

УДК 340.13

**СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ
З ІНШИМИ ЕЛЕМЕНТАМИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
RELATIONSHIP OF NORMATIVE LEGAL ACTS WITH OTHER ELEMENTS
OF MECHANISM LEGAL REGULATION**

Козак Л.Ю.,

*здобувач кафедри загальної теорії держави і права
Навчально-наукового інституту права, психології та економіки
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті аналізується проблема співвідношення нормативно-правових актів з іншими елементами механізму правового регулювання. Розглядаються окремі аспекти природи, місця і ролі в механізмі правового регулювання кожного з його елементів.

Ключові слова: механізм правового регулювання, норма права, нормативно-правовий акт, юридичні факти, тлумачення.

В статье анализируется проблема соотношения нормативно-правовых актов с другими элементами механизма правового регулирования. Рассматриваются отдельные аспекты природы, места и роли в механизме правового регулирования каждого из его элементов.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, норма права, нормативно-правовой акт, юридические факты, толкование.

The paper analyzes the problem of the relationship of legal acts with other elements of the mechanism of regulation. Separate aspects of nature, place and role in the mechanism of legal regulation of each of its elements.

Key words: mechanism of legal regulation, rule of law, a legal act, legal facts, interpretation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Серед елементів механізму правового регулювання (надалі – МПР), а саме: правосуб'єктності, юридичних фактів (зокрема договорів, заяв, правозастосовних актів), норм права, правових відносин, нормативно-правових актів, останні, по суті, виражають усі решту елементів. На практиці це виглядає так. Скажімо, потрібно врегулювати якийсь вид відносин. По-перше, фіксуємо учасників майбутніх відносин і визначаємо їх правосуб'єктність. По-друге, встановлюємо юридичні факти, тобто підстави для виникнення, зміни і припинення правових стосунків. По-третє, визначаємо права й обов'язки суб'єктів, тобто модель правовідносин. По-четверте, формулюємо норми права, встановлюємо зв'язок між ними, вказуючи способи правового регулювання. По-п'яте, виражаємо норми права в нормативних правових актах, використовуючи прямий, покликательний, бланкетний способи викладу правових приписів, чітко і зрозуміло формулюючи текст.

Відповідно до сказаного, вважаємо за логічне як завершальний елемент МПР розглядати не реалізацію прав та обов'язків суб'єктів, а створення нормативного правового акта, процедура втілення приписів якого має відповідати створеній моделі МПР. І якщо реалізація права повністю їй відповідає, то правове регулювання ефективне. У протилежному випадку потрібно проаналізувати, який з елементів моделі завадив реалізації права або виконанню обов'язку. Це, до прикладу, може бути неправильно визначена правосуб'єктність (наприклад, завищені вимоги до учасників відносин або навпаки); неточно вибрані підстави для виникнення, зміни і припинення правовідносин

(юридичні факти); нерівномірно розподілені суб'єктивні права і юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин; вжита неналежна конструкція норми права, її елементів; неоднозначні і «розпливчаті» формулювання нормативного правового акта тощо. Відтак, потрібно створити новий або змінити наявний механізм правового регулювання. При цьому варто наголосити, що нормативний правовий акт є завершальним елементом тільки для новостворюваних механізмів. У вже наявних МПР, враховуючи перманентний процес створення норм права, нормативний правовий акт є і первинним, і завершальним елементом.

Далі розгляньмо природу, місце і роль в механізмі правового регулювання кожного з його елементів.

Отож, що стосується *правосуб'єктності*, то абсолютно справедливо вважаємо думку професора Т. Радька, що це один із найважливіших елементів у МПР, адже у процесі визначення правосуб'єктності закладається основа можливих майбутніх дій у сфері правового регулювання, передбачається коло суб'єктів, відбувається введення у сферу права [1, с. 582].

За роллю і специфічними функціями, які правосуб'єктність виконує в МПР, вона виступає засобом фіксації кола суб'єктів, тобто осіб, які здатні бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [2, с. 380].

Як зауважує В. Вітрук, правосуб'єктність не є природженою даністю для людини, це юридична якість, яку держава визнає за особою, котра має соціально-природні властивості, що характеризуються як відносно вільна воля. Учений визначає її як здатність особи мати юридичні права, свободи, обов'язки і законні інтереси та здійснювати їх (що передбачено законодавством) самостійно (особис-

то) або через законних представників, а також відповідати за їх неправомірну реалізацію [3, с. 193-194]. При цьому держава може надавати якості правосуб'єктності особі як суб'єктові права за умови додержання формальних підстав: встановлений вік особи і бездефектний стан його волі (осудність) [4, с. 197].

Безумовно, щоб регламентувати громадські стосунки, потрібно визначити, хто в них братиме участь, яким критеріям мають відповідати суб'єкти майбутніх правовідносин. Зауважимо, що для МПР особливе значення має не лише загальна, але й галузева, і спеціальна правосуб'єктність.

Щодо *юридичного факту* (фактичного складу) як елемента МПР професор С. Алексєєв правильно зауважив, що йому не відповідає якась окрема стадія в процесі правового регулювання, юридичні факти забезпечують перехід від однієї стадії до іншої [5]. Загалом, науковець відводить юридичним фактам, так би мовити, службову роль, із чим, на наш погляд, важко погодитися. Адже для дії будь-якої норми потрібні умови, тобто юридичні факти. Тож їх аж ніяк не можна назвати факультативним елементом МПР.

Термін «юридичний факт» увів у науковий обіг німецький юрист, глава історичної школи права Фрідріх Карл Савіньї. Про це згадують у своїх працях В. Ісаков [6, с. 12] та О. Йоффе. Останній, зокрема, пише: «Систему цю (систему юридичних фактів) розробив Савіньї. Він же уперше ввів у вжиток термін «юридичні факти», іменуючи ними «події, які зумовлюють початок або кінець правовідношення» [7, с. 627].

Найповніше роль юридичних фактів висвітлив О. Красавчиков: «Оскільки правовідносини можуть бути тільки між конкретними особами, юридичні факти виступають сполучною ланкою між нормою права і суб'єктивними правами (обов'язками) конкретного суб'єкта. Норма права може бути застосована, а особи можуть виступати суб'єктами права лише тоді, коли у громадських відносинах є факти, визнані цією нормою юридичними. Отже, норма права не може, окрім юридичних фактів, ні наділити суб'єктів правами та обов'язками, ні звільнити їх від наявного правового зв'язку... на відміну від норми права юридичні факти виступають конкретною (приватною) правовою основою динаміки цивільних правовідносин» [8, с. 6].

Ознаки юридичних фактів, відповідно до класифікації В. Ісакова: 1) вони конкретні та індивідуальні, тобто це явища дійсності, які існують у конкретній точці простору і часу; 2) вони несуть інформацію про стан громадських стосунків, що належать до предмета правового регулювання, тобто такі обставини, які прямо або побічно заторкують права й інтереси суспільства, держави, соціальних колективів, особи; 3) вони виражені (об'єктивувалися) зовні; 4) полягають у наявності або відсутності тих чи інших явищ матеріального світу; 5) вони прямо або побічно передбачені нормами права; 6) зафіксовані у встановленій законодавством процедурно-процесуальній формі; 7) викликають передбачені законом правові наслідки [9, с. 3-4].

Часто під юридичним фактом розуміють конкретну життєву обставину, з якою норма права, а, точніше, правотворчий суб'єкт пов'язує виникнення, зміну або припинення правовідносин.

Дещо переобтяженим і таким, що не розкриває природи юридичного факту вважаємо тлумачення юридичного факту, яке дає А. Рябов: це явище об'єктивної дійсності, що має здатність до юридичної оцінки, слугує основою для висновку про можливість використання, дотримання, виконання або застосування норми (норм) права з метою регулювання породжених цим явищем громадських відносин. По-перше, незрозуміло, хто робить висновки про можливість використання норми – правотворчий суб'єкт чи суб'єкт, що реалізовує право; по-друге, юридичні факти породжують не громадські, а правові стосунки [10, с. 71].

Цікаве тлумачення юридичного факту запропонував С. Зінченко. На його думку, це вольовий акт відповідного компетентного органу, який породжує, змінює або припиняє об'єктивне право [11, с. 47]. Водночас він виділяє нормативні юридичні факти (нормативні правові акти), закони і підзаконні нормативні правові акти як юридичні факти [12, с. 38].

Однак і це визначення не є однозначним. По-перше, воно збігається з визначенням правотворчості як діяльності, спрямованої на створення, зміну і припинення норм права. Тож постає запитання: у чому тоді цінність цього поняття? По-друге, незрозуміло, що буде нормативним юридичним фактом – безпосередньо нормативний правовий акт чи процедура його прийняття, наприклад, референдум.

Щобільше, С. Зінченко вказує, що дія нормативних правових актів як юридичних фактів полягає в породженні, зміні або припиненні норм, які входять до них [13, с. 65]. Але якщо нормативний акт – це документ, то як він може породжувати, змінювати або припиняти норми права? До того ж, для реалізації положень, зафіксованих у нормативному правовому акті, потрібні конкретні підстави – юридичні факти в їх традиційному розумінні. За такого широкого підходу нормативний правовий акт є юридичним фактом для решти юридичних фактів. Норма права є основою для правових відносин, а отже, і це явище – юридичний факт. Враховуючи причинно-наслідкові і функціональні зв'язки між правовими явищами, потрібно вести мову не про теорію права, а про теорію юридичних фактів. Відповідно, потрібно переглянути увесь понятійно-категорійний апарат юридичної науки. Вважаємо цю концепцію непродуктивною. Хоча безсумнівним є те, що нормативні правові акти, як відзначає С. Зінченко, є ланкою в механізмі правового регулювання, одним з його елементів [14, с. 43].

Визначаючи роль юридичного факту в МПР, К. Шундиків виділяє його комунікативну і регулятивну функції. Комунікативна функція полягає у тому, що юридичний факт відіграє роль своєрідного «провідника» юридичної енергії, того «магніту», який «притягує», «пов'язує» право (сферу належного) і життя (сферу сушого), ідеальні моделі і «живі» правовідносини. Регулятивна функція юридичного факту зводиться до того, що, будучи компонентом норми права, юридичний факт має гарантувати початок процесу правового регулювання, коли це потрібно відповідно до ситуації [15, с. 60].

Слушно вважаємо думку В. Ісакова, що юридичні факти – це «нервові закінчення» правової системи, одна з посередніх ланок її зв'язку із життям; і що точнішою, багатшою є фактична основа правового регулювання, то точніше представлена дійсність, то більші можливості правової дії на цю дійсність [16, с. 8].

У будь-якому випадку явища, обставини стають юридичними, коли їх визнає такими правотворчий суб'єкт. Вважаємо, що акти реалізації прав та обов'язків – це і є юридичні факти. Відмінність лише в тому, що з актами реалізації пов'язують завершення майбутньої (змодельованої) реалізації права, тому немає потреби роз'єднувати ці два елементи: юридичний факт та акт реалізації. Правотворчий суб'єкт встановлює і факт (фактичний склад), необхідний для виникнення правових відносин, і факт, за допомогою якого суб'єкт зможе реалізувати свої права та обов'язки. Виконання, використання, дотримання – це не акти, а форми реалізації права. Окрім того, використовувати право можна, навіть зловживаючи ним, а це ще раз засвідчує, що МПР і реалізація права – не одне й те саме.

У сучасній юридичній літературі немає єдності думок щодо *природи правових стосунків*. Одні автори визначають правові відносини як юридичний зв'язок між його суб'єктами, основним змістом якого є суб'єктивні права і юридичні обов'язки і який виникає на основі норм пра-

ва (див.: [17, с. 319; 18, с. 349]). Інші під правовими відносинами розуміють громадські стосунки, урегульовані правом (див.: [19, с. 319; 20, с. 353]). Чи не найповніше визначення правовідносин запропонував В. Бабаєв: «Правові відносини – це громадські стосунки, що охороняються державою, виникають внаслідок дії норм права на поведінку людей і характеризуються наявністю суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у його учасників» (див.: [21, с. 414]).

Визначаючи місце і роль правових відносин в МПР, С. Алексєєв вказував, що вони є головним засобом, за допомогою якого вимоги юридичних норм втілюються в життя, у поведінку людей, вони є засобом переведення юридичних норм у площину індивідуалізованих зв'язків, тобто у площину суб'єктивних юридичних прав та обов'язків для цих суб'єктів. Учений виділив три основні функції, які виконують правовідносини в МПР, і, відповідно, три види самих правовідносин: 1) загально регулятивні – фіксують коло осіб, на яких поширюється дія цих юридичних норм; 2) конкретні регулятивні – закріплюють конкретну поведінку, якої мають або можуть додержуватися особи; 3) охоронні – безпосередньо спрямовані на реалізацію заходів державно-примусової дії [22, с. 93-94].

Концепцію загальнорегулятивних (абсолютних, базових, початкових, первинних) правових відносин нині обстоюють професор М. Магузов і Т. Радько [23, с. 127; 24, с. 323-325].

Зауважимо, що ідея про загальнорегулятивні правовідносини має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки у процесі викладу елементів МПР правотворчий суб'єкт враховуватиме конституційні положення, як наслідок – нормативний правовий акт відповідатиме положенням Конституції держави.

Нам імпує концепція Ю. Ткаченко щодо розрізнення «правовідносин-моделі» і «правовідносин-відносин». «Правовідносини-модель» – це суб'єктивні права і юридичні обов'язки, що представляють індивідуальні моделі можливої і належної поведінки суб'єктів права, промовці як зразки, мірки для цієї поведінки (але не сама фактична поведінка), такі правовідносини є засобом регулювання поведінки. «Правовідносини-відносини» – це фактичні відносини, врегульовані нормами права, це результат юридичного регулювання, до якого прагне законодавець [25, с. 97, 133].

Загалом можна сказати, що правові відносини виступають головним засобом правового регулювання, від конструкції якого залежить реалізація прав та обов'язків суб'єктів і досягнення цілей правового регулювання.

Справедливою видається думка С. Алексєєва стосовно того, що *юридичні норми* є основою правового регулювання, коли на рівні позитивного права закріплюються в абстрактному виді можливості, що типізуються, і необхідність тієї чи іншої поведінки суб'єктів [26, с. 364].

Визначаючи місце і роль норми права в МПР, К. Шундиків вказує, що вона: 1) виступає як логічно цілісне правило поведінки, є самодостатнім елементом дії права, самостійним юридичним засобом, що має свою конкретну мету; 2) є найважливішим інструментом інституалізації всієї системи правових цілей і засобів, оскільки її зміст відображає всі інші елементи МПР; 3) об'єднує різноманітні юридичні цілі і засоби в логічну систему, у єдину модель, яка має бути реалізована на практиці. Отже увесь процес правового регулювання вже на початковій стадії виявляється «запрограмованим» за допомогою юридичної норми [27, с. 58].

Як слушно зазначає Ю. Арзамасов, уводячи до закону правові норми, законодавець встановлює бажану й необхідну модель (правило) поведінки, відтак зміст правової норми складають: а) умови, за яких ця норма діє; б) правило поведінки (вимоги до поведінки суб'єктів правовідносин); в) заходи державного примусу (санкції), які можуть застосовуватися до порушника цієї правової норми [28,

с. 190]. Наведена думка засвідчує, що МПР – це модель, яку використовують у правотворчій діяльності. У нормі ж права виражаються способи правового регулювання. У зв'язку із цим К. Шундиків виділяє макро- і мікрорівень у структурі МПР. Мікрорівень – рівень первинного, базового інструментарію, який якнайповніше представлений на рівні правових норм. Учений відзначає, що на мікрорівні особливе значення мають первинні засоби-інструменти: дозволи, заборони, зобов'язання, заходи покарання і міри заохочення [29, с. 67].

Самостійним елементом МПР, як ми вже зауважували, є *нормативний правовий акт*, причому йому ми відводимо найважливішу роль. Правові акти за своїми вирішальними загальнотеоретичними характеристиками є джерелами і формами інших правових явищ, тому в процесі юридичного регулювання вони прив'язані до тієї або іншої головної ланки МПР – юридичних норм, правовідносин, дій з реалізацією прав та обов'язків [30, с. 429]. У нормативно-правовому акті виражається МПР, і визначаються інші акти, необхідні для майбутньої реалізації права. Тобто не можна «розривати» нормативний правовий акт й інші елементи МПР. Якщо правосуб'єктність, юридичні факти, модель правових відносин, норма права – зміст МПР, то нормативний правовий акт – його форма.

Тож постає запитання про якість нормативного правового акта. Безперечно, якість закону й ефективність його реалізації тісно пов'язані між собою.

Якість законодавства в широкому сенсі визначається як внутрішньо властива його формі і змісту сукупність соціальних та юридичних властивостей, які й визначають придатність законодавства задовольняти потреби суспільства. У юридичній літературі виділяють такі вимоги до якості законодавства: адекватне вираження волі правотворчого суб'єкта; прагнення до мінімізації кількості нормативних правових актів, чому сприяє своєчасне кодифікування нормативного матеріалу; продуманість й обґрунтованість прийняття нормативного правового акта, його своєчасне оновлення; повнота регулювання того або іншого фрагмента громадського життя; конкретність правового регулювання, тобто нормативні правові акти повинні містити чітко сформульовані правила поведінки, що забезпечило б однозначне регулювання тієї чи іншої сфери громадських стосунків [31, с. 144-147].

Варто зауважити також, що нормативний правовий акт як елемент МПР є одним із засобів, що мінімізують корупційогенні чинники. Учені, що досліджують цю проблему (див.: [32; 33; 34; 35]), наголошують, що потрібно створити законодавство, яке перешкоджатиме укладенню державними службовцями корупційних угод, тобто не лише встановити норми-заборони державним службовцям провадити підприємницьку діяльність або отримувати за свої дії винагороду, але й так формулювати їхні повноваження, щоб унеможливити їхні довільні дії і лобіювання чий-небудь інтересів. Отже, якісний нормативний правовий акт, у якому міститься ідеальна модель МПР, дозволить ефективно «спрацювати» усім його елементам на практиці, відтак досягти цілей правового регулювання [36, с. 364].

Висновки. Розглянувши основні елементи МПР, можемо висновувати, що вони є необхідними й обов'язковими спеціально-юридичними засобами і кожен з них посідає своє важливе місце та взаємодіє з іншими:

- правосуб'єктність – елемент МПР, у межах якого визначаються учасники майбутніх відносин, їх правовий статус;
- юридичні факти (фактичні склади) є підставами для виникнення, зміни і припинення правових відносин;
- модель правових відносин визначає суб'єктивні права і юридичні обов'язки їхніх учасників;
- норма права об'єднує названі вище елементи. Щобільше, у ній визначаються способи, методи і цілі правового регулювання;

- нормативний правовий акт як завершальний елемент МПР акумулює всі юридичні засоби, є формою вираження норм права, від якості якої залежить ефективність правового регулювання.

Механізм правового регулювання і реалізація права – різні явища. Механізм правового регулювання – це ідеальна модель, можливе, бажане, а реалізація права – реальне, дійсне, яке може відповідати або ні ідеальній моделі. Тому реалізація прав та обов'язків не є елементом МПР, це вже результати

психологічної, соціальної дії права і правового регулювання як цілеспрямованої діяльності правотворчих суб'єктів.

Вважаємо, що запропоноване у цій статті розуміння МПР і його структури дає змогу перейти від суто теоретичної площини дослідження до практичного використання механізму правового регулювання як моделі, що забезпечує оптимальний вибір засобів регламентації громадських відносин, якість нормативних правових актів, ефективність правового регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Радько Т.Н. Теория государства и права / Т.Н. Радько . – М., 2011.
2. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М. : Велби ; Проспект, 2008.
3. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. – М. : Норма, 2008. – 448 с.
4. Витрук Н.В. – Вказана праця.
5. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М. : Велби ; Проспект, 2008.
6. Исаков В.Б. Юридические факты в российском праве / В.Б. Исаков. – М., 1998. – 48 с.
7. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву / О.С. Иоффе. – М., 2003.
8. Красавчиков О. Категории науки гражданского права / О. Красавцев // Избр. труды : в 2 т. – М., 2005. – Т. 2.
9. Исаков В.Б. – Вказана праця.
10. Рябов А.Е. Юридические факты в механизме правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / А.Е. Рябов. – Н. Новгород, 2005.
11. Зинченко С.А. Юридические факты в механизме правового регулирования : монография / С.А. Зинченко. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 152 с.
12. Зинченко С.А. – Вказана праця.
13. Зинченко С.А. – Вказана праця.
14. Зинченко С.А. – Вказана праця.
15. Шундииков К.В. Механизм правового регулирования : учебное пособие / К.В. Шундииков ; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В. Малько. – Саратов, 2001.
16. Исаков В.Б. – Вказана праця.
17. Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник / Л.А. Морозова. – М., 2003.
18. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – М. : Норма, 2003.
19. Радько Т.Н. – Вказана праця.
20. Теория государства и права : учебник для вузов / под общ. ред. проф. В. Мартышина. – М., 2007.
21. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. – М. : Юрист, 2003. – 592 с.
22. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М. : Велби ; Проспект, 2008.
23. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2004. – 512 с.
24. Радько Т.Н. – Вказана праця.
25. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений / Ю.Г. Ткаченко. – М., 1980.
26. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
27. Шундииков К.В. – Вказана праця.
28. Нормография: теория и методология нормотворчества : учебно-методическое пособие / под ред. д-ра юрид. наук Ю.Г. Арзамасова. – М., 2007.
29. Шундииков К.В. – Вказана праця.
30. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М. : Велби ; Проспект, 2008.
31. Кашанина Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма, Инфра-М, 2011. – 496 с.
32. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – М., 2005.
33. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность / М.А. Краснов, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков // Журн. рос. права. – 2005. – № 2.
34. Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе / Э.В. Талапина // Журн. рос. права. – 2007. – № 5.
35. Толкачев В.В. Методология исследования коррупционных отношений в контексте современной теории права / В.В. Толкачев // Государство и право. – 2006. – № 7.
36. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. – Вказана праця.