

декс України. - К., 2003. - 416 с. 5. Урядовий кур'єр. - №211 - 212. - 15 листопада 2001. - С. 3 - 14. 6. Постанови Пленуму Верховного Суду України. - К. 1999. - С. 111 - 112. 7. Відомості Верховної Ради УРСР. - 1990. - № 34. - С. 499. 8. Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 35. - Ст. 517. 9. Житлове законодавство України/ Укладачі: М.К. Галантич, Г.І. Коваленко. - К., 1998. - 448 с. 10. Орієнтир. - № 19 - 19.05.2000. 11. Бухгалтерська газета. - № 35 - 36. - 09.09.01. 12. Бухгалтер. - № 10 - 11 (ч.І). - Березень, 2002р.

В.І. РИНДЮК

ЮРИДИКО-ТЕХНІЧНІ ВИМОГИ ДО ПРЕДМЕТА ЗАКОНУ

Питання щодо визначення предмета регулювання закону постало в юридичній науці давно, однак і нині не знайшло свого однозначного вирішення. Воно є досить актуальним, оскільки визначення предмета закону, окреслення кола тих суспільних відносин, які регулюються законами, визначає межі законодавчої діяльності парламенту.

Невизначеність предмета законодавчого регулювання у ряді випадків призводить до порушення парламентом та органами виконавчої влади своєї компетенції, що стає приводом звернень до Конституційного Суду України про визнання законів, інших нормативно-правових актів неконституційними.

В юридичній літературі під законом розуміється нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади (або громадянського суспільства /безпосередньо народу/), що регулює найбільш важливі суспільні відносини, встановлює права і обов'язки громадян, має найвищу юридичну силу та приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури¹. Виходячи з такого визначення, предметом законодавчого регулювання вважають "найбільш важливі суспільні відносини". Проте поняття важливості суспільних відносин має відносний характер. Суспільні відносини дуже динамічні, рухливі, і ступінь їх важливості може змінюватися разом із зміною політичної, економічної, соціальної ситуації в країні. Відомі випадки, коли законом регулювалися менш важливі суспільні відносини, ніж постановами Уряду і указами Президента, чи навпаки — закон і постанова Уряду регулювали суміжні суспільні відносини, однакові за своєю значимістю².

Водночас не можна погодитися і з позицією тих вчених, які заперечують можливість визначення предмета законодавчого регулювання і мотивують це мінливістю, рухливістю відповідних суспільних відносин³.

Важливість проблеми визначення предмета регулювання закону знайшла відображення в Конституції України, ст. 92 якої закріплює перелік питань, що визначаються або встановлюються виключно законами України.

У ході аналізу зазначеної статті Конституції в наукових колах виникла дискусія, пов'язана з тим, чи є це коло питань вичерпним. На нашу думку, це не так. Дана стаття закріплює перелік питань, що регулюються виключно законами України, тобто не можуть визначатися ніякими іншими нормативно-правовими актами, крім законів. Однак таке формулювання ст. 92 Конституції України не вказує на те, що інші питання, не окреслені вказаною статтею, не можуть регулюватися законами України. Таку позицію займає, зокрема Конституційний Суд України. В його рішенні від 2 березня 1999 р. № 2-рп/99 (справа про комунальні

© РИНДЮК Віра Іванівна — молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

послуга) зазначається, що законами України можуть регулюватися також інші питання, окрім закріплених ст. 92 Конституції України, вирішення яких відповідно до Конституції не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Це випливає з частини другої ст. 85 Конституції, яка встановлює, що Верховня Рада України здійснює повноваження, щі відповідно до Конституції України віднесені до її відання⁴.

Вочевидь, що лише одним критерієм найбільшої важливості суспільних відносин, які регулюються законом, не можна керуватися в законотворчій діяльності при визначенні предмета законодавчого регулювання. В літературі також виділяються такі характерні риси суспільних відносин, що є предметом закону, як стабільність, однорідність. М.Р. Шабанов пропонує визначити предмет закону як основні, найбільш суттєві і стабільні суспільні відносини⁵.

Виходячи з того, що як основні, найважливіші суспільні відносини, передусім необхідно виділити ті, які підлягають конституційному регулюванню, в літературі зустрічається такий підхід до визначення предмета закону, коли під ним розуміють суспільні відносини, врегульовані конституцією лише в загальній формі. А закон повинен розвивати та конкретизувати конституційні норми⁶. В даному разі критерієм визначення предмета закону є формальна ознака — конкретизація суспільних відносин, що є предметом регулювання конституції та визначені в ній у загальній формі. Так, відомий польський юрист С. Розмарин вважає, що чинне законодавство має повністю забезпечувати реалізацію конституційних норм, які закріплюють основи суспільного та державного устрою. Це стосується не тільки конституційних норм, що прямо передбачають прийняття законів, а й всієї сукупності конституційних норм. М.Р. Шабанов зауважує, щз конституційне закріплення коV петенції парламенту в сфері законотворчості вносить певну ясність у визначення понять "основні, основоположні, найважливіші, найбільш суттєві і стабільні суспільні відносини". Однак, у конституції неможливо дати повний вичерпний перелік суспільних відносин, які потребують законодавчого регулювання⁷.

Справді, наприклад Конституція України прямо не передбачає врегулювання виключно законом питань законодавчої діяльності та вимог до закону (ст. 92 Конституції). Проте де не означає, що дані питання не можуть становити предмет закону. То «у правовісним є розгляд у Верховній Раді України законопроект "Про закони і законодавчу діяльність"⁸. На думку Д.А. Керимова, закон регулює основоположні, найважливіші суспільні відносини, що визначаються виключно компетенцією вищого органу державної влади⁹. Однак, повертаючись до наведеного прикладу, питання регулювання законодавчої діяльності Конституцією України прямо не віднесено до компетенції парламенту, проте це не виключає законодавчого регулювання цього питання.

Визначення предмета закону взагалі зорієнтовано на розмежування предмета регулювання закону та предмета регулювання підзаконних нормативно-правових актів. Таким чином, йдеться про визначення абстрактного предмета абстрактного закону, в якому важко знайти якийсь один критерій розмежування положень закону та підзаконного нормативно-правового акта. Як було зазначено вище, за критерієм "найбільшої вг жливості суспільних відносин" не можна виокремити предмет закону від предмета підзаконного нормативно-правового акта. Такі критерії можуть визначатися як об'єктивними, так і суб'єктивними фкторами. Тому в кожному конкретному випадку слід переконатися в необхідності та можливості правового регулвання тих чи інших суспільних відносин саме на рівні закону чи підзаконного нормативно-правового акта.

Розглянемо Закон України "Про комітети Верховної Ради України" № 116/95-ВР від 4.04.1995 р. (з наступними змінами)¹⁰. Звичайно, такі повноваження

парламентських комітетів, як заслуховування першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єрів, міністрів України, керівників комітетів, відомств, інших органів виконавчої влади і організацій, профспілкових органів, а також органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, окремих громадян, мають встановлюватися лише на рівні закону. З іншого боку, питання, які регулюються розділом 3 Закону щодо організації роботи комітетів, стосуються суто внутрішніх питань діяльності комітетів Верховної Ради України та парламенту України і, отже, можуть визначатися на рівні регламенту або постанов Верховної Ради України. У цьому разі, на нашу думку, спрацював не стільки об'єктивний, скільки суб'єктивний фактор законотворення.

На нашу думку, при визначенні предмета закону не можна говорити про абстрактний предмет законодавчого регулювання, тобто про абстрактні суспільні відносини, які потребують правового регулювання на рівні закону взагалі. Адже законодавець має справу завжди з конкретним законом, що має свій конкретний предмет правового регулювання.

Зазначаючи, що законотворчість характеризується органічною єдністю трьох основних компонентів: пізнання, діяльності та результату, Д.А. Кернмов зауважує, що практична цілеспрямованість законотворчого пізнання передбачає дослідження не всіх явищ та процесів об'єктивної реальності, а лише тих конкретних суспільних відносин, які потребують правового регулювання, хоча ці відносини аналізуються в органічному зв'язку з загальними умовами та конкретним середовищем їх існування. Процес вибору тих чи інших суспільних відносин для законотворчого пізнання не такий простий, як може здатися на перший погляд. Виявлення суспільних відносин для законотворчого пізнання — предмет дослідницького пошуку, в результаті якого із маси життєвих зв'язків підбираються лише ті, що потребують правової регламентації в силу існуючих об'єктивних обставин, завдань і напрямів діяльності держави. Однак тільки ЕІ результаті дослідження тих чи інших суспільних відносин може з'ясуватися недоцільність їх правового регулювання".

Отже, визначаючи предмет закону, не можна обмежуватися уявленням про абстрактний предмет закону взагалі. Абстрактний предмет закону втілюється в реальних предметах конкретних законів через його диференціацію. Реальний предмет закону існує як окремий конкретний предмет конкретного закону. ЕІІн може бути більш чи менш чітко визначений, але безпредметних законів не буває.

Реальний предмет закону можна *виі*вити, проаналізувавши всю сукупність законодавчих актів. Якщо визначати предмет закону, використовуючи індуктивний метод, то під ним можна розуміти сукупність всіх суспільних відносин, реально врегульованих законами держави, тобто сукупність всіх предметів правового регулювання законів держави. Отже, прийняття кожного нового закону одночасно означає і розширення або деталізацію реального предмета законодавчого регулювання. Виявлення та конкретизація реального предмета закону і є одним із завдань юридичної техніки.

Предмет конкретного закону залежить від значної кількості різних як зовнішніх, так і внутрішніх факторів: від політичної, економічної соціальної, правової, екологічної, демографічної та іншої ситуації в країні від компетенції законодавчого органу; від принципів та напрямів державної політики; від тенденцій розвитку сфер правового регулювання; від місця закону в ієрархії законів; від завдань, які ставляться перед законом; від мети, яка має бути досягнута його виданням; від очікуваного соціального та економічного ефекту; від ступеня наукової розробки конкретної проблеми; від ступеня врегулювання даного питання законодавством; від практики застосування чинних нормативно-

правових актів за цим питанням; від відповідних міжнародних зобов'язань України, адекватних предмета законодавчого регулювання; від суспільної думки, що склалася з цього питання; від стабільності суспільних відносин; від інтересів існуючих соціальних груп, суспільства в цілому, звичаїв і традицій; від існування в суспільстві умов для успішного функціонування майбутнього закону та ін. Чим більш чітким буде набір критеріїв до предмета закону, тим більш чітко можна буде визначити реальний предмет закону.

Якщо певні суспільні відносини регулюються на рівні закону, це не виключає деталізації їх регулювання підзаконними нормативно-правовими актами, які приймаються на підставі закону. Предметом законодавчого регулювання може бути як встановлення основних принципів, засад правового регулювання відповідних суспільних відносин, так і їх більш детальна регламентація. У разі встановлення законом основних засад, основ суспільних відносин парламент приймає так звані рамкові закони або закони-каркаси, які встановлюють основні принципи щодо певних суспільних відносин, а уряд через прийняття підзаконних нормативно-правових актів може здійснювати їх конкретизацію і деталізацію, без якої неможливе їх повноцінне застосування. Так, згідно зі ст. 92 Конституції України виключно законом визначаються засади організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; отже, їх конкретизація здійснюється урядом та іншими органами через прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Згадане рішення Конституційного Суду України у справі про комунальні послуги дає підстави вважати, що саме таким шляхом має йти нормотворча практика в Україні¹².

Однак ступінь конкретності закону, межі, що залишаються ним для додаткової правотворчості в різних сферах досить різні. Вони залежать від характеру як суспільних відносин, що регулюються законом, так і від самих законів¹³. Розглядати предмет закону необхідно не лише в його співвідношенні з предметом підзаконних нормативно-правових актів, а й з точки зору диференціації (типології) самих законів.

Відомо, що за значенням і місцем у системі законодавства закони поділяють на конституційні, конституційні закони та звичайні закони. Найбільш широке поле для законодавчого регулювання залишає Конституція України. Як Основному Закону держави їй належить центральне місце у системі законодавства. Вона є основним джерелом права України та має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Конституція, як зауважував І.П. Ільїнський, "не повинна містити докладних положень та деталей, які з успіхом можуть бути врегульовані звичайними законами"¹⁴. Високий ступінь абстрактності конституційних норм пов'язаний із характером цих норм як правових основ суспільного та державного устрою, а також із вимогою стабільності вказаних норм¹⁵. Предметом конституції є закріплення основ суспільного, політичного, економічного життя суспільства, прав і свободи громадян.

Конституційні закони — це закони, якими вносяться зміни та доповнення в Конституцію України. Такий закон після прийняття набуває найвищої юридичної сили і стає складовою Конституції. Предмет регулювання конституційного закону може розширювати предмет правового регулювання чинної Конституції або деталізувати його.

Водночас зазначимо, що в конституціях деяких держав зустрічається обмеження предмета законодавчого регулювання. Так, Конституція Республіки Казахстан встановлює коло питань, з яких парламент вправі приймати закони, що включає лише одинадцять пунктів. Усі інші суспільні відносини, як проголошує ст. 61 казахської Конституції, регулюються підзаконними актами¹⁶. Таким чи-

ном, законом встановлюються лише основи організації та діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, державної і військової служби (п. 3), а всі інші питання діяльності президента, уряду, органів державної виконавчої влади можуть регулюватися підзаконними актами. Щоправда, дане правило не стосується питань судоустрою та судочинства, які встановлюються законами (п. 6).

Ст. 34 Конституції Французької Республіки перераховує ті сфери, в яких парламент має право приймати закони. Характерно, що вказана стаття міститься в розділі V "Про відношення між Урядом і Парламентом", тобто в контексті розподілу повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади, а не в окремому розділі, що визначає статус парламенту. Наприклад, ст. 35 відносить оголошення війни до повноважень Парламенту, а ст. 36 встановлює, що стан облоги вводиться декретом Ради міністрів¹⁷. Таке конституційне положення викликало коригування поняття закону в юридичній літературі. Закон — це "акт, прийнятий парламентом відповідно до законодавчої процедури у сфері, яка резервована йому ст. 34 Конституції", писав К. Делаж. Та, як відзначається в літературі, в процесі реалізації Конституції фактично мало що залишилося від цього принципу, який обмежує сферу законодавчого регулювання¹⁸.

Щодо звичайних законів, то серед них існує досить значна група законів, які регулюють суспільні відносини повною мірою. Деталізація та конкретизація цих законів підзаконними нормативно-правовими актами не допускається. Сюди належать, наприклад Кримінальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс, Цивільний процесуальний кодекс України тощо.

З іншого боку, існує проблема розмежування предмета конституційного та законодавчого регулювання. Наприклад, ст. 84 Конституції України встановлює правило, згідно з яким голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто. Таким чином, дане положення є елементом конституційної процедури ухвалення закону, порушення якої є підставою визнання закону або його окремих положень неконституційними (ст. 152 Конституції). Якщо б таке положення було закріплено не в Конституції України, а в законі про регламент, таких правових наслідків його порушення не було б. Отже, питання предметом конституційного чи законодавчого регулювання зробити дане положення вирішується законодавцем, виходячи з його суб'єктивного розуміння. Однак, з точки зору юридичної техніки, більш доцільним було б закріплення цього положення законом, оскільки **є** існуючій ситуації формальний момент законодавчої процедури переважає над змістовним.

Кожний звичайний закон має свій більш чи менш визначений конкретний предмет правового регулювання. Так, закони про ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів мають чітко визначений предмет законодавчого регулювання. Ч. 2 ст. 7 Закону України "Про міжнародні договори України" від 22.12.1993 р. № 3767-XII (із змінами, згідно з Рішенням Конституційного Суду № 9-рп/2000 від 12.07.2000 р.) закріплює перелік видів міжнародних договорів України, які підлягають ратифікації, тобто можуть, бути предметом закону про ратифікацію чи денонсацію. Наприклад, предметом закону про ратифікацію можуть бути міжнародні договори щодо прав та свобод людини і громадянина (ст. 7 ч. 2 п. б Закону). Закони про Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України мають свій конкретно визначений предмет регулювання. Ст. 20 Конституції України передбачає, що законом встановлюється опис державних символів та порядок їх використання. З іншого боку, є багато законів з не таким чітко визначеним предметом, що не можна вважати задовільним з точки зору юридичної техніки.

Свою специфіку щодо предмета їх регулювання та взаємодії мають закони про внесення змін до чинних законів. Наприклад, у преамбулі Закону України "Про систему оподаткування" від 25.06.1991 р. № 1251-XII (з наступними змінами) зазначено, що цей Закон визначає принципи побудови системи оподаткування в Україні, податки і збори (обов'язкові платежі) до бюджетів та до державний цільових фондів, а також права, обов'язки і відповідальність платників, що і окреслює предмет його законодавчого регулювання. Ст. 1 названого Закону встановлює, що будь-які податки і збори (обов'язкові платежі), які запроваджуються законами України, мають бути включені до цього Закону. Всі інші закони України про оподаткування мають відповідати принципам, закладеним у цьому Законі. Тобто прийняття будь-якого нового закону, який встановлює новий податок або збір має здійснюватися разом із внесенням відповідних змін до ст. 14 або ст. 15 Закону "Про систему оподаткування", які визначають види загальнодержавних та місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів). Так, при прийнятті Закону України "Про гербовий збір" від 13.05.1999 р. № 643-XIV¹⁹, який встановлює новий вид обов'язкових платежів, прикінцевими положеннями цього Закону було передбачено доповнити ч. 1 ст. 14 Закону України "Про систему оподаткування" п. 22 "Гербовий збір". Тим самим було розширено предмет законодавчого регулювання і Закону України "Про систему оподаткування".

Спробу визначити поняття закону та предмета законодавчого регулювання на рівні закону зроблено в проекті Закону України "Про закони і законодавчу діяльність", який нині знаходиться на розгляді у Верховній Раді України. Відповідно до ст. 1 вказаного законопроекту, закон — це державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом визначення юридичного статусу і встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин та юридичної відповідальності за порушення цих правил. А предметом законодавчого регулювання можуть бути будь-які суспільні відносини, зазначені у цій статті, що виникають в Україні. Предмет виключного законодавчого регулювання визначається Конституцією України (ст. 9 проекту Закону).

Аналогічно було запропоновано виділити предмет законодавчого регулювання та предмет виключного законодавчого регулювання і в проекті Федерального закону Російської Федерації "Про нормативні правові акти Російської Федерації"²⁰.

Водночас проблема критеріїв визначення предмета законодавчого регулювання залишається відкритою. Визначення ст. 92 Конституції України предмета *виключного* законодавчого регулювання не вирішує всієї проблеми, про що свідчить законодавча практика в Україні. Хоча за змістом Конституції, предметом законодавчого регулювання можуть бути й інші суспільні відносини, які потребують правового регулювання та мають бути врегульовані у формі закону, питання визначення предмета кожного конкретного закону досі не має належної теоретичної основи. Запропоновані деякі підходи до визначення предмета закону можуть бути лише попередніми міркуваннями. Однак в будь-якому разі не можна обмежуватися загальними уявленнями про абстрактний "предмет законів", необхідно розглядати предмет закону в його втіленні у конкретних чинних законах як реально існуюче явище правового регулювання суспільних відносин.

1. Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Х., 2000. — С. 342. 2. Душка Г. Предмет закона // Право України. — 2001. — №4. — С. 98 3. Шабанов М.Р. О предмете закона как источника государственного права социалистических стран /

Правоведение. — 1972. — № 2. — С. 43. 4. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001 /відп. ред. П.Б.Єфграфов. — К., 2001. — С.342— 346.5.Шабанов М.Р. Цит. праця. — С. 51. 6. Шабанов М.Р. Цит. праця. — С. 43.7. Там само. — С. 43 — 44. 8. Дутка Г. Цит. праця. — С. 100. 9. Керимов Д.А. Законодательная техника. — М., 2000. — С. 24. 10. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 19. — Ст. 134. 11. Керимов Д.А. Цит. праця. — С. 9 — 11. 1.1. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001, — С. 342 — 346. 13. Шабанов М.Р. Цит. праця. — С. 46. 14. Ін., -инский И.П. Конституции мира и социализма. — М., 1964, — С. 128. 15. Шабанов М. Цит. праця. — С. 46. 16. Конституции государств — учасників: СНГ. — М. 1999. — С. 296 — 297. 17. Конституции государств Европейского Союза /Под общ. ред. Л.А.Окунькова. — М., 1999, — С. 671—672. 18. Кривенко Л.Т. Конституційна доктрина на компетенції парламенту в сфері законодавства // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. — К, 1999. — С. 108 — 111. 19. Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 26. — Ст. 215. 20. Проект Федерального закона "О нормативных правовых актах Российской Федерации" // Журнал российского права. — 1997. — № 10, — С. 158— 159.

Т.О. ГЮДКОЗЕНКО

СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Нині відбувається інтенсивний процес реформування та творення законодавства України. Свідчення того, що це складний і тривалий процес, який потребує напруженої праці та знань є власний досвід. Лише ґрунтовний аналіз цього досвіду дасть необхідний позитивний результат, що забезпечить реалізацію проголошених принципів правової держави, де людина, її права та свободи є найвищою цінністю. Очевидним є те, що поряд із безумовними досягненнями залишається багато не вирішених державотворчих і правових проблем, які вимагають термінового законодавчого розв'язання. Зокрема діють застарілі нормативні акти, чимало нормативно-правових актів виявляється малоефективними у процесі їхнього застосування, а також існують істотні суперечності між діючими актами, що, в свою чергу, руйнує системність законодавства¹. Все це породжує потребу оптимізації заходів щодо переведення законодавства у відповідність до Конституції України, забезпечення його стабільності та дієвості у реалізації основних прав та свобод людини і громадянина. Світовий досвід свідчить, що країни, в яких створені громадянське суспільство і правова, держава або розвиток яких здійснюється в такому напрямі і пов'язаний з послідовним вирішенням відповідних завдань, постійно приділяють велику увагу підтримці системи чинного законодавства в належному стані. У даному контексті вітчизняна юридична наука повинна забезпечити розробку обґрунтованої теоретичної бази формування національної системи законодавства². Тому подальший розвиток законодавства України, як цілісної органічної системи потребує поєднання таких ознак, як узгодженість, гармонійність, визначеність, стабільність та динамізм усіх її елементів. Не викликає жодного сумніву, що законодавство будь-якої цивілізованої держави, в тому числі і України, не може функціонувати, якщо воно не є системою, складові якої тісно взаємопов'язані, узгоджені і взаємовплив яких ретельно регламентується чіткою ієрархічною побудовою. Правовим фундаментом цієї системи є Конституція³.

© ПОДКОВЕНКО Тетяна Олександрівна — стажист-дослідник гравя Юридичного інституту ТАНГ