

держави, етносу) цілісна сукупність взаємно пов'язаних ідей, правових засад, норм, правових інституцій та юридичних явищ, які створені, постійно відтворюються та використовуються людьми в процесі співжиття в рамках локальної цивілізації.

Риндюк В.І.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Київського університету права НАН України

Законодавство України як нормативна основа правової системи: техніко-юридичний аспект

Правова система є комплексною характеристикою юридичної сфери життя конкретного суспільства та держави, має узагальнюючий характер та містить у собі по суті всі правові явища. Ядром і нормативною (регулятивною) основою правової системи є законодавство держави, в якому об'єктивовані та систематизовані правові норми і принципи, що регулюють суспільні відносини.

Однією з перших проблем у цій сфері є невизначеність самого поняття "законодавство". Не зважаючи на те, що термін "законодавство" є одним з найбільш використовуваних у юридичній науці та практиці, поняття "законодавство" не має однозначного тлумачення.

Як відомо, в теорії права поняття "законодавство" використовується в двох значеннях: *вузькому* (як сукупність усіх законів держави) і *широкому* (як сукупність усіх джерел офіційно встановленого об'єктивного права, тобто законів і підзаконних нормативно-правових актів) [1]. О.Ф. Скакун пропонує розглядати також *середнє розуміння* поняття "законодавство" (між широким і вузьким). У цьому випадку поняття "законодавство" визначається як система нормативно-правових актів вищих органів державної влади: закони і підзаконні акти парламенту, президента, уряду. Таке розуміння законодавства висловив Конституційний Суд України стосовно трудового законодавства [2].

Щодо використання терміна "законодавство" в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, на практиці склалося його неоднозначне розуміння. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України, термін "законодавство", що вживається в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [3]. При наведеному тлумаченні терміна "законодавство", наприклад, такі підзаконні нормативно-правові акти, як накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади не охоплюються цим поняттям.

Враховуючи невизначеність поняття "законодавство" в теорії права, доцільно було б сформулювати та закріпити його офіційне визначення в національному законодавстві. Зокрема, офіційне визначення поняття "законодавство" запропоновано в законопроекті "Про нормативно-правові акти" від 12.12.2012 р. № 0922: "Законодавство України – утворена на ієрархічній основі система нормативно-правових актів та міжнародних договорів України" [4]. Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 20.05.2011 р. № 3428-VI цей законопроект прийнято за основу та доручено Комітету Верховної Ради України з питань правової політики доопрацювати і внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні [5].

Якщо проаналізувати зарубіжний досвід законодавчого закріплення визначення поняття "законодавство", то можна зробити висновок, що, закріплюючи офіційне визначення терміна "законодавство", надається перевага широкому підходу до розуміння цього поняття як і вітчизняний законодавець. Зокрема, в Законі Республіки Білорусь "Про нормативні правові акти Республіки Білорусь" від 10.01.2000 р. термін "законодавство" визначено як систему нормативно-

правових актів, що регулюють суспільні відносини [6]; в Законі Республіки Казахстан “Про нормативні правові акти” від 24.03.1998 р. – як сукупність нормативних правових актів, що прийняті в установленому порядку [7].

Визначившись із змістом самого поняття “законодавство”, слід звернути увагу на таку визначальну характеристику національного законодавства, як його якість. На жаль, що останнім часом якість національного законодавства є предметом постійної критики науковців, практичних працівників, громадян, засобів масової інформації тощо. Призначення законодавства як нормативної основи правової системи України – це бути дієвим ефективним регулятором суспільних відносин. В цьому випадку, важливого значення набуває якість національного законодавства. Для того щоб вести мову про шляхи забезпечення якості законодавства України, передусім необхідно визначитися зі змістом самого поняття “якість законодавства”.

Узагальнивши підходи щодо визначення поняття “якість законодавства”, висловлені в юридичній літературі, можна зробити висновок, що якість законодавства характеризується двома аспектами: змістовним (або соціальним) та техніко-юридичним. У змістовному (або соціальному) аспект і якість законодавства – це його здатність відповідати соціальним реаліям (економічним, політичним і іншим), тобто акцент робиться на змісті законодавства. В техніко-юридичному аспект якість законодавства – це відповідність законодавства вимогам правотворчої техніки. Зокрема, Н.М. Оніщенко з цього приводу пише, що під якістю законодавства слід розуміти сукупність сутнісних характеристик і здатність реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси. Можна вирізнити два аспекти якості законодавства: соціальний, пов'язаний із його змістом, і юридичний, пов'язаний з формою [8].

Нормативно-правові акти, що становлять систему законодавства України, є результатом правотворчої діяльності органів держави або громадянського суспільства. Відповідно, неналежна якість законодавства, як правило, пов'язується з помилками, допущеними в процесі правотворчої діяльності – правотворчими помилками. Якщо говорити про причини правотворчих помилок, то останні, як правило, зводяться до двох основних груп: об'єктивні та суб'єктивні. До об'єктивних причин належать, зокрема, динамізм та багатоманітність суспільних відносин, складність самої правотворчої діяльності тощо. Коло суб'єктивних причин правотворчих помилок є значно ширше: недотримання правил правотворчої техніки при прийнятті нормативно-правових актів, недосконалість системи інвентаризації нормативно-правових актів, нечіткість розмежування нормотворчої компетенції, поспішність у розгляді та прийнятті нормативно-правових актів і недотримання встановлених процедур їх прийняття, відсутність чіткого нормативного закріплення вимог правотворчої техніки, недостатній рівень правової культури і правосвідомості суспільства в цілому та правотворця зокрема і т. п.

Разом з тим у правотворчій діяльності поєднуються дві складові: пізнання об'єктивних соціальних закономірностей та проектування – переклад об'єктивних соціальних закономірностей мовою права. Зокрема, передумовою створення закону, зазначає Д.А. Керимов, є пізнання тих умов, факторів і обставин, тих суспільних відносин, що розвиваються, правове регулювання яких диктується вимогами соціального прогресу. Після того як усвідомлені потреби і цілі правового регулювання тих чи інших відносин, законодавець переходить від пізнання до створення самого закону, що регулюється звичайно законами та регламентами, установленими процедурами [9]. Відповідно, правотворчі помилки, можуть бути зроблені як на стадії пізнання так і на стадії проектування, тобто на стадії перекладу об'єктивних закономірностей у систему нормативно-правових положень.

Щодо розуміння самого поняття “правотворча помилка”, то слід зазначити, що дефініції, сформульовані в науковій літературі, характеризуються своєю багатоманітністю; немає єдиного підходу до класифікації правотворчих помилок на види. Зміст більшості визначень поняття “правотворча помилка” зводиться до того, що правотворча помилка – це недоліки в змісті та формі нормативно-правових актів, що є негативним результатом недотримання суб'єктом правотворчості вимог правотворчої техніки. Наприклад, В.М. Сирих пише, що правотворча помилка – це відступ від вимог правотворчої техніки, логіки і граматики, що знижує якість нормативно-правового акту, спричинює складнощі при його тлумаченні та перешкоджає

реалізації норм права в конкретних відносинах [10]. В.Косович визначає правотворчі помилки як недоліки в змісті та формі нормативно-правових актів, зумовлені неналежним використанням засобів правотворчої техніки, в основі яких лежить комплекс політичних, економічних, гносеологічних, соціальних, юридичних та інших факторів [11].

Формулюючи визначення поняття “правотворча помилка”, різні науковці акцентують увагу на різних аспектах цього явища. Наприклад, до визначення поняття “правотворча помилка” включається оцінка суб’єктивного відношення правотворчого органа до зробленої помилки [12]. У цьому випадку правотворча помилка розглядається як результат ненавмисних або навмисних дій суб’єкта правотворчості.

В інших дефініціях щодо поняття “правотворча помилка”, що наявні в науковій юридичній літературі, звертається увага на таку ознаку останньої, як негативний соціальний результат, а саме: негативні соціальні, юридичні або політичні наслідки; перешкода реалізації суб’єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; перешкода ефективній роботі суб’єкта нормотворчості та прийняттю високоякісного нормативного акта; зниження якості нормативно-правового акта, ускладнення в тлумаченні змісту його норм і перешкода їх реалізації в конкретних суспільних відносинах тощо.

На думку автора, типологія правотворчих помилок повинна здійснюватися з урахуванням природи самого нормативно-правового акта, якість якого, характеризується двома аспектами – змістовним та техніко-юридичним. Відповідно можна виділити два види правотворчих помилок: 1) змістовні і 2) техніко-юридичні. Зокрема, з цього приводу видатний російський вчений Ю.О. Тихомиров пише, що неминучим супутником правотворчості та правозастосування є юридичні помилки – змістовні та техніко-юридичні. Змістовні помилки виникають внаслідок об’єктивних і суб’єктивних труднощів та протиріч процесу правотворчості та правозастосування як пізнавального процесу. Техніко-юридичні помилки пов’язані з неправильними способами складання текстів правових актів [13].

Змістовні правотворчі помилки виникають у випадках, якщо нормативно-правовий акт не відповідає об’єктивним закономірностям суспільних відносин. У цьому випадку недоліки нормативно-правового акта зумовлюються обставинами, що лежать за межами стадії його проектування, наприклад, недостатньо глибокий теоретичний і практичний рівень вивчення певної проблеми, прогалини в науковому пізнанні тощо.

Щодо виявлення змістовних правотворчих помилок, то останні не є очевидними і не впливають безпосередньо з аналізу текстів нормативно-правових актів. Ці помилки виявляються в процесі реалізації нормативно-правових актів. Р. Надеев зазначає, що такі помилки практично неможливо нейтралізувати на стадії розроблення проекту, оскільки вони ґрунтуються на припущеннях правотворця та їх уникнення не підкріплюються належною емпіричною базою. Для запобігання помилкам цього виду варто надсилати проект на наукову експертизу, проводити по ньому обговорення, здійснювати, за можливістю, локальний експеримент, використовувати соціологічні методи для прогнозу його необхідності та життєздатності тощо [14].

На думку автора, способом виявлення змістовних правотворчих помилок є правовий моніторинг. Він визначається, зокрема, як система спостережень, оцінок, прогнозу стану та динаміки правових процесів. Правовий моніторинг є сучасним інструментом забезпечення якості нормативно-правових актів, що являє собою спеціальну діяльність державних органів, у змісті якої можна визначити три напрями: 1) спостереження за змістом діючого нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільного життя; 2) аналіз даних спостереження, оцінювання стану нормативного матеріалу, що регулює ту або іншу сферу суспільного життя, його ефективності; 3) узагальнення практики застосування нормативно-правових актів і вироблення на цій основі пропозицій щодо способів та напрямів вдосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин [15]. Отже, виправити змістовні правотворчі помилки можна, внівши відповідні зміни в чинне законодавство.

Щодо техніко-юридичних помилок, які виникають на стадії проектування, то слід зазначити таке. Після того як усвідомлено потреби і цілі правового регулювання тих чи інших відносин, правотворець переходить від пізнання до розроблення самого нормативно-правового

акту. Результат пізнання об'єктивних закономірностей розвитку суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню, фіксується в нормативно-правовому акті, формалізується, перекладається мовою права.

У науці використовується таке поняття як “формалізація”, під яким розуміють діяльність, що полягає в абстрагуванні від властивостей певного явища та перекладі його змістовної сторони мовою знаків (формул, букв, цифр, символів). Формалізація в тій чи іншій галузі знання потребує певних прийомів і засобів [16], відповідного інструмента формалізації. Таким інструментом у сфері права є правотворча техніка – сукупність логічних, мовних прийомів, методів та юридичних процедур правотворчої діяльності державного апарату по виробленню норм права у формі положень нормативно-правових актів. Відповідно, техніко-юридичні помилки – це недоліки нормативно-правового акта, що є результатом порушення логічних, мовних, процедурних вимог правотворчої техніки при його розробленні.

Для *запобігання* техніко-юридичним помилкам необхідно чітко дотримуватися логічних, мовних, процедурних вимог правотворчої техніки при підготовці проекту нормативно-правового акта, проводити його правову експертизу.

Техніко-юридичні правотворчі помилки можуть бути виявлені шляхом аналізу тестів нормативно-правових актів. Відповідно, на думку автора, способом *виявлення* техніко-юридичних помилок є ревізія. Щодо самого слова “ревізія”, то тлумачний словник визначає цей термін як перегляд чого-небудь з метою внесення змін [17]. Відповідно, ревізія нормативно-правових актів – це діяльність компетентних суб'єктів з перегляду нормативно-правових актів, що відповідають певній ознаці (сфера правового регулювання, державний орган, що прийняв акти, певний період часу, за який були прийняті акти, тощо) з метою виявлення та виправлення техніко-юридичних помилок. Зокрема, ревізія нормативно-правових актів включає встановлення їх чинної редакції, виявлення техніко-юридичних помилок (логічних протиріч). *Виправити* техніко-юридичні помилки можна шляхом підготовки відповідних проектів нормативно-правових актів щодо внесення змін до чинного законодавства та їх прийняття.

Таким чином, під правотворчими помилками слід розуміти змістовні або техніко-юридичні недоліки нормативно-правових актів, що зумовлені об'єктивними та суб'єктивними причинами, та знижують якість законодавства. Відповідно, важливими шляхами забезпечення якості національного законодавства є систематичне проведення правового моніторингу та ревізії чинного законодавства та підготовка на цій основі відповідних пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.

Зокрема, здійснення правового моніторингу та ревізії нормативно-правових актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин, є одним із основних завдань міністерств України. Відповідно до ст.7 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 р. №3166-VI (з наступними змінами) [18] одним із основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України.

Як приклад, можна навести аналіз зарубіжного досвіду в цій сфері, зокрема ст. 50 “Перегляд законодавчих актів” Закону Республіки Молдова “Про законодавчі акти” від 27.12.2001 р. №780-XV. У цій статті зазначається, що перегляд законодавчих актів полягає в аналізі їхнього змісту з метою оцінки їх правової ефективності на відповідному етапі розвитку суспільних відносин. Такий перегляд здійснюється з періодичністю не рідше за один раз на два роки спеціалізованими органами Парламенту та іншими органами, відповідальними за систематизацію законодавства. Внаслідок перегляду можуть формуватися пропозиції про зміни і доповнення законодавчих актів з метою приведення їх у відповідність з вимогами життя [19].

Підсумовуючи зазначене, можна зробити висновок, що законодавство України як складова національної правової системи є нормативною основою її діяльності, чинником, що забезпечує розвиток та функціонування всіх її елементів: правових норм, правових принципів, системи права,

правосвідомості, правовідносин, юридичної техніки, правової культури, правопорядку тощо. Якість законодавства є одним з визначальних факторів, що визначає ступінь розвинутості та характер функціонування правової системи тієї чи іншої держави. Неналежна якість національного законодавства, як правило, пов'язується з помилками, допущеними в процесі правотворчої діяльності – правотворчими помилками (змістовними та техніко-юридичними).

Таким чином, особливу роль в удосконаленні законодавства та забезпеченні його високої якості відіграє комплексний підхід до формування та розвитку законодавства, що дає можливість запобігти, виявити та виправити правотворчі помилки (змістовні та техніко-юридичні). Зокрема, перспективними напрямками виявлення правотворчих помилок та забезпечення якості національного законодавства є правовий моніторинг та ревізія. Правовий моніторинг є системою спостережень, оцінок, прогнозу стану та динаміки правових процесів, що є способом виявлення змістовних правотворчих помилок. Ревізія – це діяльність компетентних суб'єктів з перегляду нормативно-правових актів, що відповідають певній ознаці з метою виявлення техніко-юридичних правотворчих помилок. Кожний з цих напрямів потребує додаткового ґрунтовного наукового дослідження.

Джерела

1. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С.397.
2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – С.312.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну "законодавство") від 9.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Стор. 59.
4. Проект Закону України "Про нормативно-правові акти" від 12.12.2012 р. № 0922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
5. Постанова Верховної Ради України "Про законопроекти про нормативно-правові акти" від 20.05.2011 р. № 3428-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3428-17>.
6. Закон Республики Беларусь "О нормативных правовых актах Республики Беларусь" от 10.01.2000 г. № 361-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>
7. Закон Республики Казахстан "О нормативных правовых актах" от 24.03.1998 г. № 213 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/>
8. Оніщенко Н.М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток. – Віче. – 2007. – № 12. – С. 3 – 6.
9. Керимов Д.А. Законодательная техника. Науч. метод. и учеб. пособие. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА·М), 2000 – С. 9 – 10.
10. Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – С.197.
11. Косович В. Правотворчі помилки – як наслідок помилок у правотворчій техніці // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XV регіон. наук.-практ. конф. 4 – 5 лютого 2009 р. – Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2009. – С. 17.
12. Кашанина Т.В. Юридическая техника: Учебник. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – С.159; Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. – 2000. – № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elib.org.ua>.
13. Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 3 – 9.
14. Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. – 2001. – № 5. – С. 20.
15. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: Науч.-практ. пособие. – М.: Проспект, 2011. – С.160 – 162.

16. *Бабаев В.К.* Формальная определенность и возможности формализации законодательства // Советское государство и право.– 1978.– № 4.– С.45; *Чернобель Г.Т.* Формализация норм права // Советское государство и право.– 1979.– № 4.– С.29.

17. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой.– 16-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1984.– С. 584.

18. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 р. № 3166-VI (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

19. Закон Республики Молдова “О законодательных актах” от 27.12.2001 г. № 780-XV [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.law-moldova.com>.

Макеєва О.М.,

старший викладач кафедри теорії та історії держави і права
Юридичного інституту Національного авіаційного університету

Правова культура як ідеологічна складова правової системи

У вітчизняній правовій науці проблема функціонування правової системи України є об'єктом уваги багатьох науковців. Становлення правової держави пов'язане з формуванням демократичної правової системи, де пріоритетом є права і свободи громадян та високий рівень правової культури суспільства. Наукове дослідження правової культури як ідеологічної складової правової системи наразі є надто актуальне. Питання становлення і розвитку правової системи досліджували українські та зарубіжні вчені О. Зайчук, Ж. Карбоньє, М. Козюбра, О. Малько, М. Марченко, М. Матузов, Н. Оніщенко, В. Селіванов, Л. Фрідмен, Ю. Шемшученко та ін.

Метою цього дослідження є з'ясування ролі правової культури як ідеологічної складової у функціонуванні правової системи України.

У теорії права під правовою системою розуміють комплекс взаємозалежних і узгоджених юридичних засобів, що призначені для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, які виникають внаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, правосвідомість, законодавство, правові відносини, юридичні установи, юридична техніка, правова культура, стан законності та її деформації, правопорядок та ін.). Як слушно зазначає О. Скакун, структура правової системи складається з підсистем, виражених через власні компоненти: інституціональна, нормативна (регулятивна), ідеологічна (доктринальна), функціонально-соціальна та комунікативна (інтегральна). Ідеологічну підсистему становить сукупність уявлень про правові норми і принципи, що характеризують ступінь усвідомленості правомірної поведінки суб'єктів права, вступу їх у правовідносини, правову діяльність – праворозуміння, правове мислення, правові ідеї, концепції, правосвідомість і правова культура [1, с. 326].

На нашу думку, правова культура є важливим компонентом ідеологічної підсистеми для функціонуванні всієї правової системи і визначає ідеологічне підґрунтя правового життя сучасної України. Правова культура пов'язана з правосвідомістю, що зумовлює їхнє функціонування в суспільстві взаємовпливом і взаємозалежністю. Функціонування правової культури суспільства детерміноване його правосвідомістю, правова культура охоплює правосвідомість у поєднанні з формами її прояву.

Як відомо, елементом правової культури особи є правова свідомість, яка виражається в ставленні особи до права, її правові ціннісні орієнтації та переконання. Елементом структури правосвідомості є правова ідеологія як сукупність правових поглядів, що засновані на правових наукових знаннях та соціальному досвіді, зумовлюється свідомим ставленням до права. Рівень правової культури визначається рівнем правосвідомості, ступенем її розвинутості і досконалості.

Цікавою, на наш погляд, є характеристика правової культури як ідеологічної складової правової системи американського дослідника Л. Фрідмена, який відносить до змісту правової