

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

РОМАНОВ ЯРОСЛАВ ВАДИМОВИЧ

УДК 34.028

**ПІДЗАКОННІ АКТИ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Науково-дослідному інституті державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор **Петришин Олександр Віталійович**, Національна академія правових наук України, віце-президент

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Колодій Анатолій Миколайович**, Національна академія внутрішніх справ, начальник кафедри конституційного та міжнародного права

кандидат юридичних наук, доцент **Передерій Олександр Сергійович**, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, доцент кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету

Захист відбудеться «07» липня 2015 р. о 13-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.02 в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано «03» червня 2015 р.

Учений секретар

спеціалізованої вченої ради

Ю. Є. Атаманова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Із розвитком суспільних відносин відбувається їх все більше ускладнення, зростає потреба в правовому регулюванні нових сфер життєдіяльності людини. Необхідність оперативного реагування на вказані зміни, забезпечення реалізації визначеності права, ясності і точності вимог правових норм, запобігання їх невинуватим абстрактності, врахування особливостей досить специфічних аспектів відносин, що потребують правового регулювання, зумовила появу підзаконних актів, які існують поряд із законами, доповнюють і конкретизують їх.

Сьогодні юридичною наукою і практикою визнається важлива роль підзаконного регулювання у створенні та функціонуванні внутрішньо узгодженої правової системи. Однак якщо проблеми формування та функціонування законів стають предметом уваги як зарубіжної, так і вітчизняної науки, до питання юридичної природи підзаконних актів в своїх дослідженнях вчені звертаються значно рідше. Окремі його аспекти висвітлювалися у працях Є. Гетьмана, Г. Дутки, Є. Євграфової, М. Козюбри, А. Колодія, І. Лукашука, О. Лук'янової, Л. Луць, Л. Наливайко, І. Овчаренка, Н. Оніщенко, А. Онупрієнко, М. Орзиха, О. Передерія, О. Петришина, Н. Пархоменко, І. Погрібного, С. Погребняка, С. Поленіної, П. Рабіновича, М. Сільченка, Ю. Тодики, Р. Тополевського, Б. Топорніна, О. Скакун, М. Цвіка, О. Ющика та ін. Слід відзначити дисертаційну роботу І. Куценко «Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права», метою якої стало визначення місця підзаконних актів в системі джерел права України. В ній автор здебільшого зосереджується на розкритті ролі підзаконних актів як форми зовнішнього закріплення норм права поряд з іншими джерелами права, розглядаючи вказане питання на прикладі окремих різновидів підзаконних актів. В цілому в юридичній науковій літературі предметом спеціальних досліджень переважно стають ті чи інші види підзаконних актів. Серед таких дисертаційних робіт можна назвати дослідження О. Томкіної «Акти Кабінету Міністрів України», роботу О. Прищепи «Правові акти органів виконавчої влади в системі правових актів України» та інші. Проте комплексне загальнотеоретичне дослідження проблеми підзаконного правового регулювання, яке б відповідало потребам сьогодення, враховувало найбільш загальні закономірності розвитку правової системи України та європейські стандарти у цій сфері, в Україні відсутнє.

Усе це обумовлює актуальність загальнотеоретичного аналізу широкого кола питань щодо природи, змісту та видів підзаконних правових актів та їх ролі в правовому регулюванні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до фундаментальної теми «Теоретичні та правові проблеми організації та функціонування української держави в умовах конституційної реформи» (номер державної реєстрації № 0110U002806), затвердженої Постановою Президії АПрН України № 67/4 від 13

листопада 2009 року. Тема дисертаційної роботи затверджена на засіданні вченої ради Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України від 22.10.2013 р. протоколом № 10.

Мета й задачі дослідження. Метою цієї роботи є розкриття природи підзаконних актів як різновиду нормативно-правових актів, встановлення їх рис, визначення місця підзаконних актів в системі законодавства, а також з'ясування їх генетичних і функціональних зв'язків із законами як центральними елементами цієї системи. Для досягнення вказаної мети в дисертації поставлено такі задачі, що розкривають спрямованість дослідження:

- надати загальну характеристику нормативно-правових актів та їх ролі в системі правового регулювання, розкрити їх риси;
- встановити системоутворюючі зв'язки між нормативно-правовими актами;
- надати характеристику підзаконному акту як одному із видів нормативних правових актів, визначити його специфічні ознаки, що відрізняють від інших правових актів;
- розкрити співвідношення закону і підзаконного акту, визначити вимоги, що висуваються до сфери дії підзаконних актів, у тому числі з точки зору концепції належного урядування (good governance);
- визначити підстави та здійснити класифікацію підзаконних актів;
- розкрити особливості нормотворчої процедури, предметом якої стають підзаконні акти, визначити її стадії та основні вимоги, що висуваються на кожній із них;
- з'ясувати вимоги до порядку введення в дію підзаконних актів;
- визначити загальні засади здійснення контролю за відповідністю підзаконних правових актів змістовним і формальним вимогам;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України, а також рекомендації щодо вдосконалення практики реалізації підзаконних актів.

Об'єктом дисертаційного дослідження є система нормативно-правових актів та суспільні відносини, що становлять предмет їх регулювання.

Предметом дисертаційного дослідження є підзаконні акти, їх види та роль у правовому регулюванні.

Методи дослідження. На всіх етапах дослідження використовувалися загальнофілософські підходи, а також загальнонаукові, спеціальні та власне юридичні методи наукового пошуку. Діалектичний підхід – під час аналізу природи нормативно-правових актів, визначення їх сутності та особливостей в системі правового регулювання суспільних відносин. Герменевтичний підхід застосовано при аналізі чинного законодавства України в частині, що регламентує порядок прийняття та дії підзаконних актів.

Історико-правовий метод було використано для визначення тенденцій, які характеризують розвиток уявлень про роль підзаконного правового регулювання, зміну законодавчих вимог до процедури їх прийняття та контролю за реалізацією нормотворчих повноважень відповідних суб'єктів. Логічний метод став основним інструментом виявлення основних ознак правових актів і такого їх різновиду як підзаконний акт, що дозволило виробити їх поняття. За допомогою системного методу підзаконні акти розглянуто як елементи системи законодавства актів, яка в свою чергу є елементом системи правового регулювання в цілому, було встановлено взаємозв'язки в межах такої цілісності.

Порівняльно-правовий метод сприяв виявленню подібних та відмінних ознак підзаконних актів порівняно із іншими юридичними актами, встановленню співвідношення сфери дії законів і підзаконних актів. Формально-юридичний метод знайшов застосування під час аналізу і зіставлення положень нормативно-правових актів, що визначають місце підзаконних актів в системі юридичних актів, регулюють нормотворчу діяльність органів публічної влади при розробці, прийнятті та введенні в дію підзаконних актів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що у дисертації надано комплексну загальнотеоретичну характеристику підзаконних актів як різновиду нормативно-правових актів, визначено критерії встановлення сфери дії підзаконних актів у їх співвідношенні з законами.

У роботі сформульовано і обгрунтовано такі наукові положення, які виносяться на захист:

уперше:

– обгрунтовано допустимість підзаконної нормотворчості органами вторинного представництва шляхом встановлення її зумовленості такими вимогами верховенства права, як правова визначеність, передбачуваність, а також стабільність правового регулювання;

– з'ясовано співвідношення підзаконних актів з іншими первинними джерелами права шляхом обгрунтування їх ієрархічної підпорядкованості не тільки щодо нормативно-правових актів більшої юридичної сили, але також щодо загальних принципів права, міжнародних нормативних договорів, рішень Європейського суду з прав людини, правових позицій Верховного Суду України; співвідношення із внутрішньодержавними нормативно-правовими договорами знаходить прояв у наданні пріоритету останнім у межах врегульованих ними відносин, що не позбавляє підзаконні акти регулятивного впливу в аналогічних відносинах за участю суб'єктів, які не виступають адресатом нормативно-правового договору;

– обгрунтовано необхідність систематизації вимог до форми підзаконних актів, порядку їх розробки і введення в дію та їх закріплення на рівні спеціального закону (регламенту підзаконної нормотворчості);

– доповнено систему вимог, за допомогою яких розкривається зміст принципу верховенства права, такими положеннями: а) відсутність підзаконного акту, необхідність прийняття якого передбачено законом, не може виступати підставою для відмови в задоволенні правових можливостей фізичної або юридичної особи, гарантованих їй на рівні закону; б) в ситуації, коли на фізичну або юридичну особу приватного права покладено обов'язок, порядок реалізації якого має бути встановлено на рівні підзаконного акту, але останній не прийнято, відповідальність за невиконання такого обов'язку наставати не повинна; в) якщо закон уповноважує суб'єкта публічної влади на здійснення певних дій, проте відсутня необхідна процедура їх реалізації на підзаконному рівні, суб'єкт владних повноважень має відмовитися від їх реалізації до встановлення відповідної процедури;

удосконалено:

– характеристику підзаконного правового акту як різновиду нормативного правового акта, що видається уповноваженим органом публічної влади на основі й на виконання закону для його подальшої конкретизації та розвитку;

– правила визначення дії підзаконних актів у часі, в просторі і за колом осіб шляхом включення до них вимоги щодо недопустимості поширення дії підзаконного акту на відносини, які виходять за часові або просторові межі дії відповідного закону, або на осіб, що не є суб'єктами його регулятивного впливу;

– доктрину тлумачення правових актів шляхом обґрунтування такого принципу тлумачення, як принцип первинності волі законодавця, який вимагає тлумачення підзаконних актів, виходячи із презумпції відповідності їх змісту цілям, на досягнення яких спрямовано відповідні приписи закону, в ієрархічному зв'язку із яким перебуває підзаконний акт;

– правила застосування засобів подолання прогалин у законодавстві шляхом обґрунтування можливості звернення у випадку прогалини у підзаконному акті до приписів іншого підзаконного акту, який врегульовує схожі (подібні) відносини, лише за умови їх відповідності меті і змісту закону, на розвиток якого прийнято підзаконний акт, в якому виявлено прогалину; в іншому випадку справа має вирішуватися на основі приписів самого закону з урахуванням загальних і галузевих принципів права;

– висновок про те, що акти делегованої нормотворчості за своєю юридичною силою займають один щабель із актами того органу публічної влади, який делегував відповідні нормотворчі повноваження;

– розкриття форм контролю за підзаконною нормотворчістю, серед яких виокремлено судовий нормоконтроль і адміністративний контроль, зокрема шляхом здійснення державної реєстрації підзаконних актів;

набули подальшого розвитку:

– розуміння принципу балансування при тлумаченні правових актів, який має не тільки виключати можливість обмеження прав людини на підзаконному рівні, але й обумовлювати необхідність розуміння викладених у підзаконному акті приписів з урахуванням легітимної мети, для досягнення якої їх введено;

– розкриття природи суперечностей між актами органів місцевого самоврядування, незважаючи на їх підзаконний характер, та підзаконними актами органів державної влади як таких, що мають характер змістовних колізій;

– з'ясування змісту вимог, які висуваються до підзаконних актів і можуть бути представлені як система таких груп стандартів – вимоги до змісту підзаконних актів (відповідність основоположним принципам права, загальновизнаним стандартам у сфері прав людини, конституційним положенням, а також вимогам інших первинних джерел права, щодо яких підзаконний акт займає підпорядковане положення; відсутність положень, які сприяють або можуть сприяти корупційним правопорушенням) й вимоги щодо відповідності правилам юридичної техніки (вибір належної форми підзаконного акта; відповідність вимогам, що висуваються до стилю нормативних актів; належна структура нормативних актів тощо);

– обґрунтування необхідності законодавчого закріплення вимоги щодо прийняття в певних правових формах нормативних і індивідуальних актів, що дозволить забезпечити більшу правову визначеність у регулюванні суспільних відносин на підзаконному рівні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для збагачення теоретичної бази загальних і галузевих юридичних дисциплін на основі нових наукових положень дисертації, проведення подальших наукових досліджень проблем видання, реалізації та ефективності підзаконних актів в цілому та їх окремих видів;

– у навчальному процесі – з метою глибшої підготовки студентів та аспірантів, у роботі викладачів для прочитання курсів з теорії держави і права, конституційного та адміністративного права України; для підвищення кваліфікації кадрів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які беруть участь у розробленні проектів підзаконних актів, контролюють їх виконання, відстежують ефективність дії;

– у сфері нормотворчості – для прийняття законів з питань організації та діяльності інститутів публічної влади, засад підзаконної нормотворчої діяльності в Україні, а також для вдосконалення чинної нормативно-правової бази щодо видання підзаконних актів;

– у сфері правозастосування – при здійсненні судового та адміністративного контролю за законністю підзаконних актів.

Апробація результатів дослідження. Ключові положення роботи були представлені автором на науково-практичних конференціях, круглих столах, серед яких: VI Всеукраїнська науково-практична конференція студентів, аспірантів та молодих науковців «Право і держава в дослідженнях молодих науковців» (Одеса, 22-23 березня 2013 р.), Всеукраїнська науково-практична конференція молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2013 року» (Харків, 14 листопада 2013 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Права та обов'язки людини в сучасному світі» (м. Одеса, 14-15 листопада 2014 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки, що були сформульовані в дисертаційному дослідженні, знайшли відображення у 9 наукових працях, у тому числі семи статтях у наукових фахових виданнях України й інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію, а також тезах двох доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які включають в себе шість підрозділів, а також висновків і списку використаних джерел (456 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 223 сторінки, з яких 172 сторінки основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета й задачі, об'єкт і предмет, методологія дослідження, новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів роботи, наводяться відомості про публікації, структуру й обсяг дисертації.

У **розділі 1 «Підзаконні акти в системі законодавства»** на основі загальної характеристики нормативно-правових актів, а також розкриття поняття і рис підзаконних актів встановлено їх місце в системі законодавства, а також визначено співвідношення із іншими первинними джерелами права. Окрему увагу приділено обґрунтуванню допустимості підзаконного правового регулювання, що є необхідною передумовою визначення вимог, які до нього висуваються.

У **підрозділі 1.1 «Поняття та риси нормативно-правових актів. Система законодавства»** розглянуто представлені в юридичній науці підходи до визначення природи правових актів, розкрито поняття, ознаки і види нормативних актів, проаналізовано наукові концепції щодо побудови системи законодавства.

Констатовано, що реалізація публічної влади у сучасному суспільстві неможлива без використання актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, котрі є зовнішнім проявом здійснення владних повноважень. В них знаходять відображення конкретні рішення представників публічної влади щодо врегулювання певних суспільних відносин для досягнення відповідних соціальних, і зокрема юридичних, наслідків. Правові акти видаються з

метою врегулювання широкого кола суспільних відносин і в ідеалі повинні давати відповіді на всі запитання суспільства, що потребують правового регулювання (не втручаючись при цьому до тих сфер суспільного життя, які не повинні піддаватися регулюванню з боку права і в яких діють інші соціальні регулятори). Неузгодженість, суперечливість, занадто велика абстрактність формулювань, наявність прогалин, неможливість реалізації законів через відсутність відповідних підзаконних актів та інші недоліки створюють передумови для нестабільності правового регулювання, неузгодженості дій самих представників публічної влади, зниження в суспільстві довіри до права як до ефективного регулятора суспільних відносин.

Правові акти органів і посадових осіб публічної влади в усій своїй різноманітності відіграють в механізмі правового регулювання неоднакову роль: вони або утворюють основу цього механізму (нормативні приписи), або виражають індивідуальну правозастосовну діяльність компетентних органів (владні індивідуальні приписи органів держави), виступають результатом інтерпретаційної діяльності, реалізації контрольних функцій органів державної влади, всього спектру повноважень державних органів у механізмі «стримувань та противаг». Відповідно, правові акти як офіційні документи виступають носіями змістовних елементів правової системи – правових норм, індивідуальних рішень в конкретній справі, роз'яснень норм права тощо.

Надано характеристику правових актів через такі ознаки як: 1) наявність словесно-документальної форми; 2) внутрішня структурованість інформації відповідно до правил і прийомів юридичної техніки; кожний конкретний вид правового акту характеризується відповідним набором обов'язкових реквізитів; 3) вольовий характер, втілення результатів реалізації компетенції органів публічної влади; 4) офіційний характер, видання від імені уповноваженого суб'єкта; 5) державно-владний характер, обов'язковість правового акта, забезпечення його дотримання та виконання всіма адресатами за допомогою засобів державної підтримки аж до примусу. В дисертаційній роботі поняття «правовий акт» і «юридичний акт» розглядаються як тотожні. Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення вимоги щодо прийняття в різних правових формах нормативних і індивідуальних актів, що дозволить забезпечити більшу правову визначеність у регулюванні суспільних відносин на підзаконному рівні.

Підрозділ 1.2 «Підзаконний акт як елемент системи законодавства» присвячено розкриттю ознак підзаконних нормативних актів. Охарактеризовано континентальну правову традицію підзаконного регулювання суспільних відносин.

«Підзаконність» є загальноживаним для юридичної літератури терміном, який вказує на верховенство закону щодо актів, які мають нижчу порівняно з ним юридичну силу. Підзаконний правовий акт виступає різновидом нормативного правового акта, що видається уповноваженим органом публічної влади на основі та на виконання закону з метою його подальшої конкретизації та розвитку.

Констатовано, що сучасний етап розвитку суспільства вимагає більш гнучкого рівня правового регулювання суспільних процесів, аніж законотворення. Здійснення вчасного і точного реагування адекватними правовими засобами на суспільно значущі проблеми великою мірою покладається на органи виконавчої влади, у зв'язку із чим збільшується обсяг підзаконного правового регулювання. А отже, в підзаконній нормотворчості існує об'єктивна потреба, оскільки: виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень не може ефективно функціонувати; законодавець не здатен передбачити і регламентувати всю сукупність різноманітних суспільних відносин, які мають у цьому потребу; підзаконні акти можуть значно оперативніше, ніж закони реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання тощо.

Встановлено, що, за загальним правилом, крім ієрархічної залежності 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 вже набрав чинності, при цьому є недопустимим поширення дії підзаконного акту 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 вже визначений в законі, встановлюють кількісні показники, норми, квоти, містять вирішення окремих конкретних питань, у тому числі процедурного порядку, одночасно із цим залишаючись в межах тої легітимної мети, для досягнення якої їх введено.

Окремої уваги потребує питання щодо наслідків відсутності підзаконного акта, прийняття якого передбачено законом і є необхідною умовою для реалізації приписів останнього. Обґрунтовується висновок: якщо йдеться про права приватних суб'єктів права, відсутність відповідного підзаконного акту не може стати підставою для відмови в задоволенні правових можливостей фізичної або юридичної особи, гарантованих їй на рівні закону. У такому разі фактично має місце недобросовісне виконання державою в особі її органів покладених на них зобов'язань. При зверненні до суду за захистом своїх прав, особа має його отримати навіть в умовах відсутності передбаченого законом підзаконного регулювання. Навпаки, якщо на фізичну чи юридичну особу приватного права покладено обов'язок, порядок реалізації якого має бути встановлено на рівні підзаконного акту, але останній так і не прийнято, відповідальність за невиконання такого обов'язку не може наставати. Якщо має зворотна ситуація – наявна законодавча норма, що уповноважує суб'єкта владних повноважень на здійснення певних дій,

проте відсутня необхідна процедура їх реалізації на підзаконному рівні – суб'єкт таких повноважень має відмовитися від їх реалізації до прийняття відповідного підзаконного акту.

В *підрозділі 1.3 «Види підзаконних актів»* визначено критерії класифікації підзаконних актів, а також розглянуто питання розмежування підзаконних актів і актів делегованої нормотворчості. Встановлено співвідношення підзаконних актів державної влади та місцевого самоврядування.

Узагальнено представлені в юридичній науці підходи до класифікації підзаконних правових актів, на підставі чого запропоновано їх поділ за такими критеріями: 1) за суб'єктами прийняття – акти президента, уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та ін.; 2) за зовнішньою формою акта – укази, постанови, накази, розпорядження, рішення, статuti, правила та ін.; 3) за сферою дії акта – загальні, міжвідомчі, відомчі, місцеві акти; 4) за характером нормотворчої компетенції – прийняті в межах власної нормотворчої компетенції і прийняті в порядку реалізації делегованих нормотворчих повноважень; 5) за порядком прийняття – акти, прийняті одноособово і колегіально; 6) за кількістю суб'єктів нормотворчості – акти, прийняті одним суб'єктом владних повноважень і спільно двома або більше суб'єктами; 7) за характером відомостей, що містяться у нормативному акті, – акти з відкритим доступом і акти з обмеженим доступом; 8) такі, що мають регуляторний характер, і ті, що такого характеру не мають; 9) за характером повноважень – видані на основі постійних повноважень й на основі тимчасових; 10) за нормотворчим призначенням – нормовстановлюючі та нормативно-допоміжні; 11) за функціональним призначенням – програмно-цільові, регламентаційні, статутні, правонаділяючі тощо; 12) за предметом правового регулювання; 13) за юридичними властивостями – суто нормативні й змішані та ін.

Проаналізовано вітчизняний досвід застосування делегованої нормотворчості (укази Президента України, прийняті в межах дії п. 4 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України; декрети Кабінету Міністрів України, видані на підставі Закону України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 року № 2796-XII).

У **розділі 2 «Процедура розробки та прийняття підзаконних актів»** розглянуто систему законодавчих вимог до нормотворчого процесу, результатом якого стає прийняття підзаконного акту, визначено стадії цього процесу, розкрито його специфіку поряд із процедурою розробки і прийняття законів, встановлено особливості нормотворчої процедури щодо регуляторних актів. Увагу також приділено питанням здійснення контролю за законністю підзаконного правового регулювання.

У *підрозділі 2.1 «Процедура розробки та прийняття підзаконних актів»* на основі аналізу законодавчих вимог до процедури підзаконної нормотворчості констатовано, що найбільшу

детальну регламентацію на конституційному рівні отримали питання реалізації нормотворчих повноважень на підзаконному рівні органів місцевого самоврядування. Норми про наявність повноважень із прийняття підзаконних актів Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України сформульовано лише в загальному вигляді. Окремі нюанси нормотворчої процедури здобули розкриття на рівні законів (Закон України «Про Кабінет Міністрів України» 27.02.2014 р. № 794-VII і Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI). В той же час, на практиці фактично ігноруються вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI в тій його частині, що стосується реалізації органами публічної влади їх нормотворчих повноважень. Серед таких вимог – необхідність оприлюднення проектів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття (ч. 3 ст. 15 Закону).

Встановлено, що процес підзаконної нормотворчості здобуває детальну регламентацію на рівні підзаконних актів (регламентів, положень, методичних рекомендацій), які приймаються тим самим органом, до якого висуваються відповідні вимоги. При цьому в законодавстві України відсутні загальні норми, які б встановлювали єдині вимоги до порядку підзаконної нормотворчості, що негативно впливає на реалізацію принципу законності. Обґрунтовано необхідність систематизації вимог до форми підзаконних актів, порядку їх розробки і введення в дію та їх закріплення на рівні спеціального закону (регламенту підзаконної нормотворчості).

Підкреслено необхідність встановлення спеціальної процедури прийняття підзаконних актів, предметом регулювання яких є окремі аспекти діяльності інститутів громадянського суспільства.

У підрозділі 2.2 «Порядок введення в дію підзаконних актів» проаналізовано чинні законодавчі акти України щодо введення в дію таких підзаконних правових актів як укази Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, у тому числі ті, що містять інформацію з обмеженим доступом, акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також їх територіальних органів, акти голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, рішення місцевих рад і акти їх виконавчих комітетів.

Підкреслено, що визначеність правового регулювання суспільних відносин не може бути забезпечена повною мірою в умовах відсутності чіткого розмежування між порядком набуття сили підзаконними нормативними актами й індивідуальними, суперечливої практики встановлення переліку друкованих джерел інформації, оприлюднення в яких вважається офіційним опублікуванням підзаконного акту, наявних в роботі органів державної влади непоодиноких

прикладів, коли можливість ознайомлення з текстом підзаконного правового акту його адресати набувають вже після набрання ним чинності, а також практики опублікування текстів нормативно-правових актів без додатків до нього, що ставить питання про визначення дати початку їх дії, використання суб'єктами нормотворчих повноважень в тесті правових актів формули, за якої момент набрання чинності відповідним актом не збігається із датою початку його фактичної дії, тощо.

У підрозділі 2.3 «Контроль за підзаконним правовим регулюванням» розкрито зміст і основні напрями здійснення таких видів контролю за підзаконною нормотворчістю як судовий і адміністративний контроль, у тому числі через державну реєстрацію підзаконних актів

За статтею 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Важливу роль у реалізації цього права відіграють адміністративні суди: саме вони зобов'язані захищати права, свободи, інтереси фізичних осіб, права й інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів влади.

Підзаконні акти можуть ставати предметом як конституційного (якщо вони піддаються оцінці на предмет відповідності Конституції), так і адміністративного судового контролю (якщо встановлюється їх відповідність законам та підзаконним актам більш високої юридичної сили). Розглянуто питання щодо розмежування повноважень між судами загальної юрисдикції і органом конституційного судочинства при розгляді вимог щодо скасування підзаконних актів. Визначено можливі способи судового захисту прав і законних інтересів, порушених в результаті прийняття таких актів.

На підставі проведеного аналізу практики вирішення судами України справ щодо оскарження підзаконних актів у зв'язку з їх невідповідністю Конституції України, міжнародним актам, практиці Європейського суду з прав людини, законам, а також підзаконним актам більш високої юридичної сили вироблено рекомендації щодо її вдосконалення. Серед іншого, визнано неприйнятною практику вищих судових інстанцій, коли коло суб'єктів, наділених правом на оскарження підзаконного акту, обмежується тільки їх безпосереднім адресатом без урахування юридичних наслідків, що тягне за собою такий акт для інших учасників суспільних відносин.

Визначено основи правового регулювання державної реєстрації підзаконних правових актів. Виявлено невизначеність в окресленні кола актів, які підлягають такій реєстрації, що на практиці стає причиною порушення вимог чіткості правового регулювання суспільних відносин й виникнення спірних ситуацій. Проаналізовано перспективи ефективності застосування запровадженої чинним законодавством адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, що полягає в розкритті природи підзаконних актів як різновиду нормативно-правових актів, а також встановленні їх рис, визначенні місця підзаконних актів в системі законодавства, з'ясуванні їх генетичних і функціональних зв'язків із законами як центральними елементами цієї системи.

Основні наукові й практичні результати дослідження є такими:

1. Державою має бути вироблено модель розмежування предметів регулювання на рівні закону і певного виду підзаконних актів. Відповідно, підзаконні акти як складовий елемент законодавства не повинні перебирати на себе регулювання найбільш важливих питань суспільного життя. Серед таких моделей, зокрема, можна назвати: пряме встановлення в Конституції або спеціальному законі переліку тих питань, що входять до сфери регулювання виключно певним видом актів; закріплення в законі доручення відповідним нормотворчим органам у визначений термін ухвалити підзаконні акти з конкретних питань, тощо.

2. Серед ознак підзаконних правових актів особливого значення набувають такі: 1) закріплення в конституції або на рівні закону повноваження за певним органом публічної влади видавати нормативні правові акти, засновані на законі, а також визначення меж нормотворчої компетенції та форм нормативних правових актів, що відповідають цій компетенції; 2) використання для визначення юридичної сили підзаконних правових актів спеціальних юридичних формул – «на підставі та на виконання закону», «не повинні суперечити закону», «відповідно до закону»; 3) здійснення опосередкування приписів законів за допомогою відтворення, доповнення, конкретизації, розвитку, деталізації тощо; 4) обмеженість дії предметом регулювання того закону, на виконання якого прийнято підзаконний акт; 5) більш спрощений порівняно із законом порядок прийняття, опублікування і введення в дію; 6) видове значення приписів підзаконних актів поряд із приписами законів, які є нормами родового значення; 7) ієрархічність системи підзаконних актів, заснована не стільки на ієрархії органів, скільки на нормативно закріпленому положенні нормативних правових актів того чи іншого органу в системі всіх нормативних правових актів в державі.

3. Уся сукупність вимог, що висуваються до підзаконного правового регулювання, може бути умовно розподілена на такі групи: 1) вимоги до змісту підзаконних актів: а) відповідність міжнародним документам у сфері прав і свобод людини, іншим міжнародним актам, згоду на обов'язковість яких надано у встановленому законом порядку; б) відповідність Конституції, законам та іншим актам більшої юридичної сили; в) дотримання інститутом публічної влади своєї компетенції та ін.; 2) вимоги до форми, зумовлені необхідністю реалізації правил юридичної

техніки, зокрема: а) вибір належної форми підзаконного акта; б) відповідність вимогам, що висуваються до стилю нормативних актів; в) належна структура нормативних актів тощо.

4. Допустимість підзаконної нормотворчості з огляду на те, що загальнообов'язкові правила поведінки вводяться до національної правової системи органами вторинного представництва, пояснюється тим, що на певному етапі розвитку суспільних відносин реалізація таких вимог верховенства права як правова визначеність, передбачуваність, а також стабільність правового регулювання стає неможливою без наділення нормотворчими повноваженнями інших органів публічної влади поряд із законодавцем.

5. Практика правового регулювання суспільних відносин сьогодні гостро ставить питання не тільки про місце підзаконних актів в системі законодавства, але й про співвідношення підзаконних актів з іншими первинними джерелами права. Підзаконні акти є ієрархічно підпорядкованими загальним принципам права, міжнародним нормативним договорам, рішенням Європейського суду з прав людини, правовим позиціям Верховного Суду України. Співвідношення із внутрішньодержавними нормативно-правовими договорами знаходить прояв у наданні пріоритету останнім у межах врегульованих ними відносин, що не позбавляє підзаконні акти регулятивного впливу в аналогічних відносинах за участю суб'єктів, які не виступають адресатом нормативно-правового договору.

6. Акти делегованої нормотворчості за своєю юридичною силою займають один щабель із актами того органу нормотворчої компетенції, який делегував відповідні нормотворчі повноваження. Відповідно, якщо йдеться про врегулювання питань, що входять до сфери дії закону, акт делегованої нормотворчості не є підзаконним і за своєю юридичною силою займає в системі законодавства одну ланку із законами.

7. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування належать до єдиної системи нормативно-правових актів України і мають підзаконний характер. В той же час, правила вирішення ієрархічної колізії можуть бути застосовані виключно у разі суперечності між Конституцією, міжнародним актом, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України, або законом України, з однієї сторони, і актом місцевого самоврядування – з іншої. Щодо суперечності між актами місцевого самоврядування і підзаконними актами органів державної влади, то вона має бути кваліфікована як змістовна, а не ієрархічна, колізія.

8. Встановлено недоліки у забезпеченні визначеності правового регулювання суспільних відносин на підзаконному рівні. Це, зокрема: 1) відсутність чіткого розмежування між порядком набуття сили підзаконними нормативними актами й індивідуальними; 2) суперечлива практика встановлення переліку друкованих джерел інформації, оприлюднення в яких вважається офіційним опублікуванням підзаконного акту; 3) наявні в роботі органів державної влади непоодинокі випадки, коли можливість ознайомлення з текстом підзаконного правового акту його

адресати набувають вже після набрання ним чинності; 4) практика опублікування текстів нормативно-правових актів без додатків до нього, що ставить питання про визначення дати початку їх дії; 5) використання суб'єктами нормотворчих повноважень в тесті правових актів формули, за якої момент набрання чинності відповідним актом не збігається із датою початку його фактичної дії, та ін.

9. Виділено такі форми контролю за підзаконною нормотворчістю: судовий нормоконтроль; адміністративний контроль, у тому числі через державну реєстрацію підзаконних актів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1) Романов Я. В. Нормативно-правові акти: поняття, риси та види [Текст] / Я. В. Романов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. – 2013. – Випуск 22. – Частина II. Том 1. – С. 97-101.

2) Романов Я. В. Підзаконні акти органів місцевого самоврядування як елемент національної правової системи [Текст] / Я. В. Романов // Митна справа. – 2013. – Спеціальний випуск. – № 2. – С. 49-54.

3) Романов Я. В. Підзаконне правове регулювання: проблема допустимості [Текст] / Я. В. Романов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2013. – Спецвипуск. – Том 1. – С. 15-19.

4) Романов Я. В. Акти реагування органів прокуратури як засіб контролю за законністю підзаконних актів [Текст] / Я. В. Романов // Юридична осінь 2013 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (Харків, 14 листоп. 2013 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – Х. : Право, 2013. – С. 131-134.

5) Романов Я. В. Підзаконні акти в системі законодавства [Текст] / Я. В. Романов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2014. – Випуск 3. Том 1. – С. 57-61.

6) Романов Я. В. Подзаконные акты публичной власти: способы разрешения коллизий [Текст] / Я. В. Романов // Журнал «Legea și viața» («Закон и Жизнь»). – Республика Молдова, 2014. – № 8/3. – С. 119-122.

7) Романов Я. В. Нормативно-правові акти: загальнотеоретична характеристика [Текст] / Я. В. Романов // «Права та обов'язки людини у сучасному світі» : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 14-15 листопада 2014 р.). – Одеса : «Причорноморська фундація права», 2014. – Ч. I – С. 8-10.

8) Романов Я. В. Стадії підзаконного нормотворчого процесу [Текст] / Я. В. Романов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 11. – Том 1. – С. 59-61.

9) Романов Я. В. Контроль за підзаконним правовим регулюванням [Текст] / Я. В. Романов // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 7. – С. 37-40.

АНОТАЦІЯ

Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2015.

Реалізація публічної влади у сучасному суспільстві неможлива без використання актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, котрі є зовнішнім проявом здійснення владних повноважень. В них знаходять відображення конкретні рішення представників публічної влади щодо врегулювання певних суспільних відносин для досягнення відповідних соціальних і, зокрема, юридичних, наслідків.

У роботі запропоновано загальне поняття підзаконних актів, розкрито їх риси, встановлено місце в системі національного законодавства, а також узагальнено представлені в юридичній науці підходи до класифікації підзаконних правових актів. Окрему увагу приділено обґрунтуванню допустимості підзаконного правового регулювання, що є необхідною передумовою визначення вимог, які до нього висуваються. Розглянуто систему законодавчих вимог до нормотворчого процесу, результатом якого стає прийняття підзаконного акту, визначено стадії цього процесу, розкрито його специфіку поряд із процедурою розробки і прийняття законів, встановлено особливості нормотворчої процедури щодо регуляторних актів.

Ключові слова: правовий акт, нормативно-правовий акт, підзаконний акт, підзаконна нормотворчість, делеговане законодавство, акти публічної влади.

АННОТАЦИЯ

Романов Я. В. Подзаконные акты: общетеоретическая характеристика. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2015.

Реализация публичной власти в современном обществе невозможна без использования актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц,

которые являются внешним проявлением осуществления властных полномочий. В них находят отражение конкретные решения представителей публичной власти по урегулированию определенных общественных отношений для достижения соответствующих социальных, и в частности юридических, последствий.

В работе предложено общее понятие подзаконного акта, раскрыты его признаки, установлено место в системе национального законодательства, а также проведен анализ представленных в юридической науке подходов к классификации подзаконных правовых актов. Особое внимание уделено обоснованию допустимости подзаконного правового регулирования, являющегося необходимым условием определения круга требований, которые к нему предъявляются. Рассмотрена система законодательных стандартов нормотворческого процесса, результатом которого становится принятие подзаконного акта, определены стадии этого процесса, раскрыта его специфика по сравнению с процедурой разработки и принятия законов, установлены особенности нормотворческой процедуры в случае принятия регуляторных актов.

Подзаконные акты иерархически подчинены общим принципам права, международным нормативным договорам, решениям Европейского суда по правам человека, правовым позициям Верховного Суда Украины. Соотношение с внутригосударственными нормативно-правовыми договорами проявляется в предоставлении приоритета последним в пределах регулируемых ими отношений, что не лишает подзаконные акты регулятивного влияния в аналогичных отношениях при участии субъектов, которые не выступают адресатом нормативно-правового договора.

Ключевые слова: правовой акт, нормативно-правовой акт, подзаконный акт, подзаконное нормотворчество, делегированное законодательство, акты публичной власти.

SUMMARY

Romanov Y. V. Sublegislative acts: general theoretical characteristic. – Manuscript copyright.

The Dissertation for obtaining Candidate of Legal Sciences degree, speciality 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and legal doctrines. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2015.

Implementation of public authority in modern society is not possible without acts of the state bodies, local governments and their officials. These acts are an external manifestation of the exercise of the powers. Specific solutions of public authorities representatives in the resolving of certain social relations and achieving appropriate social and legal consequences are reflected in them.

The author has given a general notion of sublegislative acts. In the paper the approaches to legal acts are summarized. The author has identified the main criteria by which sublegislative acts differ from other types of legal acts in the system of laws. Particular attention is paid to identifying of the relationship between the laws and sublegislative acts in states with democratic legal regime. It is considered in the

work that the problem of making regulatory acts by secondary legitimation authorities. It is proved that the presence of sublegislative legal regulation in the national legal system due to its ability to respond more quickly to the needs of social practice.

Keywords: legal act, sublegislative act, sublegislative rule-making, delegative legislation, acts of public authorities, acts of local governments.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент
Д. В. Лук'янов

Підписано до друку 14.05.2015 р. Формат 60x90/16
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 1214

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
Україна, 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77