

Прикладом теоретико-методологічної конструкції, спрямованої на розв'язання реально існуючої суперечності між формальною визначеністю і, так би мовити, углядовістю у правовому регулюванні може слугувати досить відома концепція «лібертатно-юридичного» праворозуміння, тривалий час обстоювана російським вченим В. Нерсисянцем. Як би не ставитись до цієї концепції, все ж не можна не схвалювати того, що, висувуючи на перший план природне право (свободу людини), її автор робить це не за рахунок заперечення формальної рівності, а, навпаки, визначаючи останню іманентною, невід'ємною властивістю того явища, яке відображається поняттям права.

На закінчення підкреслимо, що більшість із новелізованих підходів і методів юридичної науки, про які йшлося вище, являють собою, вважаємо, не що інше, як сучасну конкретизацію класичних принципів і вимог діалектики — «вічнозеленої» пізнавальної парадигми суспільствознавства.

Надійшла до редколегії 25.10.02

М. Цвік, академік АПРН України

Про систему юридичних актів

Недостатня увага, що приділяється багатьом аспектам теорії юридичних актів¹, є істотною прогалиною у розвитку державно-правових досліджень. Як правило, розглядаючи терміни «юридичний» і «правовий» як синоніми, науковці ототожнюють юридичні акти з правовими². Внаслідок цього у дослідженнях відсутня належна ясність щодо низки аспектів розуміння ознак і змісту цих актів, їх співвідношення, характеру їх зв'язків з нор-

¹ Слід застерегти, що в цій статті увагу звернено на такий різновид цих актів, як акти-державні документи, а акти-дії як різновид правомірної поведінки до предмета дослідження не входять. Стаття може претендувати лише на фрагментарний огляд деяких аспектів теорії юридичних актів, загальну постановку питання про їх природу і види.

² Саме таке ототожнення є в російському виданні (див.: Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева и В. Е. Крутских. — М., 2000. — С. 22, 466), де обидва ці терміни виступають синонімами.

мами права і юридичними приписами. На жаль, і досі не встановлено вплив на теорію юридичних актів загальних положень юридичної науки, відсутня класифікація актів, не проведено аналіз їх окремих видів, не встановлено принципи їх розмежування. Питання про систему юридичних актів багато в чому підмінюється дослідженням різних аспектів системи права.

Необхідність відповідних досліджень гостро відчувається в Україні у зв'язку з потребами правової реформи. Вміле використання великої кількості юридичних актів є необхідним для вдосконалення законодавчих робіт, поліпшення організації державного управління, вдосконалення юридичної практики. Все це повинно сприяти підвищенню значення правової форми в забезпеченні соціального прогресу.

Наслідком недопустимої для юридичної науки термінологічної неохайності у вигляді ототожнення юридичних актів з їх різновидом — правовими актами — є й відсутність у вітчизняній літературі загального наукового поняття юридичного акта, що веде до розчинення правових актів у системі всіх юридичних актів. З такого підходу логічно випливає визнання правовими безлічі актів, які не мають ознак права. Тим часом з аксіоматичного положення про *обов'язково нормативний характер права* безперечно випливає, що ненормативні юридичні акти аж ніяк не можуть визнаватися правовими. А це, в свою чергу, веде до висновку про недопустимість широко розповсюдженого поділу саме правових актів на нормативні та індивідуальні¹.

Проте і з занадто широкого підходу до поняття правового акта можна одержати певну користь. Прихильники цього підходу сформулювали деякі ознаки, які є спільними для всіх видів юридичних актів. У цьому аспекті може бути використана характеристика акта як письмового документа, що породжує юридичні наслідки²; як офіційних владних наказів, що є заєбом регулювання суспільних відносин³; як проявів державної волі, спрямованих на досягнення певного юридичного ефекту⁴.

¹ Див., напр.: Юридическая энциклопедия. — М., 1993. — С. 503.

² Там само.

³ Див.: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учебно-практическое пособие. — М., 1995. — С. 12.

⁴ Див.: Алексеев. С. С. Общая теория социалистического права. Курс лекций. — Свердловск, 1996. — С. 7.

Правильну, хоча і гранично загальну, характеристику юридичного акта ми знаходимо у Ж.-Л. Бержеля, який означає його як «акт, що вносить зміни в юридичну ситуацію»¹.

В юридичних актах слід перш за все бачити форму, що складається із окремих приписів, за допомогою якої функціонують усі елементи правової системи. Ця форма повинна бути змістовною. Зміст юридичного акта залежить від характеру суспільних відносин, що ним регулюються (матеріальний зміст); від характеру відображення в ньому державної або народної волі (вольовий зміст); типу і характеру правових приписів, що ним встановлюються, і особливостей відображення в ньому вимог справедливості, законності і доцільності (юридичний зміст). Юридичний акт формулюється уповноваженими державними органами або іншими ініціаторами його видання і затверджується цими суб'єктами або на референдумі.

В цілому дія всієї системи юридичних актів забезпечує впорядкування та ранжирування правових норм, приписів, надає формальній визначеності нормативним та іншим проявам юридичної матерії. Все це, безумовно, сприяє досягненню та підвищенню ефективності правового регулювання.

Відмінність змісту юридичних актів є головним критерієм їх класифікації. Цей зміст можуть становити як нормативні правила поведінки, так і ненормативні положення. Відповідно нормативні акти (в тому числі правові) та ненормативні є головними підсистемами в загальній системі юридичних актів, підґрунтям якої виступає не тільки система права, а й правова система в цілому.

Провідною і найбільш поширеною формою існування права в Україні є законодавство², яке, в свою чергу, складається із системи нормативних актів. Треба зробити застереження, що термін «нормативний акт» має певною мірою умовний характер. По-перше, лише частина актів, які мають відповідну юридичну форму нормативного акта, є завжди нормативними (закони, інструкції міністерств, відомств), а більшість (укази, постанови уряду, місцевої адміністрації тощо) — як нормативними, так і ненормативними. По-друге, навіть ті акти, що дійсно є нормативними (наприклад, закони), на практиці час від часу можуть містити в

¹ Див.: Бержель Ж.-Л. Общая теория права. — М., 2000. — С. 433.

² У цій статті термін «законодавство» вживається в широкому розумінні — як система всіх видів державних нормативних актів.

собі ті чи інші ненормативні положення. В такому випадку нормативними слід вважати ті акти, більша і найбільш вагома частина приписів яких містять нормативні положення.

Існування нормативних актів підтверджує, що не тільки право, а й законодавство має власну структуру. Але відомо, що первісним елементом у структурі права є правова норма, а у структурі законодавства — законодавчий припис. Законодавство є головною формою існування права. Воно, як й інші правові форми, складається із законодавчих правових приписів.

Ці відомі положення є підставою для рішучого заперечення спроб протиставлення, з одного боку, юридичних і правових, та з іншого — правових і законодавчих норм¹. Вони є методологічно неспроможним і суперечить вимогам понятійної культури. По-перше, ідея про існування юридичних норм, відокремлених від норм правових, є некоректною і некорисною, оскільки кожна, в тому числі й неправова, формально визначена норма має юридичний характер. По-друге, серед юридичних норм, які є правовими, є й такі, що виникають до появи законодавчих актів у вигляді судової і адміністративної практики і санкціонування державними органами, що народжуються, певних інших соціальних норм. Щодо законодавства, то оскільки його складовими є не норми, а приписи, то воно здатне виступати лише як форма існування відповідних правових норм. Отже, в правовій сфері діють не три види норм — юридичні, правові і законодавчі, а єдина нормативна категорія — норма права.

Правові акти стоять над усіма іншими юридичними актами. В їх нормативних приписах найбільш повно і концентровано втілюється всезагальна справедливість. Теорія правових актів є досить докладно розробленою юридичною наукою², зокрема означено їх систему та ієрархічну супідрядність, проведено їх поділ на такі види, як галузеві й міжгалузеві, загальні й спеціальні, матеріальні й процесуальні, постійні й тимчасові, звичайні й надзвичайні, локальні тощо.

¹ Таке розмежування пропонує, наприклад, В. Гайворонська (див.: *Гайворонская В. К вопросу о понимании правовых и юридических норм // Правоведение. — 2001. — № 3*).

² Див., напр.: *Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В.* Вказ. праця; *Полинина С. В.* Законотворчество в Российской Федерации. — М., 1996; Закон: создание и толкование / Под ред. А. С. Пиголкина и др. — М., 1998; *Богущий В. В.* Акты государственного управления: Текст лекций. — Х., 1998 та ін.

Як уже зазначалося, з усіх юридичних актів тільки правові містять норми права. Для їх відмежування від інших юридичних актів необхідне чітке означення сукупності ознак нормативності. До них слід віднести: а) загальний характер (неперсоніфікованість) їх змісту; б) можливість багаторазового застосування до передбачених нормою типових ситуацій; в) первісність сформульованих у них прав і обов'язків. Термін «правовий акт» доречно використовувати лише щодо тих юридичних актів, яким перш за все властиві перелічені ознаки, актів класичних, які складаються із приписів, що містять норми-масштаби поведінки.

Особливе місце в системі юридичних актів посідають ті з них, що містять поряд зі звичайними правовими приписами також принципи. До цих актів належать перш за все конституції, декларації та відповідні фундаментальні акти в різних галузях законодавства. Порівняно з приписами, що містять масштаби поведінки, їх приписи відрізняються підвищеним рівнем нормативності. Не формулюючи конкретного правила поведінки, приписи-принципи в загальній формі вказують на можливий або необхідний напрямок поведінки суб'єктів суспільних відносин. У літературі їх неточно називають нормами-принципами. В дійсності приписи-принципи не є нормами в звичайному розумінні цього слова. Вони істотно відрізняються від приписів-норм. Якщо норма-масштаб є еталоном для вирішення тільки однотипових життєвих ситуацій, то на принципи зобов'язані спиратися всі суб'єкти незалежно від конкретних життєвих обставин, з якими вони стикаються. Принципами насичені всі норми. Вони є своєрідними згустками, нервовими центрами права, що цементують усю його систему. Їх вимогам повинні відповідати і підкорятися всі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет. Саме тому приписи-принципи мають підвищено концентрований правовий характер. Звідси випливає висновок про те, що їх зміст слід не зводити до одного з видів правових норм, а розглядати як самостійний елемент системи права. Тому оптимальним є *розуміння права як системи не просто норм, а норм і принципів.*

Не зазіхаючи на негайне термінологічне оновлення нашого законодавства, слід зазначити, що зауваження викликає використання навіть такого фактично пануючого в тексті чинних нормативних актів і юридичній літературі терміна, як «нормативно-правовий акт». Його вживання веде до термінологічних

надлишків і порушення правил законодавчої техніки. Річ у тім, що вказівка на правовий характер акта поглинає його означення як акта нормативного, тому використання терміна «правовий акт» має безумовну перевагу як більш економне.

В цілому треба дійти висновку, що правове не слід ототожнювати з юридичним, а систему юридичних актів — із системою правових актів. Правовий акт завжди є юридичним, у той час як далеко не кожний, а тільки такий юридичний акт, що має ознаки нормативності, може бути визнаний правовим.

Щодо юридичних актів ненормативного характеру, то їх природа (за винятком актів застосування і тлумачення права) залишається майже недослідженою. Нерідко відсутня навіть термінологічна визначеність їх різних видів. Тим часом існує велика кількість різноманітних за природою і функціональним призначенням видів цих актів, що вже само по собі обумовлює необхідність проведення відповідних досліджень. Крім актів правотлумачення і правозастосування до відповідного понятійного ряду слід віднести також акти правоскасовуючі, праводелегуючі, правоініціюючі, правопризупинуючі, правоохвалуючі, акти призначення і звільнення, акти правосуддя, акти контрольні, наглядові, вето, ратифікації, запити, подання, інформаційні, консультативні та ін.

Всі юридичні акти ненормативного характеру є вторинними щодо правових, мають допоміжний характер і виконують різноманітні функції — процедурні, конкретизуючі, індивідуалізуючі (персоніфікуючі), оперативного управління, означення умов, строків і характеру дії правових нормативних актів тощо.

Серед нормативних і ненормативних актів варто розрізняти акти *правомірні і неправомірні* (дефектні). Факт наявності у різних видів актів певної юридичної форми не є сам по собі свідченням їх належної спрямованості. Соціальну цінність мають лише ті з них, які є правомірними. З цих позицій система чинних юридичних актів складається із нормативних правових, нормативних неправових, ненормативних правомірних і нормативних неправомірних.

Стосовно нормативних актів відомо, що не всі вони мають правовий характер. Деяким із них властиві значні відхилення від конститутивних ознак права. До першої групи таких актів належать ті, що є дефектними за своїм змістом, тобто є неправовими. Йдеться про акти, які узаконюють свавілля, видані з пе-

ревищенням повноважень державних органів, є помилковими, внаслідок чого суперечать вимогам соціального прогресу.

Другим різновидом неправових нормативних актів є такі, що не відповідають докорінним ознакам права, а саме: здатності впливати на суспільні відносини, загальнообов'язковості і гарантованості їх виконання, застосування до порушників державного примусу. Велику групу серед них становлять акти, що є фактично нечинними, містять так звані мертві норми (*jus pudum*). Вони з'являються внаслідок фактичного припинення дії певних актів, які застаріли і перестали відповідати суспільним відносинам, що їх породили; відсутності належної матеріальної бази та організаційних умов для їх виконання. Нечинними є акти, які були видані в популістських цілях і щодо яких немає шансів на реальне забезпечення їх реалізації.

Не належать до правових, хоча і не можуть бути визнані дефектними, й так звані рекомендаційні акти, виконання приписів яких для адресатів не є обов'язковим. Їх віднесення в літературі до правових можна пояснити лише нерозробленістю загальної теорії юридичних актів. Деякі автори нібито не помічають відсутність у нормах, формою яких виступають ці акти, таких властивих праву конститутивних ознак, як обов'язковість його вимог і можливість застосування за їх невиконання державного примусу. В той же час заперечення правового характеру таких актів аж ніяк не принижує їх значення. Більш того, процеси загальної деєтатизації в господарській сфері, що відбуваються в умовах сьогодення, дають підстави для подальшого підвищення значення таких рекомендацій для діяльності автономних суб'єктів суспільних відносин. Але з погляду юридичної оцінки рекомендаційні акти є не правовими, а юридичними актами *sui generis*, тобто займають самостійну нішу в їх системі.

Спірним є питання про правову природу правоскасовуючих актів. Останнім часом популярним стало твердження про те, що при скасуванні правової норми «суд фактично створює нову норму»¹. Таке визнання пов'язане з поділом правотворення на позитивне і негативне. Якщо позитивним правотворенням визнається процес створення нових, то негативним — процес скасування старих правових актів, що «по суті рівнозначно

¹ Див.: Лившиц Р. З. Судебная практика как источник права // Судебная практика как источник права. — М., 1997 — С. 8.

прийняттю іншого нормативного акта»¹. Але такий підхід аж ніяк не є переконливим. Правоскасовуючі акти цілковито позбавлені ознак нормативності. Вони не формулюють нові правові приписи, а виконують виключно руйнівну роботу. Навіть суто термінологічно формула «законоскасування» є антиподом формули «законотворення». Видання правоскасовуючого акта не означає, а лише підготовлює (до того ж не в усіх випадках) заміну старих приписів новими. Отже, правоскасовуючий акт виконує лише допоміжні функції, і хоча й вносить зміни в правову ситуацію, але нормативним його не може бути визнано. Таке визнання суперечить вимогам логіки, оскільки прирівнює роботу по скасуванню неконституційних, незаконних або застарілих актів до творчого процесу правозакріплення і правотворення.

На відміну від правових нормативних актів, які забезпечують постійність і стабільність правового регулювання, ненормативні юридичні акти є об'єктивно необхідною передумовою формування, дії і реалізації правового законодавства. Різноманітність цих актів обумовлює існування в їх середовищі окремих підсистем. Вони так чи інакше прив'язані до правових актів. Наявність системи ненормативних актів викликає необхідність комплексного дослідження її складових, встановлення юридичної природи окремих видів актів і системних зв'язків між ними, здійснення їх класифікації, встановлення взаємовпливу.

Окремі групи ненормативних юридичних актів необхідно розглядати як результати певних різновидів державної діяльності по формуванню, створенню, розвитку, вдосконаленню, реалізації та припиненню дії законодавства як форми існування права. Ці юридичні акти є підставою виникнення, зміни або припинення правовідносин у державно-правовій сфері, тобто юридичними фактами. При цьому окремі їх групи в їх співвідношенні з правовими актами мають ті чи інші особливості.

Як уже наголошувалося, ненормативні акти, як і нормативні юридичні, поділяються на дві великі групи — можуть бути як правомірними, так і неправомірними. Велика кількість ненормативних актів породжує і безліч властивих їм дефектів, які перетворюють їх на неправомірні. Серед них можна назвати помилковий, такий, що не відповідає закону, умовам і потребам

¹ Див.: Лившиц Р. З. Судебная практика как источник права // Судебная практика как источник права. — С. 19.

життя, зміст акта, порушення встановленої законом процедури його прийняття, передчасність або запізнення його появи, неможливість реалізації прийнятого акта тощо. В цілому неефективними, неправосудними, або відкрито свавільними має бути визнано всі ненормативні акти, прийняті з порушенням прав людини, вимог і принципів законності в сфері як матеріального, так і процесуального права, які є недоцільними та необґрунтованими. Особливу небезпеку становить практика видання актів, які завідомо не можуть бути виконані внаслідок відсутності належних матеріальних, організаційних умов для їх реалізації або саботажу з боку чиновників. Наявність таких явищ викликає необхідність встановлення суворої юридичної відповідальності за умисне невиконання прийнятих компетентними органами актів ненормативного характеру. На особливо суворе покарання заслуговує невиконання рішень судових органів.

Головним методологічним критерієм для визначення природи окремих юридичних актів є їх дослідження у зв'язку з докорінними проблемами правознавства. Йдеться перш за все про праворозуміння, правові принципи, правотворення, систему права і законодавство тощо. Так, з розуміння права як складної нормативної системи, що існує нібито на двох рівнях¹, треба виходити при проведенні первинної класифікації нормативних актів. Перший рівень існування права, що характеризується появою актів визнання, схвалення і захисту державою суспільних відносин, які постійно повторюються, на базі чого складаються основи правового регулювання, можна характеризувати як правозакріплення. На другому рівні виникає потреба у створенні уточнюючих ці основи більш докладних і конкретних нормативів. Ця робота здійснюється державою шляхом видання актів, в яких ці потреби безпосередньо формулюються і які мають правовстановлюючий характер. Таким чином, двом рівням нормативності відповідає поділ відповідних юридичних актів на *правозакріплюючі* і *правовстановлюючі*, що має фундаментальне значення. Вони виникають відповідно на першому і другому етапах правотворення. Правовстановлюючі юридичні акти мають менш загальний, а правозакріплюючі — більш загальний характер. Безпосередньо держава формулює лише правовстановлюючі акти. Тільки до їх встановлення можливе

¹ Див.: Цвік М. В. Про сучасне праворозуміння // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — №4 (27). — С. 5.

застосування терміна «правотворчість», якому в сучасній юридичній літературі надають набагато більш широкого змісту. Правозакріплюючі акти мають пріоритет щодо правовстановлюючих, які є похідними від них. Але обидва зазначені види актів є не тільки юридичними, а й правовими. Вони завершують процес правотворення або безпосередньо створюють нове право.

Значущим при дослідженні питання про співвідношення окремих видів юридичних актів є з'ясування юридичної сили кожного з них. Слід рішуче відкинути зведення юридичної сили акта до аксіоматичного положення про його здатність «реально діяти», породжувати юридично обов'язкові наслідки¹. Насправді вимір юридичної сили повинен будуватись на порівнянні актів залежно від їх призначення, форми, змісту і супідрядності. При врахуванні всіх названих чинників першочергове значення для встановлення юридичної сили акта мають вимоги відповідності за змістом нижчестоящих актів вищестоящим, ненормативних актів — однотиповим нормативним, можливості скасування одних актів іншими.

В умовах дії принципу поділу влади викладені положення потребують деяких застережень. Оскільки органи кожної гілки влади мають у своєму віданні чітко окреслене коло питань, далеко не в усіх випадках коректною є навіть загальна постановка питання про співвідношення за юридичною силою актів органів, що належать до різних гілок влади. З правила про відокремленість різних гілок влади впливає неможливість видання органами однієї з них таких за змістом актів, що є предметом відання іншої гілки влади. Тому в деяких випадках порівняння їх актів за юридичною силою стає недоречним. У межах однієї гілки влади юридичні акти, змістом яких є питання основної частини компетенції окремих органів (основні акти), мають більш високу юридичну силу щодо допоміжних актів, правовстановлюючі — щодо правореалізуючих. Разом з тим із цих загальних правил існують винятки. Головний із них впливає з конституційного принципу верховенства закону. Завдяки встановленню ним відправних засад правового регулювання закон завжди має вищу юридичну силу. Підвищена юридична сила властива також тим актам державних органів, що приймаються в порядку здійснен-

¹ Див., напр.: *Лазарев В., Липень С. В. Теория государства и права.* — М., 1998. — С. 236, 315.

ня притаманних системі поділу влад стримувань і противаг, коли в окремих питаннях відбувається «вторгнення» органів однієї гілки влади до сфери повноважень іншої. В цих випадках окремим ненормативним юридичним актам може бути властива більш висока юридична сила, ніж нормативним актам, з якими вони пов'язані (правоскасовуючі рішення Конституційного Суду).

Щодо судової влади, то Конституція України не передбачає прийняття судами нормативних актів. Багатофункціональність судових актів обмежується здійсненням ними поряд з правосуддям також таких самостійних функцій, як тлумачення норм права і контроль. При цьому приписи офіційного (автентичного і такого, що здійснюється Конституційним Судом) тлумачення стають загальнообов'язковими при вирішенні всіх справ відповідної категорії, тобто мають ознаки прецеденту. На цій підставі в юридичній літературі їх відносять до актів так званого нормативного тлумачення. Завдяки постійному застосуванню до передбачених витлумаченою нормою типових ситуацій, такий інтерпретаційний акт має ознаки, що зближують його з правовими приписами. Але разом з тим він не має усіх ознак нормативності — не створює нових правил поведінки, а лише роз'яснює зміст вже існуючих правових приписів. З цих позицій можна констатувати, що цей акт не є зразком нормативності і має, умовно кажучи, «прикордонний характер», а тому не може бути безумовно віднесений до розряду правових.

Надійшла до редколегії 05.10.02

Ю. Клімашевська, завідувачка лабораторії проблем інформатизації судочинства НДЦПІ АПрН України,
В. Савицький, заступник директора НДЦПІ АПрН України,
М. Швець, директор НДЦПІ АПрН України, професор

Сучасні проблеми інформатизації судочинства

Інтенсивне проникнення комп'ютерної техніки та інформаційних технологій в життя і діяльність людини є фактом неза-