

ТЕМА 7. ПРАВОТВОРЧІСТЬ ТА ФОРМИ (ДЖЕРЕЛА) ПРАВА

У багатоманітній і динамічній правовій сфері суспільства правотворчість займає провідне місце. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує й оформлює його. Цим пояснюється значний суспільний інтерес до правотворчості. За результатами правотворчої роботи, якістю законів та інших нормативно-правових актів роблять висновок про державу в цілому, ступінь її демократичності, цивілізованості, культурності. Людське суспільство завжди потерпало через брак точних і довершених рішень, такої діяльності органів держави, в результаті якої створюються норми права, правила поведінки громадян і організацій. Підвищення якості правових рішень, зниження до мінімального рахунку неефективних нормативних актів постійне завдання законодавця. Власне цим пояснюється теоретичне і практичне значення вивчення проблем, які пов'язані з процесом створення норм права.

7.1 Правотворчість: суб'єкти, види та стадії

Правотворчість – це одна з форм діяльності держави в особі компетентних органів, установ та організацій, які уповноважені в передбачених законом випадках готувати, видавати або вдосконалювати нормативно-правові акти.

Соціальне призначення правотворчості полягає у встановленні певних стандартів, вимог до правової поведінки учасників суспільних відносин, які (з позиції суспільства) є припустимі, бажані або необхідні (обов'язкові чи заборонені).

Ознаки правотворчості:

1. Це активна, творча, постадійна діяльність уповноважених народом суб'єктів.
2. Суб'єктами правотворчості виступають державні органи, уповноважені недержавні структури (органи місцевого самоврядування, профспілки), а також народ при винесенні нормативно-правових актів на референдуми.
3. Правотворча діяльність здійснюється в межах встановлених процесуальних норм (процедур), що містяться в Конституції, регламентах, статутах.
4. Змістом правотворчості є прийняття нових норм права, скасування або вдосконалення старих.

Правотворчість здійснюється на основі загальноновизнаних принципів, які визначають суть цієї діяльності, її характерні риси та основні напрями. Такими **принципами** є:

1. Верховенство права. Принцип верховенства права виникає та існує за умови, що саме право існує паралельно з державою, діяльність якої пов'язується цим правом. Більш того, воно стабілізує діяльність держави та її органів. У разі панування прав людини в ієрархії прав і правової системи, свою реалізацію знаходить принцип верховенства права.

2. Демократизм. Цей принцип виявляється в публічному установленні і здійсненні відкритого порядку підготовки і затвердження нормативно-правових актів. У першу чергу йдеться про доступність і відкритість підготовки законів для українського народу. Усе це забезпечується активною участю народних депутатів, усього депутатського корпусу, широкої громадськості в правотворчості, максимальним врахуванням у законотворчих рішеннях громадської думки, інтересів громадян.

3. Гуманізм. Цей принцип передбачає спрямованість нормативно-правових актів на забезпечення і захист прав і свобод людини, на максимально можливе задоволення її духовних і матеріальних потреб. Правотворчість повинна формулювати, захищати загальнолюдські цінності, природні права людини, створювати гарантії, умови і механізми їх втілення в життя. Цей принцип знайшов втілення в послідовній правотворчій діяльності Української держави. Кожен нормативно-правовий акт приймається з оглядом на рівень захисту та охорони прав і свобод людини та громадянина.

4. Законність. Цей принцип є універсальним і адресується як правотворцям, так і суб'єктам правозастосування. Він вимагає, щоб закони і підзаконні акти приймалися лише в межах компетенції відповідного правотворчого органу (уповноваженої особи) і відповідали Конституції, законам та актам більш високої юридичної сили.

5. Професійність. За цим принципом правотворчість покликана максимально повно відповідати назрілим потребам суспільного розвитку, його об'єктивним закономірностям, бути науково-обґрунтованою, враховувати і використовувати досягнення науки і техніки, базуватися на теоретичних розробках проблем, що вимагають нового нормативного рішення. До нормпроекування повинні залучатися наукові установи, фахівці певних галузей знань, особливо вчені-юристи та практики.

Складність категорії правотворчості зумовлює різноманіття критеріїв її класифікації:

За способами правотворчості:

- затвердження нормативно-правових актів і договорів референдумом;
- прийняття або видання нормативно-правових актів компетентними державними органами. У сучасних державах цей вид правотворчості є основним;
- створення правових прецедентів судовими та адміністративними органами держави. В Україні розповсюджено мало, а є одним з основних у країнах англо-американської правової сім'ї;
- укладення нормативно-правових договорів компетентними державними органами (або, з дозволу держави – іншими суб'єктами, зокрема трудовими колективами);
- офіційне визнання державою правового звичаю або релігійної норми як форми права.

За формою створюваного права:

- законотворчість;
- підзаконну правотворчість;

– *прецедентну* правотворчість;

– *договірну* правотворчість.

За суб'єктом правотворчості:

– *безпосередню правотворчість народу (суспільства)*. Цей вид правотворчості здійснюється в процесі референдуму;

– *делегована правотворчість* – це нормотворча діяльність уповноважених органів держави, яка здійснюється за дорученням вищого представницького органу державної влади:

• *правотворчість* найвищого представницького органу (*парламенту*) держави або суб'єкта федерації. У більшості країн світу парламент має «монополію» на законотворчу діяльність;

• *правотворчість органів і посадовців виконавчої гілки влади* (уряду, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевої адміністрації тощо);

• *правотворчість глави держави*;

• *судову правотворчість* (характерно для країн англо-американської правової сім'ї);

• *правотворчість громадських організацій* (наприклад, профспілок);

• *локальна правотворчість* (на підприємстві, в установі, організації).

За юридичною силою актів:

– *законотворчість* – правотворчість вищого представницького органу, наприклад, парламентом видаються нормативно-правові акти найвищої юридичної сили – закони;

– *підзаконна правотворчість* – її змістом є видання норм права Президентом, урядом, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, главами адміністрацій, керівниками підприємств.

Розглядаючи процес правотворчості з більш широким, загальносоціальним позицій, можна вести мову про існування більшої кількості його **стадій**, а саме:

– аналіз певних суспільних відносин і встановлення потреби в їх правовій регламентації;

– визначення суб'єкта правотворчості, юридичної сили та виду нормативно-правового акта;

– прийняття рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта в разі необхідності;

– розробка концепції та основних ідей норм права, що будуть утворювати зміст нормативно-правового акта;

– підготовка змісту проекту нормативно-правового акта (розробником, робочою групою, правотворчим органом);

– попередній розгляд проекту нормативно-правового акта;

– громадське обговорення проекту нормативно-правового акта (проводиться в разі потреби);

– офіційний розгляд проекту нормативно-правового акта відповідним суб'єктом правотворчості з додержанням встановлених процедур;

– прийняття нормативно-правового акта;

– опублікування й оприлюднення нормативно-правового акта;

– набуття нормативно-правовим актом чинності.

Мета, зміст і результати правотворчої діяльності зумовлюються різного роду факторами, об'єктивно існуючими в суспільстві, його різних сферах. Серед них: рівень розвитку державно-правових інститутів, правова культура населення, форма державного устрою, правління та режиму, характер ментальності суспільства тощо. Відповідно ефективність правотворчої діяльності залежить від врахування цих чинників, а також принципів правотворчої діяльності. Це найважливіший засіб управління суспільством, з точки зору формування стратегії його розвитку, а також показник цивілізованості й демократизації суспільства.

Метою правотворчості є створення єдиної, внутрішньоузгодженої системи норм, яка регулює різноманітні за змістом суспільні відносини; розвиток і вдосконалення національного права в контексті основних тенденцій розвитку міжнародного права та відповідності його основним стандартам; утвердження принципу верховенства права.

7.2 Поняття та основні види форм (джерел) права

Форми права – це спосіб вираження зовні юридичних правил поведінки, засіб об'єктивізації норм права.

Перед тим як почати аналізувати різні форми права, необхідно спочатку розглянути співвідношення понять «форма права» та «джерело права».

Одні автори отожднюють ці категорії, інші вважають, що друге поняття ширше першого. І, дійсно, якщо виходити із загальноприйнятого значення слова «джерело» як «будь-якого начала або основи, коріння чи причини, вихідної точки», то, застосовуючи до юридичних явищ, слід розуміти під джерело права три фактори:

- 1) джерело в матеріальному значенні (матеріальні умови життя суспільства, форми власності, інтереси та потреби людей);
- 2) джерело в ідеологічному значенні (різні правові вчення і доктрини, правосвідомість);
- 3) джерело в формально-юридичному значенні – це й є форма права.

В юридичній літературі виокремлюють такі основні **форми (джерела) права**:

1. Нормативно-правовий акт – це юридичний документ компетентного органу держави, в якому закріплено формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, що охороняється державною владою від порушень. Нормативно-правовий акт є основною формою (джерелом) права в Україні, результатом діяльності компетентних суб'єктів держави.

2. Правовий звичай – це історично зумовлене, неписане правило поведінки загального характеру, яку ввійшло в звичку через багаторазове застосування протягом тривалого часу та санкціоноване державою.

3. Судовий чи адміністративний прецедент – це рішення компетентного органу держави в конкретній справі, яка розглядалась уперше, і якому надається формальна обов'язковість при розв'язанні всіх наступних аналогічних судових чи адміністративних справ (притаманне для

англосаксонської системи права).

4. Нормативний договір – це об’єктивне, формально обов’язкове правило поведінки загального характеру, яке встановлене за взаємною домовленістю двох і більше суб’єктів суспільних відносин і забезпечується державою (наприклад, колективний договір).

5. Релігійні тексти – це документи, які містять церковний канон або іншу релігійну норму, що переплетена з нормами моралі та права, санкціонована державою для надання їй загальнообов’язкового значення і забезпечена нею (наприклад, Талмуд, Коран, Сунна тощо).

6. Правова доктрина – це витoki формування права, його джерела, опубліковані праці юристів, які дістали загального визнання.

7. Принципи права – це основні ідеї, вихідні положення, які закріплені в законі, мають загальну значущість, вищу імперативність (веління) та відображають суттєві положення права.

7.3 Нормативно-правовий акт: поняття, ознаки та види

Основним регулятором суспільних відносин є право, воно формується, існує та розвивається в певній формі, що безпосередньо відповідає фундаментальній його ознаці – формальній визначеності.

На сучасному етапі розвитку національної правової системи України, незважаючи на стрімке зростання ролі міжнародних договорів та визнання практики Європейського Суду з прав людини, зокрема його прецедентного права, домінуючою формою (джерелом) права України виступає нормативно-правовий акт.

Як форма (джерело) права, нормативно-правовий акт з’явився на ранніх етапах розвитку державності, і в більшості країн поступово витиснув правовий звичай і правову доктрину та став основним нормативним регулятором у суспільстві. За словами М.В. Цвіка, з огляду на юридичну форму і зміст, нормативно-правовий акт є найбільш досконалим джерелом права. Його відносять до первинних джерел права практично в усіх сучасних державах, найбільшого поширення він набув у країнах романо-германської правової сім’ї¹.

Нормативно-правовий акт має певні переваги перед іншими джерелами:

– він може бути оперативно виданий і змінений у будь-якій своїй частині, що дозволяє відносно швидко реагувати на соціальні процеси в суспільстві;

– нормативно-правові акти, як правило, відповідним чином систематизовані, що дозволяє легко віднайти потрібний документ для застосування та реалізації;

– нормативно-правові акти дозволяють точно фіксувати зміст правових норм, що сприяє проведенню єдиної політики та не допускає довільного тлумачення і застосування норм;

– нормативно-правові акти підтримуються й охороняються державою.

¹ Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. докт. юрид. наук., проф. акад. АПрН України М. В. Цвіка, докт. юрид. наук., проф. акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – С. 191.

Нормативно-правовий акт є особливим різновидом правового акта, який видається тільки правотворчим державним органом. Він належить до офіційних актів компетентних органів, що виражають волю держави. Звідси його верховенство та офіційність.

Як офіційний акт, в якому міститься воля держави, нормативно-правовий акт повинен:

- видаватися в межах компетенції відповідного органу;
- мати документальну форму вираження, передбачену для цього виду актів;
- відповідати конституції, іншим законам держави, підзаконним актам вищестоячих органів;
- бути офіційно опублікованим та введеним дію.

Нормативно-правові акти, зважаючи на притаманні їм характерні особливості, слід відрізняти від інших правових актів. Як у теорії, так і на практиці найбільш вивченими є ознаки нормативно-правового акта, що впливають з характеру норми як загального правила поведінки.

До цих ознак відносяться: відсутність індивідуально-визначеного адресату, невизначеність числа випадків на які розраховане правило та можливість неодноразового застосування, яке не вичерпує дії правила. Вказані ознаки, в більшості випадків, достатньо ясно відрізняють нормативно-правовий акт як сукупність загальних правил від індивідуального акта реалізації норм права. Проте, як свідчить практика систематизації, не всяке правове положення загального характеру є нормативно-правовим актом. Тому необхідно використовувати й інші критерії, що відрізняють його від решти правил загального, але не правотворчого характеру.

Нормативно-правовий акт встановлює загальний, але достатньо визначений критерій поведінки. Якщо в правилах того, чи іншого акта містяться загальні вказівки, які не встановлюють певного, об'єктивного критерію поведінки осіб, то навряд чи можна вважати виконанням завдання правового регулювання окремого виду відносин.

Варто зазначити, що мають місце випадки, коли загальні вказівки про необхідність проведення організаційних заходів, зафіксовані в актах державних органів, видають за правові норми. Такі розпорядчі правила часто звернуті до широкого кола виконавців і мають на меті здійснення неодноразових дій. Вони є однією з форм організаційного керівництва, не встановлюють певну міру поведінки й тому не можуть розглядатися як нормативні. Їх основним завданням є організація виконання вже встановлених у нормативно-правових актах правил, чи конкретних завдань.

Часто за нормативні приймаються акти і правила загального характеру щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням правових норм, чи конкретних завдань, що видаються в результаті перевірки виконання законів, указів чи постанов та адресовані до певного кола державних органів, для них характерні такі формулювання як: «прийняти заходи щодо посилення контролю за правильним застосуванням закону (указу, постанови)», «посилити нагляд за правильним та однаковим застосуванням» певного указу чи постанови.

Такі акти, за своїм призначенням, спрямовані на усунення порушень раніше встановлених норм і недоліків їх застосування.

З урахуванням наукових підходів до цього питання вітчизняних і зарубіжних учених-юристів визначимо **основні ознаки нормативно-правового акта**:

- приймається або санкціонується уповноваженими органами держави (правотворчими органами) або народом (через референдум) і носить офіційний характер;

- завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків, містить правила поведінки загального характеру;

- приймається з дотриманням певної процедури;

- має форму письмового акта-документа і точно визначені реквізити, що дозволяють виділити його з багатьох інших правових актів (найменування акта, назву видав органу, дату прийняття, номер, підпис відповідної посадової особи тощо);

- публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка;

- є обов'язковим для виконання, забезпечується системою державних гарантій, у тому числі й примусовими засобами;

- володіє певною юридичною силою в залежності від місця акта в системі нормативно-правових актів і рівня органу що його видав;

- може бути оперативно виданий і змінений у будь-якій своїй частині, що дозволяє відносно швидко реагувати на соціальні процеси у суспільстві;

- нормативно-правові акти, як правило, відповідним чином систематизовані, що дозволяє легко віднайти потрібний документ для застосування та реалізації;

- має внутрішню структуру – розділи, глави, статті, частини статей, які містять норми права;

- входить в єдину ієрархію нормативно-правових актів, займає в ній своє місце, взаємопов'язаний з іншими нормативно-правовими актами;

- має певний предмет регулювання у відповідній сфері суспільних відносин;

- діє протягом певного терміну (що вказується в самому акті, або безстроково до його скасування компетентним органом), розрахований на багаторазове застосування, його дія не вичерпується одноразовим виконанням;

- охоплює своєю дією конкретну територію (всю країну, її частину, окрему установу тощо).

Відповідно до п. 3 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове

застосування, незалежно від строку їх дії (постійні чи тимчасові) та характеру відомостей, що в них містяться, в тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті в порядку експерименту¹.

Беручи до уваги провідну роль нормативно-правових актів серед правових форм діяльності держави, не викликає сумніву необхідність закріплення в законах України (шляхом прийняття відповідного закону) вимог, яким мають відповідати нормативно-правові акти, основних процедур їх розробки, прийняття та реєстрації.

У 2000 р. в Україні мала місце спроба врегулювати на законодавчому рівні процес створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів. Верховна Рада України схвалила Закон України «Про нормативно-правові акти», який визначав види й юридичну силу нормативно-правових актів; встановлював засади їх підготовки, прийняття та набрання чинності; їх тлумачення, обліку і систематизації; регулював порядок усунення та подолання прогалин і суперечностей. Однак на цей Закон Президентом України було накладено вето. Отже, питання законодавчого врегулювання системи нормативно-правових актів залишається відкритим.

У 2010 р. на розгляд Верховної Ради України також було внесено проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 р. № 7409, яким планувалось урегулювати суспільні відносини, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, також визначалась система, види, ієрархія нормативно-правових актів і встановлювались єдині вимоги до нормопроектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення. Відповідного рішення щодо розгляду зазначеного законопроекту ще не прийнято.

На теперішній час у законодавстві України визначення поняття «нормативно-правовий акт» залишається відкритим, оскільки відсутній основоположний закон, який би регулював сферу нормотворення. Проте в теорії права ми можемо знайти різноманітні визначення цього поняття.

Отже, **нормативно-правовий акт** – це офіційний письмовий документ певної форми виразу, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин визначеної сфери, що містить норми права, має неперсоніфікований характер, розрахований на неодноразове застосування невизначеним колом суб'єктів і забезпечується державою.

Види нормативно-правових актів:

За юридичною силою:

– закони – нормативно-правові акти вищої юридичної сили;

– підзаконні акти – нормативно-правові акти, засновані на законах, що їм не суперечать.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-92-p>.

За суб'єктами правотворчості:

– нормативно-правові акти, прийняті *народом, главою держави, органами законодавчої, виконавчої влади, органами місцевого самоврядування* та ін.

За обсягом і характером дії:

– *нормативно-правові акти загальної дії* – охоплюють цю сукупність відносин певного виду на певній території;

– *нормативно-правові акти обмеженої дії (спеціальні)* – поширюються на частину території, або на певне коло осіб;

– *нормативно-правові акти виняткової дії (надзвичайної)* – регулятивні можливості яких реалізуються за наявності виняткових обставин (воєнних дій, стихійного лиха тощо).

За галузевою належністю:

– нормативно-правові акти, які містять *норми конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, трудового, сімейного права* тощо.

За зовнішньою формою виразу:

– *закони, укази, постанови, рішення, розпорядження, накази* та ін.

Найбільш значущою, на нашу думку, є класифікація нормативно-правових актів за ***юридичною силою***.

В юридичній науці поняття та сутність юридичної сили не можна вважати дослідженими. Поняття, як вираз сутності явища, виникає в результаті розумової діяльності, тому наведемо наявні в юридичній літературі позиції, щодо поняття юридичної сили нормативно-правових актів. Це властивість, яка виражає співвідношення цього виду актів з іншими видами актів державних органів, його місце в системі форм права.

Основні позиції стосовно розуміння поняття юридичної сили вказують на те, що ***юридична сила нормативно-правових актів*** виражає:

– співвідношення одного акта з іншим, це співвідношення залежить від місця органу, який видав акт, серед органів державної влади, від місця акта в системі законодавства. Це вибудовує певну ієрархію нормативно-правових актів. Створює певний порядок, є підставою для узгодження нормативно-правових актів;

– певну обов'язковість акта взагалі, пріоритетність одного акта відносно іншого. Найвищий ступінь такої пріоритетності виявляється у верховенстві таких видів нормативно-правових актів як Конституція та закони;

– здатність акта діяти, впливати, безпосередньо регулювати суспільні відносини;

– класифікацію нормативно-правових актів, яка має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки дозволяє з'ясувати правову природу того, чи іншого акта, його ознаки, призначення. За допомогою класифікації фіксують закономірні, об'єктивні зв'язки між об'єктами, предметами реальної дійсності шляхом розподілу їх за відповідними рубриками (класами, видами, родами і т. д.), таким чином між ними краще пізнаються зв'язки та відносини.

Отже, ***юридична сила нормативно-правового акта*** – це специфічна його властивість мати чітко визначене місце в системі правових актів і залежати

за формальною обов'язковістю від рівня та обсягу повноважень органу, який видає (приймає) цей акт, тобто від того, хто є суб'єктом нормотворчості.

За юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на дві великі групи: **закони та підзаконні акти**.

Закон є первинним регулятором суспільних відносин та основним нормативним орієнтиром в державі. У країнах романо-германського права розрізняють поняття «закон у матеріальному сенсі», тобто будь-яку норму, що походить від держави, незалежно від форми її викладу, і «закон у формальному сенсі», коли йдеться про прийнятий в особливому порядку акт вищого органу державної влади, який має вищу юридичну силу.

Традиційно у вітчизняній юридичній науці під **законом** розуміють *нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної влади (парламенту) або народу, який приймається в особливому порядку, регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю, інтереси більшості населення, має найвищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів, загальнообов'язковий для всього населення і держави та охороняється державною владою*. Ці ознаки виокремлюють закон у системі інших правових актів, надаючи йому якість верховенства.

За своїм значенням закон є правовим актом первинного характеру. У законах міститься початкове право – правила поведінки, які є відправними засадами всієї правової системи держави.

В Україні прийняття законів є компетенцією Верховної Ради. Народ України здійснює законодавчі повноваження через всеукраїнський референдум. Закон, прийнятий на референдумі, має вищу юридичну силу та не потребує будь-якого затвердження.

Порядок прийняття законів здійснюється регламентується Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України, відповідно до яких **законодавча процедура** в себе включає:

- законодавчу ініціативу – звернення суб'єктів, визначених Конституцією України, до Верховної Ради стосовно прийняття нового закону, або зміни чинного закону, яке здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України законодавчої пропозиції, чи поправок до законопроектів;

- підготовку проекту закону до розгляду його Верховною Радою України. Основними етапами підготовки є прийняття рішення щодо підготовки проекту, організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту, розроблення концепції законопроекту, підготовка тексту проекту закону та додатків до нього, наукова експертиза проекту закону, подання закону на розгляд Верховної Ради України суб'єктом права законодавчої ініціативи;

- розгляд і обговорення проекту закону Верховною Радою України на пленарних засіданнях;

- прийняття закону Верховною Радою України. Прийнятий закон підписує Голова Верховної Ради України не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання;

- введення в дію закону – визначається в його прикінцевих положеннях, або перехідних положеннях, або окремим законом. Конституційний закон і

кодекс вводяться в дію окремими законами.

Прийнятий і підписаний Головою Верховної Ради України закон надсилається на підпис Президентові України, який підписує його, або може застосувати своє право на вето та повернути закон на повторний розгляд Верховною Радою України.

Законови регулюють найбільш соціально значущі, типові, сталі суспільні відносини. Так, згідно зі ст. 92 Конституції України **виключно законами України визначаються:**

- права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;
- права корінних народів і національних меншин;
- порядок застосування мов;
- засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;
- правовий режим власності;
- засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- засади регулювання демографічних та міграційних процесів;
- засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;
- територіальний устрій України;
- судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;
- засади місцевого самоврядування;
- статус столиці України; спеціальний статус інших міст;
- основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- правовий режим державного кордону;
- правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;
- організація і порядок проведення виборів і референдумів;
- організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;
- діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них та ін.

Усі закони мають вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових

актів, це визначається в такому:

- ніхто, крім органів законодавчої влади та народу (через референдуми), не може приймати закони, змінювати їх чи відмінити;
- закони регулюють найважливіші суспільні відносини;
- всі інші нормативно-правові акти повинні видаватися відповідно до законів;
- у разі колізій між нормами закону і підзаконного нормативно-правового акта діють норми закону;
- тільки законодавчий орган може підтвердити або змінити закон у разі повернення його Президентом при відкладнім вето.

Як цілісний, структурно-єдиний документ, **закон** повинен відповідати певним **вимогам**: визначеність правового регулювання, що потребує чіткості всіх правових положень і запобігання як занадто загальним, так і надто деталізованим правил; пов'язаність акта загальним змістом; логічна послідовність викладу; відсутність суперечностей у законі; стислість і компактність викладу нормативного матеріалу; точність і визначеність формулювань і термінів, що використовуються в законі; чітке розмежування в законі різних положень, норм; одноманітність і послідовність використання технічних прийомів правотворчості.

Отже, закони займають головне місце в системі нормативно-правових актів.

За період існування суверенної Української держави прийнято понад чотири тисячі законів. Така кількість законодавчих актів об'єктивно потребує їх класифікації. Критерії класифікації зумовлені особливостями суспільних відносин, які вони регулюють, особливістю суб'єкта правотворчості, адресата правотворчості, території на якій вони діють, тощо.

Розглядаючи це питання візьмемо за основу підхід вітчизняного науковця О.Ф. Скаун, яка пропонує таку **класифікацію законів**:

– **за значенням і місцем у системі законодавства**: конституції (кодифіковані та некодифіковані), конституційні закони, звичайні закони (спеціальні та загальні: кодифіковані та поточні), забезпечувальні (оперативні) закони;

- **за строком дії розрізняють закони**: постійні, тимчасові, надзвичайні;
- **за суб'єктами законотворчості**: ухвалені громадянським суспільством, (народом) у результаті референдуму, ухвалені законодавчим органом держави;
- **за межами дії**: закони України, закони Автономної Республіки Крим;
- **за структурною формою**: кодифіковані, некодифіковані;
- **за галузевою ознакою**: конституційно-правові; цивільно-правові, адміністративно-правові тощо;

– **за сферами суспільного життя вирізняють**: закони в галузі регулювання економіки, закони в галузі регулювання політики, закони в галузі регулювання соціальної сфери, закони в галузі регулювання військової сфери та ін.

Найвищу юридичну силу має конституція держави, вона є основним законом та втілює принцип верховенства права.

Конституція – це акт установчого характеру, який закріплює загальні засади громадянського суспільства і держави, основи правової системи, правового статусу громадян, державно-територіального устрою, організації органів державної влади та місцевого самоврядування. Це нормативно-правовий акт, який гарантує втілення в суспільстві загальнолюдських цінностей, демократії, свободи та справедливості. Вона визначає правові орієнтири розвитку держави, є свого роду її «правовим паспортом». Конституція є юридичною базою для решти законів. Стаття 8 Конституції України закріплює норму про те, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Все ж що суперечить Конституції, або не відповідає їй, вважається неконституційним.

Конституція володіє стабільністю, оскільки має порівняно з іншими нормативними актами найбільш тривалу і постійну дію. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Тому всі органи, посадові особи і громадяни при розв'язанні правових спорів і конкретних справ можуть посилатися на норми Конституції.

Закони, які вносять зміни, чи доповнення до Конституції називаються **конституційними**. Вони приймаються не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України в порядку, передбаченому розділом XIII Конституції України. Наприклад, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р.

Наступну групу законів становлять **звичайні закони**, вони приймаються на основі й на виконання Конституції та визначають основи правового регулювання суспільних відносин у певній сфері (наприклад, Закон України від «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» 5 квітня 2007 р.). Це значна за кількістю і динамічна група законів, які приймаються простою більшістю голосів. За змістом вони є досить різноманітними. За обсягом регулювання звичайні закони розподіляються на **загальні та спеціальні**.

Закони **загальної дії** поширюються на всіх суб'єктів права незалежно від їх статусу. Вони можуть бути кодифікованими (КК України, ЦК України) та поточними (Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р.).

Закони **спеціальної дії** адресовані чітко окресленому колу суб'єктів, які мають особливий статус (Закони України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р., «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. тощо).

Характерною особливістю забезпечувальних, або оперативних законів є те, що вони вводять в дію окремі закони, а також за їх допомогою ратифікуються міжнародні договори та ін. Основне призначення забезпечувальних законів – це оперативне підтвердження, підтримання системи норм, що містяться в окремих законах та міжнародних договорах, які мають найбільше значення та потребують негайного ухвалення. Сюди також можна віднести закони про правові акти з наведенням їх переліку та нормативних характеристик. Забезпечувальні закони не можуть існувати поза законами, що вони вводять в дію та міжнародними договорами, що потребують ратифікації.

Незважаючи на те, що в нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин у нашій державі, головне і визначальне місце займає закон, питома вага підзаконних нормативно-правових актів суттєва.

Існування підзаконних нормативно-правових актів у правовій системі зумовлено багаторівневою структурою самих суспільних відносин, що потребують як законодавчого врегулювання, так і вторинного, більш детального і конкретизуючого нормативного регулювання з метою оперативного вирішення питань в окремих сферах життєдіяльності суспільства.

Підзаконний нормативно-правовий акт – це письмовий документ уповноваженого суб'єкта, прийнятий на підставі та на виконання закону, в якому закріплені правила поведінки загального характеру, що забезпечуються державою.

Підзаконні нормативно-правові акти містять норми права, володіють низкою специфічних ознак, видаються лише уповноваженими органами державної влади у визначеній формі з метою конкретизації та на виконання законів.

Підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості. Вони мають необхідну юридичну чинність. Щоправда, їх юридична чинність не має такої ж загальності та верховенства як це властиво законам. Проте вони посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

Підзаконні нормативно-правові акти різняться між собою й утворюють складну ієрархічну систему. Їх можна **класифікувати за різними критеріями:**

– **за суб'єктами прийняття** – підзаконні нормативні акти Президента України, уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо;

– **за зовнішньою формою акта** – укази, постанови, накази, рішення, статuti, правила тощо;

– **за сферою дії акта** – загальні, обов'язкові для виконання на всій території держави (нормативні акти Президента України, або Кабінету Міністрів України); відомчі, норми яких поширюються на організації та осіб, що перебувають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства, відомства (нормативні акти міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, що мають внутрішнє значення); місцеві, дія яких обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці (нормативні акти голів місцевих державних адміністрацій); локальні – ті, які діють тільки в межах конкретного підприємства, установи, організації (нормативні акти керівників підприємств, установ, організацій);

– **за часом дії** – постійні, тимчасові;

– **за характером правотворчої компетенції** – прийняті в межах власної правотворчої компетенції (нормативні акти уряду), прийняті в порядку реалізації делегованих правотворчих повноважень (окремі нормативні акти

органів місцевого самоврядування);

– *за порядком прийняття* – видані *одноособово* (наказ керівника державного комітету), *прийняті колегіально* (постанова правління Національного банку України), *видані спільно двома, або більше відомствами* (наприклад, спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства охорони здоров'я України).

Докладніше розглянемо класифікацію *підзаконних нормативно-правових актів за суб'єктами їх прийняття*.

Президент України на основі Конституції та законів України в межах своєї повноважень видає нормативні акти у *формі указів і розпоряджень*, які є обов'язковими до виконання на території України. *Укази та розпорядження Президента України* за своєю юридичною природою поділяються на нормативні та ненормативні (наприклад, нагородження відзнакою конкретної людини). Ненормативні укази не містять норм права та відносяться до актів застосування права. За допомогою указів законодавчого характеру Президент у разі необхідності вносить зміни до діючих законодавчих актів. Усі укази за юридичною силою стоять після законів.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, в межах своєї компетенції на основі й на виконання Конституції та законів України видає *постанови і розпорядження*, обов'язкові до виконання. *Постанови Кабінету Міністрів України* переважно носять загальний характер і є нормативно-правовими актами, а *розпорядження*, як правило, приймаються з конкретних питань і не мають нормативного характеру. У зв'язку з тим, що Кабінет Міністрів є вищим органом державної виконавчої влади, його акти в системі законодавства стоять за юридичною силою після актів Верховної Ради і Президента України. Разом із тим вони мають переважаче значення стосовно нормативно-правових актів інших органів, тобто обов'язкові до виконання на всій території України. Усі акти підвідомчих Кабінету Міністрів України органів повинні відповідати його нормативно-правовим актам.

На щабель нижче відповідно до ієрархії підзаконних нормативно-правових актів розмістилися *нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади*. Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади в межах компетенції очолюваних ними органів у відповідній сфері управління видають нормативні акти у формі *наказів*.

Межі правотворчої компетенції центральних органів виконавчої влади конкретизуються в положеннях про окремі міністерства. *Накази бувають нормативні та індивідуальні*. Нормативними наказами переважно затверджуються постанови і положення про підвідомчі установи, організації, правила діяльності підконтрольних певному відомству. *Інструкції* є нормативно-правовими актами. У них переважно встановлюються норми з реалізації нормативно-правових актів Президента, Верховної Ради України або Кабінету Міністрів, даються вказівки, як потрібно застосовувати той чи інший нормативний акт.

Нормативні акти *органів та посадових осіб місцевого самоврядування* утворюють ще одну групу підзаконних нормативно-правових актів. Відповідно

до ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень, визначених законом, приймають *рішення*, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. До форм права належать ті рішення, які містять у собі правові норми. Дія нормативних рішень місцевих рад поширюється на територію, підвідомчу цій раді.

Керівники підприємств, установ і організацій у межах своєї компетенції й відповідно до чинного законодавства мають право видавати *накази як індивідуального, так і нормативного характерів*. Наказами затверджуються посадові інструкції, різні положення. Вони регламентують переважно питання праці й заробітної плати, робочого часу й часу відпочинку, оплати праці та матеріального заохочення на підприємстві, в установі й організації. Багато з них приймаються адміністрацією за погодженням із профспілками. Такі акти є локальними, оскільки зона їх дії обмежена рамками відповідного підприємства, установи й організації.

Таким чином, ефективність регулювання суспільних відносин прямо пропорційна наявності необхідного видового та функціонального розмаїття нормативно-правових актів, які в залежності від своєї природи покликані встановлювати, змінювати, чи скасовувати норми права.

7.4 Дія нормативно-правових актів у просторі, часі та за колом осіб

Будь-який *нормативно-правовий акт* має межі своєї дії в трьох **«вимірах»**:

- 1) *у часі*, тобто обмежений періодом дії, коли нормативно-правовий акт має юридичну чинність;
- 2) *у просторі*, на який поширюється дія нормативно-правового акта;
- 3) *за колом осіб*, які підпадають під вплив нормативно-правового акта: на основі нормативно-правового акта в них виникають юридичні права і обов'язки.

Початковим і кінцевим моментами дії **нормативно-правового акта в часі** є вступ нормативно-правового акта в дію і припинення дії нормативно-правового акта. Слід відрізнити момент (день) вступу нормативно-правового акта в дію від моменту (дня) набуття ним юридичної сили.

Закони починають діяти:

- з моменту ухвалення (наприклад, Конституція України);
- з моменту опублікування;
- з часу, який позначено в самому законі;
- з часу, який зазначено в постанові про порядок введення закону в дію. В Україні, як правило, початок дії закону визначається у спеціальній постанові Верховної Ради про порядок його введення в дію із дня опублікування або з моменту настання застереженої в постанові певної умови (ухвалення іншого закону та ін.). Наприклад, разом з опублікуванням Закону України «Про державну таємницю» була опублікована Постанова Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про державну таємницю», де сказано, що він вступає в дію з дня опублікування;
- закони, в яких не вказаний час набрання чинності й щодо яких не було

постанови про порядок введення в дію, вступають у силу по всій території України одночасно після закінчення 10-денного строку з дня офіційного опублікування. Закони мають бути опубліковані не пізніше ніж через 15 днів після їх підписання і ухвалення до виконання Президентом України;

– закони (рішення), ухвалені в результаті референдуму, вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо в них самих не визначений інший строк. Датою ухвалення закону (рішення) є день проведення референдуму.

За всіх умов закон вступає в дію не раніше дати опублікування. Відповідно до Конституції України закони, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними (ст. 57).

Вступ закону відбувається відповідно до трьох **принципів**:

– негайна дія;

– коли закон із дня вступу в дію поширюється на усі випадки лише «уперед»; усе, що передувало дню вступу закону в дію, під нього не підпадає,

– зворотна дія (зворотна сила) закону – коли закон поширюється на всі випадки і «уперед» і «назад», тобто і на випадки, що відбувалися раніш, у минулому, до введення закону в дію.

Загальним є правило: **закон зворотної сили не має**. Це правило надає визначеності та стабільності суспільним відносинам. Громадяни у своїх вчинках орієнтуються на чинні закони. Вони можуть розраховувати на майбутні закони в конкретних вчинках сьогодення.

Виятки з нього правила рідкісні й допускаються:

а) за наявності вказівки в законі про надання йому (або окремим статтям) зворотної сили;

б) у загальному правилі про неодмінне надання зворотної сили кримінальному закону, який скасовує або пом'якшує кримінальну відповідальність.

Це правило має гуманістичну спрямованість. Воно зафіксоване в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, ухваленому Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. Воно повинне бути відтворене в кримінальних кодексах країн, які підписали цей міжнародний документ. У ст. 15 цього пакту, зокрема зазначається: «... не може призначатися важче покарання, ніж те, що підлягало застосуванню в момент вчинення кримінального злочину. Якщо після вчинення злочину законом встановлюється легше покарання, дія цього закону поширюється на даного злочинця».

Відповідно до Міжнародного пакту 1966 р. у ст. 58 Конституції України закріплено: «Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Ніхто не може відповідати за діяння, які на момент їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення».

Закони втрачають дію:

– після закінчення строку, на який вони були ухвалені;

– у разі прямого скасування (призупинення дії) цього закону іншим законом або спеціально призначеним актом (в Україні закон може бути

скасований рішенням Конституційного Суду в разі визнання його невідповідності Конституції України);

– у разі фактичного скасування, коли ухвалений новий закон з того самого питання, а старий формально не скасований.

Дія нормативно-правового акта у просторі може бути *територіальною* й *екстериторіальною*.

Територіальна дія нормативно-правового акта окреслена територією держави або окремого регіону і визначається державним суверенітетом. *Екстериторіальна дія нормативно-правового акта* регулюється міжнародними договорами і передбачає поширення законодавства певної держави за межами її території. Вона відома як право екстериторіальності держав – порядок, відповідно до якого установи або фізичні особи, що розташовані або перебувають на території іншої держави, розглядаються як такі, що розташовані або перебувають на власній національній території і підвладні законам і юрисдикції власної держави. Правом екстериторіальності користуються військові кораблі та літаки, що із дозволу держави перебування знаходяться на її території, але розглядаються як частина території держави прапора або пізнавальних знаків. Право екстериторіальності завжди використовувалося для обґрунтування дипломатичних привілеїв та імунітетів – особливих прав і привілеїв, якими наділяються дипломати і члени їх сімей.

На порядок дії **нормативно-правового акта за колом осіб** поширюється загальне правило: закон діє стосовно всіх осіб, які перебувають на території його дії і є суб'єктами відносин, на які він розрахований.

До таких осіб відносяться:

- громадяни держави;
- іноземці;
- особи без громадянства (апатриди);
- особи з подвійним громадянством (біпатриди);
- мігранти, біженці;
- усі внутрішньодержавні, спільні, іноземні, міжнародні організації, які не користуються правом екстериторіальності.

Види законів у дії за колом осіб:

1. Загальні – розраховані на все населення. Низка законів, насамперед кримінальних, поширюються на громадян держави незалежно від місця їх перебування (за кордоном);

2. Спеціальні – розраховані на певне коло осіб. Одні закони поширюються на всіх індивідуальних і колективних суб'єктів, інші – лише на конкретну категорію осіб (пенсіонерів, військовослужбовців, лікарів, вчителів тощо), їх дія в просторі та за колом осіб не збігається.

Іноземні громадяни і особи без громадянства порівняні в правах і обов'язках із громадянами держави за деякими винятками. Їм не надаються окремі права і на них не покладаються певні обов'язки: обирати й бути обраними до державних органів країни, бути суддями тощо.

3. Виняткові – роблять винятки з загальних і спеціальних. Глави держав і урядів, співробітники дипломатичних і консульських представництв, деякі інші

іноземні громадяни (члени екіпажів військових кораблів, військовослужбовці військових частин тощо), що знаходяться на території невідомої держави, наділені імунітетом – дипломатичним, консульським та ін. Ці особи користуються особистою недоторканністю. Вони звільняються від юрисдикції держави перебування в питаннях, пов'язаних з їх службовою діяльністю.

Контрольні питання:

1. Як Ви розумієте поняття «правовий прецедент»?
2. Розкрийте зміст поняття «форма (джерело) права».
3. Які ознаки притаманні формі (джерелу) права?
4. Які Ви знаєте різновиди форм (джерел) права?
5. Сформулюйте дефініцію поняття «нормативно-правовий договір».
6. Як Ви розумієте поняття «правовий звичай»?
7. Які основні форми (джерела) права України Ви знаєте?
8. Які ознаки відрізняють нормативно-правовий акт від акта застосування норм права?
9. Який з видів нормативно-правових актів має вищу юридичну силу?
10. Що означає дія нормативно-правового акта у просторі