зовні об'єктивуються в законодавстві³. Останнє є найважливішим сучасним джерелом внутрішньодержавного права⁴. Право як організована певним чином сукупність норм і законодавство як сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових актів володіють функціональною спільністю, виступаючи засобом регуляції і саморегуляції суспільних відносин. Ефективне здійснення цього завдання можливе лише за умови їх системності. Загальновідомо, що право і законодавство визначаються матеріальними і духовними умовами життя суспільства. Однак «переклад» економічних і соціальних факторів у категорію права відрізняється від їх перекладу в категорію «законодавства», йде різними шляхами й проходить різні стадії. При цьому система права сама виступає як один із найважливіших факторів, які визначають побудову і розвиток системи законодавства.

¹ Див.: *Евграфов П. Б.* Указ. праця. – С. 25.

² Див.: *Евграфов П. Б.* Некоторые черты советского права как целостной системы (теоретический анализ) / П. Б. Евграфов // Проблемы правоведения. – Киев, 1986. – Вып. 47. – С. 11.

³ Див.: *Пархоменко Н. М.* Законодавство України на сучасному етапі: кількісний та якісний аналіз / Н. М. Пархоменко // Публ. право. – 2012. – № 3. – С. 291.

⁴ Див.: *Бобылев А. И.* Современное толкование системы права и системы законодательства России / А. И. Бобылев // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 22–27; *Мицкевич А. В.* Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законотворчества / А. В. Мицкевич // Проблемы современного гражданского права / под ред.: В. П. Литовкин, В. А. Рахмилович. – М., 2000. – С. 20–45; *Поленина С. В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С. В. Поленина // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 5–12.

Важливим є встановлення правильного співвідношення між системою права і системою законодавства. Вирішення цього питання на належному рівні здатне забезпечити доступність законодавства, адекватне вираження в ньому права, скорочення зайвих нормативно-правових актів, належний рівень стабільності і динамізму законодавства. Однією із форм взаємодії права і законодавства є їх взаємовплив у процесі формування та розвитку.

Співвідношення системи права і системи законодавства характеризується, зокрема, такими положеннями.

1. Вони співвідносяться як зміст (система права) і форма зовнішнього вираження й існування (система законодавства).

2. Система права і система законодавства не збігаються повністю за своїм змістом. Певна розбіжність між ними обумовлюється тим, що система права виражається не лише в системі законодавства. Певною мірою вона об'єктивується й в інших джерелах права (акти міжнародного права, прецедентне право, правова доктрина). Також система законодавства містить не лише норми і принципи права. Вона включає реквізити нормативно-правових актів, положення преамбул, може містити індивідуально-правові приписи, які не входять до змісту права. Крім того, юридичній науці і практиці відомий феномен неправового, неконституційного закону, зміст якого теж не є частиною системи права. Водночас слід підкреслити, що питання про існування неправових законів є доволі дискусійним і складним. Головною проблемою є встановлення чітких критеріїв неправового закону, визначення юридичних механізмів визнання неправового характеру закону і його юридичних наслідків¹. Сучасна юридична практика оперує поняттями неконституційного закону, нормативно-правового акта, що не відповідає закону. Вважаємо, що власне вони і є проявом феномену неправового закону в юридичній практиці.

3. Система права має об'єктивний характер. Її виникнення, формування, розвиток, внутрішня побудова зумовлені об'єктивними соціальними процесами, потребами соціальних суб'єктів, об'єктив-

¹ Див.: *Марченко М. Н.* Проблемы общей теории государства и права : учебник : в 2 т. / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Велби : Проспект, 2007. – Т. 2 : Право. – С. 30–35.

ними відмінностями соціальних відносин у різних сферах суспільного життя. Система законодавства значною мірою зумовлена суб'єктивними чинниками — діяльністю суб'єктів нормотворчості. Отже, її змістовні і формальні характеристики багато в чому залежать від цілей, які стоять перед суб'єктами нормотворчої діяльності, від рівня їх загальної і правової культури, професіоналізму, від впливу політичного фактора тощо.

4. Первинним елементом права є норма права, а первинними елементами законодавства є нормативно-правовий припис і нормативно-правовий акт. Сукупність нормативно-правових приписів документально виражається у відповідних нормативно-правових актах¹.

5. Частково не збігаються структура права і структура законодавства. На відміну від системи права, побудованої головним чином на горизонтальних зв'язках елементів, які в неї входять, система законодавства має й ієрархічну структуру (за юридичною силою нормативно-правових актів). Нормативно-правові приписи в межах нормативно-правових актів, інститутів і галузей законодавства часто належать до різних галузей права, оскільки комплекси всередині системи законодавства утворюються за ознакою функціонального призначення, сфери державного управління тощо². Приміром, закони України «Про освіту», «Про засоби масової інформації», «Про рекламу» містять норми конституційного, адміністративного, цивільного права. Для горизонтальної системи законодавства головним критерієм поділу на галузі та інститути є предмет правового регулювання, а для системи права — і предмет правового регулювання, і метод правового регулювання.

Основними аспектами системного підходу є: 1) системно-компонентний — відбиває вивчення складу системи. При цьому виокремлюються компоненти, взаємодія яких забезпечує притаманні лише системі в цілому якісні особливості; 2) системно-структурний — пе-

¹ Більш детально це положення обґрунтовується в наступних частинах даного підрозділу монографії.

² Див.: *Морозова Л. А.* Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2008. – С. 280–281.

передбачає вивчення внутрішніх зв'язків і взаємодію елементів системи. Структура розуміється як внутрішня форма системи, яка визначає спосіб взаємодії компонентів системи. Структура надає системі цілісності, утворюючи взаємозв'язки, як правило, на декількох рівнях стійкої взаємодії компонентів; 3) системно-функціональний — передбачає вивчення інформаційно-функціональних залежностей між: а) компонентами даної системи; б) компонентами і системою в цілому; в) системою в цілому та іншою системою, до складу якої вона входить. Функціональний опис компонентів повинен бути доцільним і ієрархічним. Зазвичай виокремлюють *координацію* (горизонтальне погодження функцій) і *субординацію* (погодження функцій по вертикалі); 4) системно-інтегративний аспект, який передбачає дослідження цілісних властивостей системи, не притаманних жодному з її компонентів; 5) системно-комунікаційний — відбиває вивчення системи з оточуючим середовищем, аналіз збурюючих факторів; 6) системно-історичний — спрямований на вивчення ретроспективи і перспективи розвитку системи як процесу в єдності її генезису, функціонування і розвитку.

Охарактеризуємо систему законодавства з точки зору основних аспектів системного підходу.

У загальній теорії систем необхідними ознаками системи виступають наявність елементів і зв'язків між ними. Загальновизнано, що в праві таким елементом виступає норма права. Аксиоматичним стало положення С. С. Алексєєва, що норма права є вихідною, первинною «клітиною» права. Із цих клітин і складаються правові інститути, галузі права, система права в цілому.

Стосовно питання, що саме виступає первинним елементом системи законодавства, в юридичній науці висловлюються різні точки зору. Одні вчені непрямо визнають, що первинним елементом системи законодавства виступає норма права¹; інші, виходячи з так званої принципової відповідності норми права і статті нормативно-право-

¹ Див., напр.: *Шебанов А. Ф.* Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства / А. Ф. Шебанов // Сов. государство и право. — 1960. — № 7. — С. 139–151.

вого акта, вважають, що таким первинним елементом виступає стаття нормативно-правового акта¹. Також відстоюється позиція, що первинним елементом системи законодавства є лише нормативно-правовий акт². У низці наукових робіт обґрунтовується, що таким елементом є нормативно-правовий припис.

Головний аргумент того, що не можна жорстко пов'язувати норму права і статтю (пункт) нормативно-правового акта, полягає в тому, що такого жорсткого зв'язку не існує в реальному законодавчому матеріалі. Норма права, об'єктивуючись у тексті нормативно-правового акта, «трансформується» в низку норм-приписів, які є робочим, техніко-юридичним способом функціонування норми в законодавстві та правозастосуванні, правом же вона стає тільки у повноті своїх елементів, їх єдності і структурній цілісності. Інша річ, що ця цілісність (коли норма стає правом) забезпечується тільки як результат пізнавальної роботи, логічного аналізу, інтелектуальної напруги і гносеологічної інтенсивності загалом³. Із змісту всієї сукупності нормативних правових приписів, викладених як обов'язки, правомочності, заборони, декларації, цілі, принципи, дефініції тощо, повинен виділятися закінчений момент поведінки (тобто повна структура норми): хто, за яких обставин повинен (може) себе вести (утримуватися) від дій та як саме забезпечується реалізація цих нормативних приписів⁴. Звідси випливає, що існує об'єктивна підстава для розрізнення норми права і положень законодавства. А отже, норма права не може визнаватися первинним елементом системи законодавства.

¹ Див.: *Пиголкин А. С.* Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. С. Пиголкин. – М., 1972. – С. 23; *Чернобель Г. Т.* Логическая структура нормативного акта и ее роль в реализации права / Г. Т. Чернобель // Проблемы совершенствования советского законодательства : тр. ВНИИСЗ. – М., 1981. – Вып. 21. – С. 5.

² Див.: *Морозова Л. А.* Указ. праця. – С. 280; *Поленина С. В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства / С. В. Поленина. – М. : Наука, 1979. – С. 23–24.

³ Див.: *Козловський А.* Логіко-гносеологічні засади правової норми / А. Козловський // Вісн. Акад. прав. наук України. – Х., 2000. – №4. – С. 109.

⁴ Див.: *Тиунова Л. Б.* Указ. праця. – С. 85.

Визнання первинним елементом системи законодавства статті нормативно-правового акта або самого нормативно-правового акта призводить до того, що класифікаційними критеріями системи законодавства виступають лише формальні ознаки нормативних актів без урахування їх змісту, який замінюється знаками, параграфами, статтями. За такого підходу робота над змістом практично зводилася б до законодавчої техніки, покликаної забезпечити належне викладення правових норм у нормативно-правових актах¹.

П. Б. Євграфов спробував подолати обмеженість такого підходу шляхом створення конструкції, в якій нормативний припис виступає первинним елементом горизонтальної (галузевої) структури законодавства, а нормативно-правовий акт — вертикальної². Така точка зору видається нам досить плідною. А. П. Заець обґрунтовує, що нормативний припис виступає первинним елементом для усіх структур законодавства і законодавства в цілому. При цьому від підкреслює, що у зв'язку з цим слід переосмислити юридичну силу нормативних актів, звичне положення про те, що носієм юридичної сили є останні. Учений акцентує увагу на тому, що в кінцевому рахунку всі чинники, які визначають юридичну силу (місце суб'єкта правотворчості в ієрархії державних органів, його компетенція і т. д.), характеризують не нормативні акти, а конкретні нормативні приписи. Без урахування цієї обставини не можна пояснити і відмінності в юридичній силі нормативних приписів, що містяться в одному або рівновеликих нормативних актах. Зіставлення, приміром, актів, прийнятих одним і тим самим органом, які містять приписи однакової спрямованості, дає можливість побачити, що багато з них володіють різним ступенем юридичної сили з огляду на їх відмінності за рівнем нормативного узагальнення, колом урегульованих відносин тощо.

Різні за юридичною силою приписи можна віднайти й в одному й тому самому акті внаслідок розбіжності багатьох їх функціональних

¹ Див.: *Заець А. П.* Система советского законодательства (проблемы согласованности) / А. П. Заец. — Киев : Наук. думка, 1987. — С. 11.

² *Евграфов П. Б.* Соотношение структуры советского права и структуры советского законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / П. Б. Евграфов ; Харьк. юрид. ин-т. — Харьков, 1981. — С. 132–133.



[Перейти на сайт →](#)