

УДК 340.12

МУРАШИН О.Г. доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ДО ПРОБЛЕМИ СУТНОСТІ ТА ПРИРОДИ ПРАВОВИХ (НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ) АКТІВ

Анотація. У статті розкриваються історичні та сучасні підходи до понять «правовий акт», «нормативний правовий акт», ознаки нормативно-правових актів, питання їх юридичної сили, шляхи усунення колізій між ними.

Ключові слова: правовий акт, нормативно-правовий акт, юридична сила, колізії в законодавстві.

Аннотация. В статье раскрываются исторические и современные подходы к понятиям «правовой акт», «нормативный акт», признаки нормативно-правовых актов, вопросы их юридической силы, пути устранения коллизий между ними

Ключевые слова: правовой акт, нормативно-правовой акт, юридическая сила, коллизии в законодательстве.

Summary. In the article the historical and modern going open up near a concept "legal act", "normative act", signs of normatively-legal acts, questions of their legal force, ways of removal of collisions between them.

Keywords. Legal act, normatively-legal act, legal force, collisions in a legislation.

Поняття «правовий акт», як відомо, належить до найбільш поширених правових понять у науці, правотворчості, у використанні суб'єктами права різноманітних форм правореалізації, у службових та інших документах, у навчальному процесі тощо. Це зумовлено важливим місцем і особливою роллю правових актів у механізмі правового регулювання, у системі засобів правового впливу на суспільні відносини, що забезпечують нормальне функціонування і розвиток суспільства і держави. Адекватним повинне бути і відношення юридичної науки до явищ і предметів, іменованими правовими актами, до розвитку вчення про ці правові засоби. Питанням теорії правових актів, практики використання різноманітних їхніх видів присвячено чимало наукових праць фахівців у сфері загальної теорії права, конституційного, адміністративного й інших галузей правової науки.

У розвитку теорії правових актів значну роль повинні відігравати удосконалення визначення спільного поняття правового акта. Від вирішення цього завдання залежить багато чого і насамперед – можливість оптимальних визначень понять правових актів різноманітних видів.

Найбільш відомим і стислим вважається визначення правового акта, запропоноване С. Алексєєвим, згідно з яким «правовий акт – це зовнішній вираз волі (держави і окремих осіб), спрямований на досягнення юридичного ефекту» [1, с. 7]. З цього погляду, правовий акт має вольовий характер, спрямований на досягнення юридичного ефекту.

С. Алексєєв сформулював три значення терміна *правовий акт*. Термін *правовий акт*, – писав він, – може означати таке: а) вираз волі, тобто власне акт (правомірна дія); б) спосіб вираження і закріплення волі, тобто документи; в) і те, і інше одночасно, тобто акт-документ» [1, с. 15].

Пізніше С. Алексєєв змінив формулювання значень терміна *правовий акт* і запропонував розгорнуте його визначення: «Цим терміном визначаються: а) дія (поведінка), як правило, правомірна, тобто юридичний факт, що є підставою тих чи інших правових наслідків; б) результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), що увійшов у правову тканину внаслідок правотворчої, владної індивідуальної правової або автономної діяльності суб'єктів; в) юридичний документ, тобто зовнішньо словесно-документально оформлений вираз волі, що закріплює правомірну поведінку і його результат» [2, с.192].

На жаль, формулюючи перше значення терміна *правовий акт*, автор прямо не говорить про вираз волі, хоча вольова властивість тут мається на увазі.

Термін *правовий акт* в останньому значенні – це належним чином (словесно-документально) оформлене зовнішнє вираження волі уповноваженого суб'єкта, що постає як носій змістовних елементів правової системи – юридичних норм, правових положень практики, індивідуальних приписів, автономних рішень осіб [3, с.192-193].

Українська юридична енциклопедія визначає *акт* (лат. *actus* – «дія», *actum* – «документ») як дію, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах її компетенції: закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо. У ній до актів також віднесено протоколи та інші документи, що засвідчують юридичні факти [4, с.74].

Є чимало документів і актів, розбіжності між якими належним чином не аналізуються і навіть майже не розглядаються. Звідси виникають труднощі з вибором предметів їх регулювання, визначенням юридичної сили, використанням і правовим захистом. Подолати такі труднощі можна завдяки суворій характеристиці документів і актів, з'ясуванню їх ознак і співвіднесеності між собою [5, с.14-20; 6].

Різноманітність явищ життя суспільства, держави і громадян породжує потребу в документуванні різних видів діяльності і станів. Потрібні фіксація та загальнозначуще посвідчення фактів, подій і станів. Документування становить собою запис за установленими формами необхідної для різних видів діяльності інформації. Документ як письмова форма, що посвідчує певну інформацію, є найбільш поширеним її носієм. Це – закони, укази, постанови, рішення, розпорядження, інструкції, звернення, листи, свідоцтва, договори, атестати, сертифікати, ліцензії тощо. Правові акти в масиві документів посідають особливе місце.

Відзначимо насамперед їх публічне, офіційне визначення в конституціях України та інших держав як «правових актів», «нормативно-правових актів», «актів». У конституціях також часто згадуються конституційні та інші закони (договори), укази та інші нормативні акти президентів, постанови і розпорядження.

Поняття акта як правового документа тут є родовим поняттям. Воно містить у собі такий різновид, як нормативні правові акти, що установлюють, змінюють і скасовують правові норми.

Усі вищезазначені акти – закони, укази, рішення тощо – є видами правових актів, в яких виражено загальне й особливе. Нижче ми розглянемо це більш детально, а зараз звернемося до самого поняття і дамо визначення правового акта.

Для правового акта як різновиду документа характерні передусім такі загальні властивості, як документальне фіксування інформації, офіційно визначене закріплення відповідного вираження в документах суворо певних зразків. Водночас правовий документ наділений і специфічними ознаками серед інших документів. До них можна

віднести насамперед коло суб'єктів, що правомочні готувати і приймати правові акти. Такими є носії владних функцій і повноважень. Правовий акт розрахований на встановлення норм та їх реалізацію, тобто на виникнення, зміну та припинення правовідносин.

Гарантією акта є його юридична сила, що розуміється і гарантується у двох аспектах: по-перше, у значенні загальної обов'язковості у співвідношенні з іншими системами; по-друге, у значенні незаперечної обов'язковості для виконання всіма громадянами (фізичними особами) і юридичними особами.

На підставі викладеного дамо визначення правового акта. Правовий акт – це письмовий документ, що прийнятий правомочним суб'єктом права (державним органом, органом місцевого самоврядування) і має офіційний характер та обов'язкову силу, виражає владні веління і спрямований на регулювання суспільних відносин.

Розглянемо ознаки правового акта з такого погляду.

1. Правовий акт – письмовий документ певного роду, що володіє особливою формою вираження інформації. Це – структуризація тексту акта і його побудова за правилами юридичної техніки (глави, статті, елементи, норми, тощо); формулювання правил поведінки тривалого чи разового характеру; нормативна мова; використання специфічних юридичних понять і термінів; додержання обов'язкових реквізитів, що властиві кожному акту.

2. Офіційний характер правового акта полягає у його виданні (прийнятті) від імені органу (народу в ході всеукраїнського референдуму відповідно до Закону від 06.11.2012 р.). Правомочність цих суб'єктів приймати правові акти визначається конституціями, законами, указами, постановами, положеннями, статутами, тобто статутними актами. Звідси випливає важливе правило про видання кожним суб'єктом тільки тих видів правових актів, які за ним закріплені. На практиці трапляються непоодинокі випадки, коли державні органи тощо довільно обирають форму правового акта, порушуючи тим самим законність [7, с.45-46].

3. Видання правових актів допускається суворо в межах компетенції суб'єкта. Державні органи, органи місцевого самоврядування, загальні збори акціонерів за допомогою правових актів здійснюють закріплену за ними компетенцію. Суб'єкти господарювання – це різного роду підприємства, акціонерні товариства, навчальні заклади, наукові інститути, лікарні тощо приймають локальні акти в межах закону і статуту, положень про них. Тому сувора відповідність правового акта характеру й обсягу компетенції суб'єкта, що його прийняв, є найважливішим критерієм його законності, змістовності й обґрунтованості.

4. Правовий акт має цільову орієнтацію. У ньому виражено в концентрованій формі соціальні інтереси. Акт може виражати державну волю (якщо його видано від імені держави), владне веління (якщо акт прийнято уповноваженим суб'єктом), згоду і рівні партнерські відносини. У будь-якому разі інтерес і воля отримують суворо певну й обов'язкову форму вираження.

5. Правовий акт призначений для регулювання суспільних відносин. Це досягається за допомогою різних засобів – шляхом установлення правових норм, виникнення, зміни чи припинення правових відносин, визнання, створення та зміни юридичного стану, за допомогою забезпечення реалізації правових норм, правового захисту законних інтересів.

6. Правовий акт є загальнообов'язковим. Це означає, що акт офіційно визнається і захищається державою та її інститутами. Його зобов'язані виконувати фізичні та юридичні особи, яким він адресований, з ним вони мають погоджувати свої акти та юридичні дії. Ігнорування правових актів, їх порушення, перешкоджання реалізації актів

є порушенням законності і неприпустимі. Вони тягнуть за собою різні способи відновлення «балансу актів», їх юридичної сили і авторитету, а також застосування заходів дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, кримінальної відповідальності до винних осіб. Тобто юридичний захист правового акта є його міцною гарантією.

У характеристиці елементів юридичної природи правових актів важливе місце посідає питання про юридичну силу, тобто про таку їх властивість, яка виражає співвідношення, зіставлення одних актів з іншими, їх місцем у системі правових актів. Необхідність правового регулювання широкого і різноманітного кола суспільних відносин, постійного обліку змін у цих відносинах потребує підвищення наукової та правової обґрунтованості актів, забезпечення логічності й узгодженості їх на всіх рівнях, своєчасності їх прийняття. В умовах побудови правової держави такі вимоги, безперечно, підвищуються.

Для правової врегульованості суспільних відносин недостатньо встановлення різних форм виявлення волі органів держави і місцевого самоврядування. Важливо, щоб у самих актах не містилися суперечливі рішення, не припускалися колізії між різними актами. Ця мета досягається шляхом встановлення певної супідрядності між різними актами, за якої акт нижчої юридичної сили не має суперечити акту вищої юридичної сили. Відповідно до принципів верховенства закону конституція та закони (неістотно як вони були прийняті – парламентом чи шляхом референдуму) мають вищу юридичну силу.

Виходячи з факту, що співвідношення між правовими актами визначається їх юридичною силою, такий підхід передбачає аналіз самого поняття юридичної сили – зіставлення властивостей актів. Однак перш ніж зіставити акти щодо їх юридичної сили, варто виявити змістовну характеристику властивості, що розглядається. Адже порівняти між собою акти можна тільки тоді, коли вони вже мають юридичну силу. Юридична сила означає властивість правового акта діяти, владно породжувати певні правові наслідки. «Реальне функціонування юридичних норм, – підкреслює С. Алексєєв, – охоплюється поняттям юридичної сили (правової обов'язковості)» [4, с. 232].

Таким чином, юридична сила виступає як можливість і необхідність дії акта, прийнятого з дотриманням вимог законності, у результаті чого відповідні положення, що містяться в ньому, стають обов'язковими.

Юридична сила є властивістю, що притаманна всякому акту незалежно від суб'єкта, який його прийняв, і характеру приписів, що містяться в ньому. Наявність в юридичного акта юридичної сили – умова його життя, а втрата юридичної сили означає припинення дії акта. У цьому розумінні юридична сила – абсолютна властивість акта.

Водночас, якщо йдеться про співвідношення актів, то юридична сила вже є не змістовною характеристикою, а показником, що відбиває ієрархію правових актів. Іншими словами, порівняння актів свідчить про відмінність чи ступінь їх юридичної сили, про пріоритет одних актів перед іншими. «Законність немислима за рівності юридичної сили всіх актів», – зазначав П. Недбайло [8, с.19]. Характерно, що в літературі 20-х років можна було зустріти міркування про те, що всі акти мають однакову юридичну силу. Існування цих поглядів базувалося на теорії розуміння закону в матеріальному і формальному значенні. Але ще і тоді така думка піддавалася критиці: зазначалося, що юридична сила залежить від того, яку сходинку в східцях установлень посідає орган, що видає його, що самі нормативні веління мають силу лише тоді, коли вони не суперечать постановам законодавчих органів.

«Поняття різного ступеня юридичної сили нормативних актів й однакової обов'язковості для виконання правових норм, – писав П. Недбайло, – може бути суперечним, але ця суперечність відповідає фактичній дійсності» [9, с. 85]. Це два боки

процесу зміцнення держави, законності і правопорядку. Юридична сила – це властивість актів, що визначається місцем суб’єктів, які приймають акти.

Ієрархія актів постає як відбиття ієрархії самих цих суб’єктів. Ієрархія всіх правових актів означає встановлення суворого порядку чи відповідності актів нижчестоящих суб’єктів актам вищестоящих суб’єктів. Правові акти розміщуються у цій ієрархії відповідно до ступеня їх юридичної сили. Акт більшої юридичної сили підкоряє собі акт меншої юридичної сили. Тільки актом більшої юридичної сили можна скасувати чи призупинити дію акта меншої юридичної сили. Таким чином, зі ступенем юридичної сили акта пов’язане вирішення питання про те, які органи держави вправі скасовувати чи призупинити дію того чи іншого акта.

Скасування актів становить собою владне волевиявлення компетентного державного органу чи про припинення дії акта. Скасування означає, по-перше, прийняття спеціального акта, яким припиняється дія попереднього акта, по-друге, неможливість виникнення в майбутньому правових наслідків, що пов’язані з дією цього акта. Акти скасовуються в разі їх невідповідності законам, зміни умов, через які вони були прийняті, унаслідок практичної недоцільності. Скасування незаконного акта означає припинення відносин, що виникли на його підставі. Причому він вважається скасованим з часу свого прийняття. При скасуванні акта з інших підстав питання про долю правових наслідків вирішується не так однозначно. Скасування правомірно прийнятого акта не тягне за собою автоматичного анулювання правових наслідків його дії, якщо це не визначено в акті про скасування. Наприклад, при скасуванні акта через зміну умов наслідки, що виникли на його підставі, як правило, не скасовуються.

Призупинення актів на відміну від їх скасування – це тимчасове припинення дії актів; при цьому правові наслідки, що мали місце до призупинення, зберігають свою дію. Після з’ясування причин, що викликали призупинення акта, дія його або поновлюється, або припиняється, тобто акт скасовується. Таким чином, призупинення може передувати скасуванню. Водночас висловлене не означає, що призупинення само по собі поряд зі скасуванням не є самостійним правоохоронним заходом. Інститут призупинення застосовується у визначених законодавством випадках для припинення дії незаконних актів, що виходять від організаційно не підпорядкованих державі суб’єктів. Призупинення дії актів є правовою гарантією законності дії відповідних суб’єктів, ставить за мету створення необхідних умов для запобігання можливим негативним наслідкам у процесі виконання таких актів.

На жаль, у законодавстві не визначено, як має здійснюватися процедура скасування і призупинення незаконних рішень. Вона потребує додаткового правового врегулювання.

Водночас юридична сила нормативних актів за існуючої системи не може бути схарактеризована лише за допомогою понять вищого і нижчого суб’єктів. Створюється складний комплекс різних організаційних зв’язків, за якого вся сукупність актів не може чітко поділитися залежно лише від їх співвідношення. Це співвідношення не завжди має простий і однозначний характер.

Питання про юридичну силу виникає і при зіставленні актів одного й того ж уповноваженого суб’єкта. Суб’єкти приймають акти різної форми, під якою маються на увазі встановлені законодавством найменування актів цього суб’єкта. Якщо врахувати той факт, що в певні форми акта втілюють рішення нормативного та ненормативного характеру, то, зрозуміло, акти одного і того ж суб’єкта можуть мати різну юридичну силу. Тому при вирішенні питання про скасування акта, що був прийнятий ним самим, суб’єкт враховує і відому супідрядність між різними за формою актами.

Використана література

1. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права : курс лекций / С.С. Алексеев. – Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1996. – 203 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
3. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта / Васильев Р.Ф. // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 11. Право. – 1998. – № 5. – С. 3-25.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т.1: А-Г. – С. 74.
5. Тихомиров Ю.А. Коллизии между правовыми актами : способы преодоления / Ю.А. Тихомиров. – (Колізії у законодавстві України : проблеми теорії і практики). – К. : Генеза, 1996. – С. 14-20.
6. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право : учебн. и науч.-практ. пос. / Ю.А. Тихомиров. – М. : Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000. – 394 с.
7. Мурашин О.Г. Акты непосредственного народовладья і юридичні колізії / О.Г. Мурашин. – (Колізії у законодавстві України : проблеми теорії і практики). – К. : Генеза, 1996. – С. 45-46.
8. Недбайло П.Е. Советский закон в системе государственно-правовых актов / П.Е. Недбайло // Учен. зап. Львов. гос. ун-та. – 1949. – Т. XIV. – С. 5-20.
9. Советские социалистические правовые нормы. – Львов : Изд-во Львов. ун-та, 1959. – 169 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~