

УДК 340.134.046:342.52(045)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.5>

ПЕРВИННИЙ ЗАКОН ЯК ЮРИДИЧНА КАТЕГОРІЯ

Легенький М.І.,

доктор юридичних наук, професор,

вчений секретар

Національного авіаційного університету

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4179-1964>

e-mail: legenkyj@ukr.net

Легенький М.І. Первинний закон як юридична категорія.

Обґрунтована актуальність подальшого розвитку законодавчої системи шляхом поглиблення її структурованості, чіткості, логічного впорядкування та систематизації. Здійснено аналіз та узагальнення наукових та законодавчих тлумачень змісту понять «законодавство» та «законодавча система». Вказано на проблеми визначення структури та наповнюваності законодавчої системи, які, передусім, полягають у розбіжності поглядів щодо необхідності включення до такої системи підзаконних нормативно-правових актів. З посиланням на рішення Конституційного Суду підкреслено, що більш оптимальною є варіант розширеної системи.

Шляхом опрацювання запропонованих правовою наукою структурних організацій системи законодавства визначено як найбільш поширені ієрархічну (вертикальну) і галузеву (горизонтальну).

Запропоновано визначити базовою у диференціації законодавства ієрархічну систему, яка дозволяє повністю охопити всю систему законодавства і забезпечити цілісне уявлення про неї. Вказано, що галузева диференціація має формуватися на базі ієрархічної і слугувати забезпеченню поглибленої спеціалізації фахівця у певній галузі права.

Проаналізовані основні елементи законодавчої системи. Обґрунтована ефективність кодифікації як системи законотворення та підкреслена необхідність її подальшого розгортання. Визначено проблему законодавства, яка полягає у наявності в ієрархічній класифікації значної кількості законів, якими вносяться зміни і доповнення до вже існуючих в правовому полі чинних нормативно-правових актів. Запропоноване подальше упорядкування законодавчої системи шляхом виділення в ній окремої категорії первинних законів, під якими пропонується розуміти базові, первинні акти органу законодавчої влади, що врегульовують основні суспільні відносини, мають вищу юридичну силу та нормативний характер і до яких у разі необхідності можуть вноситись зміни. Наведені актуальні кількісні показники категорій законодавства, що функціонують у комплексі законодавчої системи.

Ключові слова: законодавство, законодавча система, ієрархічна система законодавства, кодифікація, первинний закон.

Legenkyi M. Primary law as a legal category.

The justified relevance of the further development of the legislative system by deepening its structure, clarity, logical arrangement and systematization. The analysis and generalization of scientific and legislative interpretations of the content of the concepts «legislation» and «legislative system» was carried out. The problems of determining the structure and content of the legislative system are pointed out, which, first of all, consist in differences of opinion regarding the need to include sub-legal normative legal acts in such a system. With reference to the decision of the Constitutional Court, it is emphasized that the option of an extended system is more optimal.

By working out the structural organizations proposed by legal science, the legal system is defined as the most common hierarchical (vertical) and branch (horizontal).

It is proposed to define a basic hierarchical system in the differentiation of legislation, which allows to fully cover the entire system of legislation and provide a holistic view of it. It is indicated that sectoral differentiation should be formed on the basis of a hierarchical one and serve to ensure in-depth specialization of a specialist in a certain field of law.

The main elements of the legislative system are analyzed. The effectiveness of codification as a law-making system is substantiated and the need for its further deployment is emphasized. The problem of the legislation is identified, which consists in the presence in the hierarchical classification of a significant number of laws that make changes and additions to the existing normative legal acts in the legal field. It is proposed to further organize the legislative system by distinguishing in it a separate category of primary laws, under which it is proposed to understand the basic, primary acts of the body of legislative power, which regulate basic social relations, have a higher legal force and a normative character, and to which, if necessary, changes can be made. Actual quantitative indicators of categories of legislation functioning in the complex of the legislative system are given.

Key words: legislation, legislative system, hierarchical system of legislation, codification, primary law.

Постановка питання. Законодавство є чи не найважливішим джерелом розвитку права. Саме система законодавства є визначальною ознакою, за якою оцінюють особливості суспільних відносин та ступінь забезпеченості їх регулювання у конкретній державі. При цьому головними вимогами до законодавчої системи залишаються врегульованість, яка має охоплювати різноманітні аспекти суспільного життя і зрозумілість, відкритість та доступність, яка забезпечить можливості всіх без винятку громадян ефективно користуватися правовими нормами. Ці взаємопов'язані вимоги повинні усунути суперечності між зростанням кількості законодавчих актів, що вимагається для всеохопленості галузей регулювання, і зростанням можливостей для пересічного громадянина щодо знання і розуміння такого законодавства.

Досягти зазначеного можливо виключно за умови чіткої структурованості законодавчої системи. Законодавство будь-якої держави завжди потребувало чіткого і логічного впорядкування та систематизації і Україна в цьому плані не є винятком. Ми повністю підтримуємо наукову позицію І.В. Суходубової, яка переконана, що законодавство як форма вираження права, не може не мати рис системного утворення [1].

Численні правові дослідження юридичних проблем законодавчої системи, обумовлені як актуальністю вказаної проблематики, так і необхідністю чіткого визначення як змісту самого поняття «законодавство», так і аналізом структурованості вказаної системи та описом її елементів.

Виклад матеріалу дослідження. Щодо першого окресленого завдання відразу можна вказати на помітну однотайність науковців та законодавців у шляхах її вирішення та відповідного формулювання поняття «законодавство». При цьому самі нормативно-правові акти узагальнену дефініцію не пропонують. У різних законах сформульовані визначення законодавства у певних галузях (внутрішній енергетичний ринок, охорона навколишнього середовища, фінансовий моніторинг, тощо), але і ці визначення зводяться до формулювання переліку законів, які регулюють суспільні відносини у певній галузі [2].

Конституційний суд України вказує, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень) [3].

Вітчизняна Юридична енциклопедія пропонує визначати законодавство як систему «нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини, і як головний засіб реалізації функцій законодавчої влади та основний метод здійснення правотворчої функції держави, що полягає у діяльності відповідних державних органів по розробленню, прийняттю і оприлюдненню законів та інших нормативних актів» [4, с. 210].

Відносно ж поняття «система законодавства», то воно визначається юридичною наукою як узгоджена сукупність нормативно-правових актів, що прийняті та діють у межах юрисдикції певної держави [5, с. 234–243].

В той же час в питанні структурної наповненості системи законодавства існує помітна кількість різних точок зору як науковців, так і законодавців. Так, Н. Теремцова звертає увагу на неоднозначність тлумачення правовою наукою змісту системи законодавства, який пропонується розуміти від виключно законів і аж до сукупності всіх джерел права [6].

Аналогічна позиція відзначається у вже згаданому рішенні Конституційного Суду України, у якому відзначається, що у деяких законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, до змісту законодавства включаються лише закони, в інших, передусім кодифікова-

них, така система розглядається як об'єднання законів та інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади.

При цьому Конституційний Суд України вирішив, що у випадку тлумачення Кодексу законів про працю України терміном «законодавство» «охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України» [3].

В.І. Риндюк, О.М. Гришко відносять до законодавчої системи ієрархічну сукупність нормативно-правових актів суб'єктів публічно владних повноважень [7]. Р.Г. Галюк пропонує під системою законодавства розуміти систему «нормативних правових актів, якій притаманна єдність та яка включає як закони, так і прийняті для їх реалізації підзаконні нормативні правові акти» [8, с. 134].

Слідуючи за такою логікою науковців і законодавців видається найбільш оптимальною така структура законодавчої системи, яка б включала в себе як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти, видані урядом та центральними органами виконавчої влади, які, безумовно, є суб'єктами публічно владних повноважень. Щоправда відносно останньої категорії слід зауважити, що до системи законодавства слід включати виключно такі нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, які пройшли державну реєстрацію в Міністерстві юстиції України і таким чином набули обов'язкового характеру. Формування подібної розгорнутої системи законодавства дозволяє об'єднувати в ній нормативно-правові акти, обов'язковість виконання яких поширюється на всю територію та всі галузі України.

Незважаючи на очевидні переваги розгорнутої законодавчої системи, вона має і певні складнощі. І чи не найголовнішою є велика кількість нормативно-правових документів, яка до такої системи включена. Аналіз системи законодавства України встановив, що в ній станом на 12.07.2023 діє 6208 законодавчих актів, до яких входить Конституція України, 25 Кодексів України та 6182 Законів України. На декілька порядків більша кількість підзаконних нормативно-правових актів. Так, сумарна кількість указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України а також наказів центральних органів виконавчої влади, зареєстрованих Міністерством юстиції України склала 136616 одиниць [9]. Безумовно, що така значна кількість нормативно-правових актів утруднює їх використання. Найбільш оптимальним варіантом вирішення вказаної проблеми видається узагальнення, диференціювання та систематизація законодавства. Як абсолютно обґрунтовано підкреслює С.П. Погребняк розгляд нормативно-правових актів в їхніх взаємозв'язках різних типів та ієрархії є необхідною умовою розвитку законодавства як цілісної, органічної, самоорганізуючої системи, яка повинна характеризуватися такими інтегруючими ознаками як гнучкість, гармонійність і несуперечність усіх елементів. Дослідник виділяє координаційні та субординаційні зв'язки між нормативно-правовими приписами. Перші забезпечують просторову упорядкованість, узгодженість елементів, їх взаємодію по горизонталі. За допомогою зв'язків субординації регулюється вертикальна узгодженість елементів законодавчої системи у формі підпорядкування [10, с. 8].

В цілому ж правова наука пропонує такі види структурної організації системи законодавства як ієрархічну (вертикальну) і галузеву (горизонтальну). Під першою розуміється структура, обумовлена різною юридичною силою нормативно-правових актів та різним статусом відповідного правотворчого органу, який цей акт видав. Галузева ж, або горизонтальна структура диференціюється за галузями законодавства [11].

Р.Г. Галюк, представляючи ієрархічну систему законодавства виділяє у ній нормативно правові акти залежно від їх юридичної сили, а саме – Конституцію України, закони й підзаконні акти. В галузевому ж структуруванні автор базується на галузі законодавства, як ключовому елементу поділу за умови його повного співпадіння з наявними видами галузей права. [12].

На нашу думку для фахівця в галузі юриспруденції базовою у диференціації законодавства повинна стати ієрархічна система, оскільки саме вона дозволяє повністю охопити всю систему законодавства, забезпечити цілісне уявлення про таку систему, що є чи не головною ознакою фахової компетентності. Галузева ж диференціація має формуватися на базі ієрархічної і слугувати забезпеченню поглибленої спеціалізації фахівця у певній галузі права. При цьому ступінь залучення галузевого диференціювання має повною мірою залежати від рівня ієрархії законодавства – чим нижчий рівень, тим більша кількість нормативно-правових актів і, відповідно, – більша розгалуженість.

В ієрархічній системі законодавства чільне місце займає Конституція України як Основний Закон України, який має найвищу юридичну силу на її території, регламентує засади суспільного, політичного, економічного життя, права і свободи людини і є основою для розроблення законів та інших нормативно-правових актів. Верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес.

На наступному рівні розташовані кодекси України – систематизовані законодавчі акти, в яких містяться норми права, що регулюють певну галузь суспільних відносин.

Зараз в національному законодавстві налічується 25 кодексів і цей показник має тенденцію до зростання, адже на думку як законотворців, так і юристів-дослідників кодифікація законодавства є чи не найвагомішим шляхом його вдосконалення, важливою умовою стабільності системи законодавства в цілому, та регульованої ним галузі зокрема [13].

Оцінюючи вагомість кодифікації у розвитку системи вітчизняного законодавства вважаємо за доцільне посперитися на дефініцію, запропоновану О.І. Ющиком: «...кодифікація законодавства – це така форма його систематизації, яка передбачає системне упорядкування відповідних юридичних норм у рамках правових інститутів, закріплення галузевої структури законодавства та розвиток правових інститутів і галузей законодавства як органічних складових єдиної системи законодавства шляхом уніфікації положень чинних нормативно-правових актів однакової юридичної сили і зведення їх до єдиного кодифікаційного акта» [14].

Винятковою результативністю кодифікації в плані як формального, так і змістовного вдосконалення системи законодавства обґрунтовуються позиції законодавців та вчених щодо необхідності подальшої розробки кодексів, які б регулювали відносини у найвагоміших галузях суспільного життя [15, 16].

Наступним рівнем ієрархічної диференціації законодавства юридична наука визначає закони, що, на нашу думку, ускладнює використання такої системи як в аспекті її опанування, так і в аспекті правозастосування. Нагадаємо, що національна законодавча система налічує 6182 закони України. Подібна ситуація вимагає класифікації зазначеної кількості законів зі збереженням принципу ієрархізації, себто виділити певну кількість законів, які б мали вищу юридичну силу і ширшу сферу застосування.

Аналіз чинних законів виявив, що серед вищезазначеної кількості 3572 (майже 58 %) становлять закони про внесення змін і доповнень до вже існуючих законів. 1567 (25 %) законодавчих нормативних актів, якими ратифіковано міжнародні правові документи, а також оголошено приєднання, денонсацію, припинення міжнародних угод та вихід з них. 93 (1,5 %) затверджено та схвалено укази і рішення Президента України. Ще певна кількість законів має разовий характер. І лише порівняно незначна кількість законів України (біля 12 %) має базовий загальнорегулюючий характер. Більше того, такі закони постійно оновлюються шляхом внесення до них змін і доповнень. В якості прикладу можна навести Закон України «Про статус народного депутата України», зміни і доповнення до якого вносилися 53 рази [17].

Верховна Рада України для позначення таких базових законів користується терміном «Первинний законодавчий акт України» визначаючи його як національний законодавчий акт, що має самостійний «первинний» текст, до якого у разі необхідності можуть вноситись зміни. До первинних законодавчих актів парламент відносить окрім законів Конституцію України, Кодекси України а також Декрети Кабінету Міністрів України за період повноважень, які дозволяли уряду виконувати законодавчі функції (грудень 1992 – травень 1993 р.р.) [18]. Там же вказана кількість первинних законодавчих актів – 819, з них чинних законів – 732. Решту склали закони, які не набули чинності та вже згадані Декрети Кабінету Міністрів України. Якщо від зазначеної кількості виокремити Конституцію України та Кодекси України, які є самостійними категоріями законодавчої системи, то отримаємо 707 первинних законів.

В юридичній науці такий термін не використовувався і перелік таких законів не аналізувався.

Для удосконалення систематизації національного законодавства вважаємо за доцільне включення до законодавчої системи категорії первинних законів, які можна визначити як базові, первинні акти органу законодавчої влади, що врегульовують основні суспільні відносини, мають вищу юридичну силу та нормативний характер і до яких у разі необхідності можуть вноситись зміни.

У разі введення подібної категорії кількісна структура законодавства буде мати більш упорядкований системний вигляд, що значно полегшить якісний аналіз, пошук та застосування чинних нормативно-правових актів. Запропонована структура наведена у таблиці.

Кількість чинних законодавчих актів України
(станом на 12.07.2023)

№ з/п	Вид нормативно-правового акту	Кількість	Примітки
1.	Конституція України	1	
2.	Кодекси України	25	
3.	Первинні закони	707	
4.	Інші закони України	5475	
5.	Постанови Верховної Ради України	16336	
6.	Укази Президента України	30673	
7.	Постанови Кабінету Міністрів України	43877	
8.	Розпорядження Кабінету Міністрів України	23544	
9.	Накази центрального органу виконавчої влади	38522	Зареєстровані Міністерством юстиції України
	Всього	159160	

Висновки. Таким чином, актуальність та значущість проблематики подальшого розвитку законодавчої системи якнайтіснішим чином пов'язана з поглибленням її структурованості, чіткого і логічного впорядкування та систематизації. В той же час такій систематизації помітно перешкоджає неоднозначність наукових підходів до формування змісту системи законодавства, який пропонується обмежити виключно законами, або ж розширити включенням і підзаконних нормативно-правових актів. Окрім того вказане упорядкування ускладнюється внаслідок значної кількості законів, більшу половину яких становлять закони про внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів.

З метою упорядкування системи законодавства пропонується його подальша диференціація шляхом виділення категорії первинних законів як таких, що є базовими і які за потреби можуть бути вдосконаленими шляхом законодавчого внесення змін і доповнень.

Список використаних джерел:

1. Суходубова І.В. Системні властивості законодавства та його співвідношення із системою права. *Економічна теорія та право*. 2015. № 1 (20). С. 268–279.
2. Термінологія законодавства (станом на 11.07.2023). Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/z/page3/name> (дата звернення: 11.07.2023).
3. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміна «законодавство»). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98> (дата звернення: 11.07.2023).
4. Шемшученко Ю.С. Законодавство. *Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.* Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1. С. 210–211.
5. Загальна теорія права. *Нормативний курс: підруч. для студ.-юристів / за ред. д-ра юрид. наук, проф. С.В. Бобровник.* Київ: Юрінком інтер, 2021. 596 с.
6. Теремцова Н. Проблеми розуміння законодавства в юридичній теорії та практиці. The 3-th International scientific and practical conference «Development of modern science, experience and trends» (October 11-14, 2022), Boston. USA. International Science Group. 2022. С. 131–133.
7. Риндюк В.І., Гришко О.М. Система права та законодавство: до питання співвідношення понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 1. 2022, с. 36–41.
8. Галюк Р.Г. Співвідношення системи права та системи законодавства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74., с. 129–134.
9. Законодавство України (станом на 11.07.2023). Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main> (дата звернення: 11.07.2023).

10. Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2001. 19 с.
11. Білозьоров Є.В., Власенко В.П., Завальний А.М. та ін. Теорія держави і права. Навчальний мультимедійний посібник. Київ, НАВС, 2016. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/tdp-new/info/lection/lec6/tema6_12.html (дата звернення: 12.17.2023).
12. Галюк Р.Г. Співвідношення системи права та системи законодавства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74., с. 129–134.
13. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права: академічний курс: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part3/1805.htm (дата звернення: 13.07.2023).
14. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка: *монографія* / Шемшученко Ю.С., Ющик О.І., Горбунова Л.М., Теплюк М.О., Гульченко Л.В., Риндюк В.І.; за заг. ред. О.І. Ющика. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 208 с.
15. Вергелес Д.Є. Кодифікація як процес удосконалення законодавства. Порівняльно-аналітичне право: електрон. наук. фахове вид. № 2 (2013). С. 12–14. URL: http://www.par.in.ua/2_2013/Verheles.pdf (дата звернення: 13.07.2023).
16. Легенький М.І. До проблеми кодифікації законодавства України про освіту. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 4. Т. 2. С. 16–19.
17. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. В редакції Закону України від 20.05.2022, підстава – 2259-IX. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part3/1805.htm (дата звернення: 13.07.2023).
18. Переліки первинних законодавчих актів, що знаходяться на контролі комітетів ВР. Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/percv> (дата звернення: 11.07.2023).