

Попович Т.П.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стрічник Я.Я.,

*аспірант кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

УДК 340

ПІДЗАКОННА ПРАВОТВОРЧІСТЬ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Сьогодні в Україні правотворчість є складним і багатоаспектним явищем, що потребує переосмислення та пошуку нових шляхів і способів його вдосконалення. Адже розвиток правотворчої діяльності сприяє зміцненню правосвідомості громадян, підвищенню рівня правової обізнаності, розробленню механізмів захисту прав і свобод людини, що має своїм наслідком зміцнення законності та правопорядку в державі. Вагому роль у цьому процесі відіграє підзаконна правотворчість, оскільки вона здебільшого здатна до динамізму та швидкого реагування на нові виклики реалій, що сприяє врахуванню суспільних потреб і цим забезпечує ефективність правового регулювання суспільних відносин.

Дослідженню окремих аспектів підзаконної правотворчості в українській правовій доктрині приділяли увагу такі науковці, як С.М. Гусаров, І.В. Лозинська, С.В. Плавич, Я.В. Романов та інші. Проте розроблення окресленої проблематики здійснюється лише оглядово під час висвітлення певної дотичної тематики, що й зумовлює нагальну потребу в здійсненні більш ґрунтовного теоретико-правового аналізу категорії «підзаконної правотворчості».

Мета статті полягає у дослідженні підзаконної правотворчості як різновиду правотворчої діяльності шляхом аналізу її ознак, особливостей та видової класифікації. Задля виконання цієї мети можна визначити такі завдання: проаналізувати сутність підзаконної правотворчості в Україні, визначивши її поняття та характерні риси, дослідити видову специфіку підзаконної правотворчості та виокремити деякі проблемні аспекти цієї діяльності.

Для початку слід акцентувати увагу на змісті та сутності правотворчої діяльності, адже це питання є доволі дискусійними у наукових колах, існують різні підходи до визначення цього поняття. Наприклад, у своєму дисертаційному дослідженні, С.В. Плавич зазначає, що правотворчість – це специфічна форма діяльності уповноважених суб'єктів, яка полягає у виданні, зміні чи скасуванні правових норм та має на меті регулювання суспільних відносин шляхом нормативного закріплення міри свободи й справедливості. Правотворчість є складним матеріальним процесом, якому притаманна певна права природа, що полягає у діалектичному поєднанні форми та змісту; матеріально-правовий зміст, що полягає у прийнятті компетентним органом рішення

про встановлення, зміну або скасування правових норм; сутнісна сторона правового регулювання, процедурно-процесуальна форма, яка є лише засобом реалізації її матеріально-правового змісту. При цьому головне призначення правотворчості – сприяти перетворенню, розвитку засобів та способів правового регулювання суспільних відносин. Результатом правотворчої діяльності є створення нових правових норм для регулювання тих чи інших суспільних відносин. Мета правотворчості є діалектичною взаємодією цілі (створення якісного законодавства) та результату (ефективна реалізація права) [7, с. 10].

Правотворчість у правовій державі у широкому значенні варто розуміти як форму здійснення державної влади, засновану на вираженні волі народу шляхом видання загальнообов'язкових норм в офіційно визнаних формах, тобто як складний соціально-політичний процес, що складається з двох основних етапів:

1) створення належного (з погляду правової, соціальної й демократичної держави) механізму правотворчості;

2) сукупності організаційних і процедурних дій, спрямованих на видання нормативно-правового акта в порядку, що забезпечує можливість урахування й оцінювання всіх чинників (соціальних, правових, економічних, моральних), що визначають правовий характер прийнятого нормативно-правового акта [4, с. 11].

При цьому за юридичною силою результату цієї діяльності правотворчість поділяється на законотворчість та підзаконну правотворчість, результатом якої виступає підзаконний акт. Підзаконний правовий акт виступає різновидом нормативно-правового акта, що видається уповноваженим органом публічної влади на основі та на виконання закону з метою його подальшої конкретизації та розвитку. За загальним правилом, крім ієрархічної, наявна матеріальна (змістовна) залежність підзаконних актів від закону. Це знаходить вираз у тому, що закон регулює найбільш важливі, принципові питання (первинне регулювання), решта питань становить предмет регулювання іншими нормативними правовими актами меншої юридичної сили (вторинне регулювання). Виходячи із залежного за юридичною силою положення підзаконних актів, їх підпорядкованості законам, вони можуть бути прийняті за наявності закону,

який уже набрав чинності, при цьому є недопустимим поширення дії підзаконного акта на відносини, які виходять за часові або просторові межі дії відповідного закону, або на осіб, що не є суб'єктами його регулятивного впливу. Підзаконні акти забезпечують деталізацію застосування закону, регламентують порядок введення його в дію, конкретизують механізм дії, який уже визначений у законі, встановлюють кількісні показники, норми, квоти, містять вирішення окремих конкретних питань, зокрема процедурного порядку, одночасно із цим залишаючись у межах тієї легітимної мети, для досягнення якої їх уведено [4, с. 10].

Тобто головною причиною існування і розвитку підзаконної правотворчості є об'єктивна потреба в уточненні правової регламентації суспільних відносин, що первинно регулюються на рівні закону у відповідних сферах суспільного життя. Безпосередня мета підзаконної правотворчої діяльності полягає у формуванні єдиної та внутрішньо узгодженої системи нормативно-правових приписів, спрямованих на організацію виконання законів шляхом їхньої деталізації та конкретизації, що об'єктивуються у підзаконних правових актах [5, с. 46].

Водночас до загальних організаційних стандартів підзаконної правотворчості у правовій державі належать такі вимоги:

- легітимність правотворчого суб'єкта;
- закріпленість правотворчих повноважень законом;
- підпорядкованість підзаконних нормативних актів нормам закону й Конституції;
- суворі межі предмета підзаконної правотворчості [4, с. 12].

Таким чином, виходячи із вищезазначеного, можна виокремити певні ознаки підзаконної правотворчості. Їй притаманні, насамперед, загальні ознаки правотворчої діяльності, а саме: вона полягає у створенні, зміні, припиненні, систематизації нормативно-правових приписів; здійснюється спеціально уповноваженим правотворчим суб'єктом; є послідовним процесом, що складається з послідовних стадій, регламентованих нормами права; результати діяльності фіксуються в зовнішніх формах (джерелах) права.

Крім того, підзаконна правотворчість характеризується спеціальними ознаками, що дають змогу говорити про неї, як про спеціальний вид правотворчості, а саме:

- предмет правотворчого підзаконного регулювання зумовлюється основними функціями правотворчого суб'єкта та його компетенцією;
- нормативно-правові приписи, що створюються внаслідок підзаконної правотворчості, спрямовані на конкретизацію або деталізацію законодавчих приписів;
- процедура підзаконної правотворчості є простішою та оперативнішою, порівняно із законотворчою;
- правотворчі процедури залежно від різновидів підзаконної правотворчої діяльності є більш диференційованими;

– для підзаконної правотворчості притаманні декілька способів формування нормативно-правових приписів (нормативно-актний (односторонній), договірний, прецедентний);

– нормативно-правові приписи, що створюються в процесі підзаконної правотворчості, мають різноманітні форми зовнішнього виразу та юридичну силу [5, с. 47].

Слід зазначити, що правотворчими повноваженнями наділяються органи державної влади (це глави держав і органи виконавчої влади) та місцевого самоврядування. Крім того, підзаконну правотворчість здійснюють органи підприємств, установ та організацій із метою регламентації внутрішньої структури та порядку своєї діяльності, що об'єктивуються в актах внутрішньо-організаційного характеру (локальні акти) [5, с. 46].

Одночасно підзаконна правотворчість містить у собі два принципово різні види:

- 1) правовстановлювальна підзаконна правотворчість;
- 2) правозабезпечувальна підзаконна правотворчість.

Загальним для цих видів правотворчості є те, що вони повинні здійснюватись винятково відповідно до закону й не можуть бути реалізовані, якщо законом не передбачені.

Так, до основних правовстановлювальних форм підзаконної правотворчості належать такі:

- а) правотворчість глави держави з метою тимчасового оперативного врегулювання суспільних відносин аж до прийняття відповідного закону;
- б) делегована правотворчість;
- в) правотворчість органів виконавчої влади й місцевого самоврядування з питань і в межах, установлених Конституцією або законом;
- г) правотворчість недержавних організацій та установ із питань внутрішньої організації.

У свою чергу, основними правозабезпечувальними формами підзаконної правотворчості є:

- 1) правотворчість глави держави, спрямована на реалізацію передбачених Конституцією власних повноважень і створення організаційно-правового механізму реалізації норм Конституції й законів;
- 2) правотворчість органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, спрямована на формування організаційних структур і порядку реалізації прав та обов'язків суб'єктами правовідносин, заснованих на нормі закону [4, с. 12].

Загалом, залежно від суб'єктів правотворчості, розрізняють такі види підзаконної правотворчості:

- 1) підзаконна правотворчість вищих органів державної влади: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України;
- 2) підзаконна правотворчість міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (цей різновид називають ще галузевою або відомчою правотворчістю);
- 3) правотворчість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

4) локальна правотворчість, суб'єктами якої виступають керівники (керівні органи) підприємств, установ й організацій.

Зупинимось детальніше на розгляді кожного із цих видів.

Підзаконну правотворчість вищих органів державної влади здійснюють, як уже зазначалось, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України.

Відповідно до ст. 138 Регламенту Верховної Ради України, парламент приймає постанови та інші акти, а саме: резолюції, декларації, звернення, заяви. Постанови Верховної Ради спрямовані на вирішення конкретних питань із метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій, вони приймаються більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу з дотриманням процедури, передбаченої для розгляду законопроектів у першому читанні. Ці постанови підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України, вони набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше [10].

Щодо правотворчої діяльності Президента України, то згідно зі ст. 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Розпорядження переважно стосуються організаційно-розпорядчих питань, тому часто носять не нормативний, а індивідуальний характер. Необхідно зауважити, що деякі акти Президента потребують скріплення підписами Прем'єр-міністра України та міністра, що відповідає за цей акт та його виконання, це стосується, наприклад, акта щодо введення надзвичайного стану [3].

Досліджуючи підзаконну правотворчість уряду, варто зауважити, що, згідно зі ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти (постанови і розпорядження). Акти нормативного характеру видаються у формі постанов (оскільки саме вони переважно носять загальний характер). Розпорядження ж виступають актами з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Вони приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу цього органу [8]. У зв'язку з тим, що Кабінет Міністрів України є вищим органом державної виконавчої влади, його акти мають підзаконний характер і, водночас, (за юридичною силою) вищі від нормативно-правових актів інших органів виконавчої влади та є обов'язковими до виконання на всій території України. Усі акти підвідомчих Кабінету Міністрів України органів мають відповідати його нормативно-правовим актам. Тобто акти уряду за своєю юридичною силою нижчі за Конституцію та закони України, укази Президента України, проте вищі за акти всіх інших органів виконавчої влади [1, с. 39].

Щодо відомчої правотворчості, то, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерство у межах своїх повноважень, на основі й на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами. Окрім того, накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [11].

Щодо інших центральних органів влади (агентств, служб, інспекцій), то вони видають накази організаційно-розпорядчого характеру, організують та контролюють їх виконання. Крім того, наказами можуть затверджуватись інші акти: інструкції, правила, положення тощо. Накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині, а також оскаржені до адміністративного суду в порядку, встановленому законом [11].

Підзаконна правотворчість на місцях здійснюється місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами [9]. Що стосується актів органів місцевого самоврядування, то до таких належать: 1) статут муніципального утворення (територіальної громади); 2) правові акти, прийняті на місцевому референдумі; 3) правові акти представницьких органів муніципальної (місцевої) влади; 4) правові акти голови муніципального (місцевого) органу влади [6, с. 230]. Відповідно до Конституції України, органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду [3].

Також різновидом підзаконної правотворчості виступає локальна правотворчість, яка розглядається вченими як створення актів різними колективами, організаціями, що регулюють їх діяльність, визначають внутрішню організацію, права та обов'язки членів цих спільнот. Прикладами можуть бути положення про преміювання, правила внутрішнього трудового розпорядку тощо. Так само локальна правотворчість визначається

як реалізація правомочностей на видання нормативних правових актів окремими установами, організаціями комерційного або іншого характеру. Цими актами регулюються конкретні виробничі та інші управлінські питання. При цьому локальні акти видаються керівниками організацій і мають обмежену дію, оскільки вони обов'язкові лише для конкретної організації, її структурних підрозділів і працівників. Найчастіше акти розглянутого виду видаються у формі статутів, положень, правил, наказів, розпоряджень тощо [2, с. 56].

Резюмуючи зазначимо, що підзаконну правотворчість можна визначити як діяльність, що полягає у створенні, зміні, припиненні нормативно-правових приписів, яка здійснюється спеціально уповноваженим правотворчим суб'єктом із метою деталізації приписів закону та створення ефективного механізму реалізації законодавчих положень. Такими спеціально уповноваженими суб'єктами виступають органи державної влади (парламент, глава держави й органи виконавчої влади) та місцевого самоврядування. Крім того, підзаконну правотворчість здійснюють органи підприємств, установ та організацій із метою встановлення внутрішньої структури та порядку своєї діяльності, що знаходять своє втілення в актах внутрішньо-організаційного характеру (локальні акти). Водночас зауважимо, що процес здійснення підзаконної правотворчості потребує вдосконалення і чіткої регламентації з огляду на його значимість у системі правового регулювання суспільних відносин та задля забезпечення єдності та несуперечливості правових приписів. Тому ця проблематика потребує подальшого дослідження саме в цих напрямках.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Заплотинська Ю.П. Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретичний та порівняльно-правовий аспекти.

Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2013. Вип. 53. С. 36–42.

2. Кириленко І.С. Локальна правотворчість як особливий різновид юридичної діяльності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Вип. 23. Частина 1. Том 1. С. 55–58.

3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Лозинська І.В. Правотворчість у правовій державі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2012. 20 с.

5. Ничка Ю.В. Підзаконна правотворчість: загальнотеоретична характеристика. Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2015. Вип. 61. С. 45–49.

6. Песцов Р.Г. Муніципальна правотворчість – один із напрямів діяльності органів місцевого самоврядування. Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право. 2015. Вип. 27. С. 227–232.

7. Плавич С.В. Теоретико-методологічні засади правотворчості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 19 с.

8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 квітня 2014 р. № 794-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

10. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

12. Романов Я.В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2015. 20 с.

Попович Т.П., Стрічик Я.Я. ПІДЗАКОННА ПРАВОТВОРЧІСТЬ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті досліджуються особливості регулювання суспільних відносин на рівні підзаконної правотворчості. Зосереджено увагу на її понятті, сутнісних ознаках та різновидах за суб'єктивним критерієм. Розглянуто значення підзаконної правотворчості у правовому регулюванні. Адже завжди існує об'єктивна потреба в уточненні правової регламентації суспільних відносин, що первинно регламентуються нормативними актами вищої юридичної сили. До того ж зазначено, що існування підзаконної правотворчості повинно сприяти єдності та узгодженості правових приписів між собою і створювати передумови для ефективної реалізації цих приписів у процесі розвитку суспільних відносин.

Ключові слова: правотворча діяльність, підзаконна правотворчість, ознаки підзаконної правотворчості, види підзаконної правотворчості, підзаконний акт.

Попович Т.П. Стричук Я.Я. ПОДЗАКОННОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

В статье исследуются особенности регулирования общественных отношений на уровне подзаконного правотворчества. Сосредоточено внимание на его понятии, сущностных характеристиках и разновидностях за субъективным критерием. Рассмотрено значение подзаконного правотворчества в правовом регулировании. Ведь всегда существует объективная потребность в уточнении правовой регламентации общественных отношений, которые первично регламентируются нормативными актами высшей юридической силы. К тому же отмечено, что существование подзаконного правотворчества должно способствовать единству и согласованности правовых предписаний между собой и создавать предпосылки для эффективной реализации данных предписаний в процессе развития общественных отношений.

Ключевые слова: правотворческая деятельность, подзаконное правотворчество, признаки подзаконного правотворчества, виды подзаконного правотворчества, подзаконный акт.

Popovych T.P., Strichyk Ya.Ya. SUB-LEGISLATIVE LAW-MAKING: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

In this article the law-making is considered as a specific form of activity of authorized entities, which consists of the issuance, change or cancellation of legal norms and aims at regulating social relations through their normative consolidation. Thus, the result of law-making activity is the creation of new legal rules for the regulation of certain public relations.

The main stress is put on the peculiarities within regulation of social relations in the field of sub-law-making. The attention is focused on its concept, the essential features and varieties according to the subject criterion. At the same time, it is obvious that sub-legislative law-making has features that characterize the law-making activity in general, as well as those that reveal its special nature. The following can be attributed to the general:

- the purpose of this activity, consisting in the creation, modification, termination, systematization of legal regulations;

- the implementation of such activity by a specially authorized person of law-making actor;

- is a process consisting of successive stages, regulated by the rules of law;

- formal expression of this activity results, that is expressed through their fixation in external forms (sources) of law.

- Specific features of such activities include:

- the focus on specification and clarification of the requirements contained in legislative acts;

- the simplicity and efficiency of such activities (in comparison with lawmaking);

- a wider range of subjects of this activity (in comparison with law-making activity) . In particular, with such powers are endowed: public authorities (mainly the head of state and executive bodies) and local self-government bodies. In addition, sub-legislative law-making is also carried out by the governing bodies of enterprises, institutions and organizations with the aim to regulate the internal structure and to order of their activities, which are expressed in the acts of internal-organizational nature (local acts);

- greater differentiation of law-making procedures depending on the specifics of the authority of the subject;

- different legal force of expression of the forms within the results of this activity.

In addition, the article describes the specifics on the implementation of sub-law-making by the highest state bodies, in particular, the Verkhovna Rada , the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The attention is also given to the departmental (sectoral) lawmaking of ministries and other central executive bodies. Besides, sub-legislative law-making at local and local levels is considered.

In turn, it is stated that sub-legislative law-making, depending on the direction of the activity, can be classified as the law-establishing and law-enforcement law-making. At the same time, it is noted that despite the significant essential difference between these types, they are common by the fact that it should be carried out exclusively in accordance with the law and cannot be implemented in case that they are not foreseen by the law.

At the same time, the significance and place of sub-legislative law-making in legal regulation are considered. It is noted that its important role is determined by the objective need to clarify the legal regulation of social relations, which is primarily regulated by normative acts of higher legal force, and the sub-legal acts provide the elaboration of the legislative provisions, determine the procedures for their entry into force, specify the mechanisms for the law provisions' implementation and contain the regulation on the order of their implementation being aggregate represents the provision of the possibilities for the implementation of the legislative prescriptions at the practical level.

And at the very end, it is stated that the existence of sub-legislative law-making should promote the unity and consistency of legal requirements among themselves and to create the preconditions for the effective implementation of these prescriptions in the process of social relations' development.

Key words: the law-making activity, the sub-legislative law-making, the features of sub-legislative law-making, the types of sub-legislative law-making, by-law.