



Кудрявцев І. О.,
аспірант Класичного
приватного університету
(м. Запоріжжя, Україна)

УДК 340.12

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ ПІДЗАКОННОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В ОКРЕМИХ СФЕРАХ ТА ГАЛУЗЯХ ПРАВА

Досліджуються погляди учених щодо визначення поняття підзаконного нормативно-правового акта в адміністративному, банківському, кримінальному, трудовому та інших галузях права. Визначаються підходи до розуміння підзаконного нормативно-правового акта органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, вказуються недоліки прийняття таких актів та значення для функціонування законодавства. Підтримується думка про необхідність встановлення юридичної відповідальності органу, який видав дефектний нормативно-правовий акт та визнання такого акта недійсним.

Ключові слова: підзаконний нормативно-правовий акт, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, галузь права.

Кудрявцев И. А. Научные подходы к понятию подзаконного нормативно-правового акта в отдельных сферах и отраслях права. — Статья.

Исследуются взгляды ученых относительно определения понятия подзаконного нормативно-правового акта в административном, банковском, уголовном, трудовом и других отраслях права. Определяются их подходы к пониманию подзаконного нормативно-правового акта органа исполнительной власти и местного самоуправления, указывается на недостатки принятия таких актов и значение для функционирования законодательства.

Піддерживається мнение о необходимости установления юридической ответственности органа, выдавшего дефектный нормативно-правовой акт и признании такого акта недействительным.

Ключевые слова: подзаконный нормативно-правовой акт, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, отрасль права.

Kudryavtsev I. O. The Scientific Approaches to the Concept of Statutory Regulations in Separate Spheres and Branches of Law. — Article.

The article explores the views of scientists regarding the definition of statutory regulation in administrative, banking, criminal, labor and other areas of law. Defines approaches to understanding of statutory regulations of organs of executive power and local self-government, identifies the shortcomings of the adoption of such acts and the importance for the functioning of legislation. It is supported the idea of the necessity of establishing the legal responsibility of a body, that issued the defective normative — legal act and the recognition of such act is void.

Keywords: statutory regulation, the executive authorities, local authorities, branch of law.

Прийняття нормативно-правових актів (далі — НПА) у різних сферах та галузях права є ефективним лише за умов дотримання суб'єктами підзаконної нормотворчості вимог законодавства щодо їх відповідності законодавчим умовам стосовно юридичної сили, розроблення, змісту, оформлення. Водночас, аналіз підзаконних НПА органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у різних галузях права свідчить про наявність таких недоліків, як дублювання правових норм, вихід нормативного акта за межі законодавчого регулювання, самостійність регулювання суспільних відносин. Ця ситуація потребує розгляду практики прийняття підзаконних НПА.

Розгляд змісту та сутності галузевих підзаконних НПА здійснюють як українські (І. Артеменко, О. Борбунюк, Я. Буряк, О. Дмитрик, Т. Калиновська, В. Клабан, М. Плотнікова, О. Хитра), так і зарубіжні (С. Бошно, О. Демидова, А. Кокоурова, М. Шуліпа, Ф. Яхін) учені. Проте аналіз їх наукових праць показує спрямованість наукових досліджень на аналіз підзаконних НПА конкретних галузей права, що зумовлений обраною тематикою дослідження. Комплексні роботи, присвячені загальній оцінці стану галузевої нормотворчості, сьогодні, на жаль, відсутні.

Метою цієї статті є аналіз підзаконної нормотворчості у різних галузях права, їх відповідність вимогам підзаконності.

У правовій літературі сформувалися різні підходи до поняття підзаконного НПА в окремих сферах та галузях права, НПА органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, проблем їх дії.

НПА *місцевого самоврядування* Т. Калиновською трактується як офіційний письмовий документ, прийнятий місцевою радою з питань місцевого значення, які віднесені до її виключного відання та в межах Конституції і законів України, у визначеній процедурно-процесуальній формі і які спрямовані на встановлення, зміну, доповнення або скасування правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування, приписів та є обов'язковими на відповідній території.

Звернемо увагу на класифікацію дослідницею підзаконних НПА місцевого самоврядування за такими критеріями: 1) суб'єктом, який прийняв нормативно-правовий акт; 2) підставами прийняття; 3) формою акта; 4) предметом регулювання; 5) змістом волі, що найбільшою мірою виражається в акті місцевої ради; 6) характером здійснюваних актами місцевих рад функцій; 7) колом осіб; 8) часом дії; 9) характером здійснюваних місцевими радами повноважень [1, с. 14, 7]. Автор зазначає, що вони відрізняються від нормативних актів органів держави метою прийняття, сферою дії, ієрархічністю, особливою процедурою скасування [2, с. 172].

Іншу класифікацію НПА органів місцевого самоврядування наводить К. Наумова. Вона її здійснює: 1) за суб'єктами нормотворчості — прийнятті територіальною громадою, відповідною радою, виконавчим органом місцевої ради тощо; 2) за формою — статuti, регламенти, рішення, розпорядження тощо; 3) за часом дії — постійні і тимчасові; 4) за сферою дії — поширюються на всю територію повноважень органу місцевого самоврядування або на конкретно визначений населений пункт; 5) за колом осіб — на акти загальної дії, акти спеціальної дії, акти виняткової дії; 6) за ієрархією (прийнятими представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, на місцевому референдумі); 7) за актами здійснення власних повноважень та актами, які спрямовані на реалізацію делегованих

повноважень; 8) за предметом відання у відповідності до сфер реалізації повноважень органами й посадовими особами місцевого самоврядування [3]. Наведені класифікації є дещо різними за критеріями, проте не суперечливими.

Підзаконні НПА *місцевих державних адміністрацій* науковцями характеризуються за такими ознаками: 1) вони містять вторинні (похідні) норми, які приймаються на основі законів, підзаконних НПА Кабінету Міністрів України та відповідають їм; 2) розвивають, конкретизують, деталізують первинні норми, вміщені у законах чи НПА Кабінету Міністрів України з метою їх реалізації; 3) видаються уповноваженою особою (головою райдержадміністрації або облдержадміністрації); 4) мають свою процедуру прийняття; 5) є більш кількісними, ніж закони [4, с. 9]; 6) підлягають державній реєстрації в органах юстиції.

У науковій літературі зазначається, що для таких НПА (органів виконавчої влади і місцевого самоврядування) є характерними як загальні ознаки, так і специфічні, що дозволяють їх виділити у самостійний вид. До *загальних ознак* цих НПА відносять: зовнішнє формальне вираження; видання компетентними органами; публічно-владний характер; юридичну силу; обов'язковість виконання тощо; до *специфічних ознак* відносять: відмінність у суб'єктах видання; наявність державно-владних повноважень, а в актах місцевого самоврядування ще й самоврядні повноваження; порядок прийняття та зовнішню форму; і публічно-владний характер цих НПА [4, с. 11].

Науковці класифікують підзаконні НПА у різних сферах. Н. Шмакова високо оцінює *відомчу правотворчість*, вказуючи, що вона займає самостійну позицію відносно інших нормативних правових регуляторів життєдіяльності суспільства, є невід'ємною частиною правового регулювання та професійно компетентною системою юридичної практики, яка забезпечує реалізацію законів. Головна причина її існування — об'єктивна потреба у деталізації правової регламентації й уточненні відносин, які виникають у певних сферах суспільства. У відомчій нормотворчості науковець виділяє накази і нормативні накази. На її погляд, накази видаються з самого широкого кола питань і можуть містити як нормативні приписи, тобто

загальнообов'язкові норми поведінки, що регулюють суспільні відносини, так й індивідуальні приписи із застосуванням норм права, тобто ті, що відносяться до одного суб'єкта. Нормативні накази видаються з найбільш важливих питань діяльності органу виконавчої влади, включаючи правове регулювання різних напрямів діяльності цього органу, створення, реорганізацію, ліквідацію органів і закладів, які входять у структуру відповідного органу, а також принципи, форми, методи і завдання діяльності органів [5].

Вчені-адміністративісти характеризують НПА як акт управління (Ю. Битяк, С. Ківалов, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, С. Стеценко). На традиційність виділення управлінської природи НПА виконавчих органів вказує А. Кокоурова. На її погляд, управлінська природа зумовлюється наявністю процесу відповідних дій та обов'язковою наявністю відповідного суб'єкта, і саме тому не можна розглядати нормативні акти виконавчої влади як одну із форм (засобів) управлінської діяльності, акти державного управління продовжують діяти і після ліквідації органу, який їх прийняв, тому більш доцільно визначати їх як результат управлінської діяльності [6, с. 23].

Загалом, адміністративні НПА характеризують як складне комплексне правове явище, що може одночасно розглядатися як документ, акт, рішення, дія, припис, волевиявлення, форма та джерело управління [7]. Хоча з переліком окремих форм адміністративного акта можна не погоджуватися, зокрема щодо характеристики адміністративно-правового НПА як припису. Ф. Яхин висловлює цілком справедливую думку про те, що в одному адміністративно-правовому акті може міститися декілька приписів [8, с. 18].

Акт адміністративних органів виконавчої влади визначається як «підзаконне, владне, загальнообов'язкове одностороннє волевиявлення — рішення зазначених органів (посадових осіб), що прийнято в межах їх компетенції та містить норми права або індивідуальні приписи щодо виконання завдань і реалізації функцій цих органів, пов'язаних з виконанням, зміною чи припиненням правовідносин з метою забезпечення прав, свобод та захисту інтересів приватної особи». Саме у цих нормах виявляється регулятивна роль адміністративного права [9, с. 39].

Представники *фінансового права* (О. Дмитрик, М. Кучерявенко, І. Крицький, О. Лукашев) вказують, що останніми роками йде розширення джерел фінансового права внаслідок необхідності наділення нових фінансових органів повноваженнями з видання НПА. Дія багатьох фінансових законів неможлива без широкої системи підзаконних актів — інструкцій, роз'яснень тощо, проте у деяких випадках спостерігається фактичне зрівняння сили підзаконних актів із законами, що призводить до нехтування принципом верховенства права та в кінцевому результаті призводить не до взаємодії законів та підзаконних НПА у фінансовій сфері, а до суперництва і необгрунтованої конфронтації різних правотворчих органів. Закріплені у фінансових законах положення нерідко розширюються нормами підзаконних актів, більша частина НПА не має достатньої наукової обгрунтованості [10].

О. Хитра та М. Бадзьо зазначають про наявність великої кількості НПА, які регулюють фінансовий контроль в Україні, і нерідко дублюють функції державних органів, перекладають відповідальність та містять ряд колізій, різним чином тлумачать тотожні поняття, пропонують різні класифікації форм контролю, контрольних органів, що призводить до певної плутанини між органами, на яких покладений обов'язок здійснення фінансового контролю [11, с. 65].

Необхідно відзначити, що зарубіжними правниками висловлюється думка про те, що у випадку порушення правил підзаконної правотворчості орган, який видав дефектний НПА, повинен нести юридичну відповідальність; а у законі доцільно закріпити норму про визнання такого підзаконного акту недіючим [12, с. 19]. Цей підхід, на наш погляд, має право на існування лише за умов належного законодавчого супроводження.

Дія підзаконних НПА у *банківській сфері* досліджується Ю. Ващенко, Л. Вороною, І. Залюбовською, Ю. Кондрацькою, О. Костюченко, В. Кротюком, О. Мурашиним, М. Плотніковою, А. Юхно та іншими. Зокрема М. Плотнікова порушує питання про необхідність визначення юридичної сили та місця в системі нормативно-правових актів України, нормативних актів НБУ. «Зрозуміло, — вказує автор, — що вони є підзаконними, проте потрібне чітке визначення

того, як саме вони співвідносяться з нормативними актами інших органів влади — Кабінету Міністрів України, Президента України, центральних органів виконавчої влади». На думку М. Плотнікової, юридична сила постанов Правління Національного банку України має дорівнювати юридичній силі рішень такого колегіального органу, як Кабінет Міністрів України, який забезпечує проведення фінансової політики, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України [13].

Науковці, які займаються питаннями *трудового права*, зазначають, що переважна більшість трудових відносин забезпечується за допомогою локальних НПА, які приймаються у випадках, «...якщо у законодавстві не передбачено прямого регулювання, або коли із закону випливає, що має бути проведена конкретизація відповідних положень на підприємстві. Так приймаються локальні акти в окремих галузях і на окремих підприємствах» [14, с. 306]. Вони є підзаконними актами, найчастіше приймаються роботодавцем самостійно, діють у межах установи, для її працівників.

М. Шульга підзаконні НПА як джерела *земельного права* характеризує таким чином: це НПА, що виражають земельну політику держави, не суперечать Конституції України, Земельному кодексу України, законам України і розвивають та деталізують їх положення. Їх існування автор пов'язує з необхідністю оперативного вирішення конкретних питань у відповідних сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних з використанням та охороною земель. Класифікацію підзаконних актів земельного права науковець здійснює згідно із загальноприйнятими критеріями: 1) за суб'єктами видання; 2) за компетенцією правотворчого органу і сферою дії акта; 3) за зовнішньою формою акта; 4) за часом дії акта; 5) за характером правотворчої компетенції; 6) за порядком прийняття [15].

Найбільш загальними і вагомими ознаками НПА *МВС України* визначаються: 1) державно-владний характер, обов'язковість до виконання та юридична сила. Особливістю НПА є те, що вони видаються як щодо підлеглих, так і не підлеглих; 2) НПА МВС України є підзаконними, проте це не означає їх «меншу» юридичну відповідальність для учасників правовідносин; 3) вони приймаються

в односторонньому порядку і мають імперативний характер. Такі акти можуть прийматися не тільки без згоди, але і всупереч бажанню осіб, яким вони адресовані; 4) НПА МВС України обов'язкові для виконання як для адресатів, так і для безпосередніх виконавців; 5) вони мають вольовий характер; 6) спрямовані на створення певного правового результату; 7) видаються у вигляді письмового юридичного документу; 8) приймаються з тих питань, що належать до компетенції МВС України; 9) видаються з дотриманням офіційно встановлених процедур, які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження тощо [16, с. 239—240].

Під підзаконними НПА *кримінально-виконавчого права* потрібно розуміти, вказує О. Демидова, прийняті у межах компетентного уповноваженого органу, а також у встановленому законом порядку НПА, засновані на законі або на інших підзаконних актах, які є вищими за юридичною силою і передбачені для регулювання процесу покарання [17, с. 2]. Підзаконні акти кримінально-виконавчого права не завжди відповідають конституційним принципам у сфері виконання покарань. Причиною цього, як зазначається у правовій літературі, є їх видання за ініціативою суб'єктів виконання покарань, внаслідок чого в них реалізуються відомчі інтереси, які не завжди відповідають конституційності [18, с. 415]. Інколи підзаконні НПА приймають не для конкретизації закону, зауважує В. Клабан, а «...для самотійного регулювання суспільних відносин, що суперечить їхній юридичній природі та меті і значущості в системі нормативно-правових актів України» [19, с. 27].

Ф. В. Грушин під підзаконними НПА кримінально-виконавчого права розуміє прийняті у межах компетенції уповноваженого органу, а також в установленому законом порядку нормативно-правові акти, основані на законі або на інших вищих за юридичною силою підзаконних актах, передбачених для регулювання виконання і відбування покарання. Підзаконні НПА кримінально-виконавчого права він розподіляє за такими критеріями: суб'єктами нормотворчої діяльності; юридичною силою; галузевою належністю; змістом покарання; формою нормативного правового акта; сферами правового регулювання; основними засобами виправлення засуджених [20].

Таким чином, поняття підзаконного НПА активно вивчається українськими і зарубіжними науковцями. Аналіз авторських дефініцій підзаконних НПА щодо дії в різних сферах і галузях права свідчить про те, що вони розробляються у відповідності до загального визначення НПА і базуються як на загальних, так і на спеціальних його ознаках. Специфічною особливістю НПА в адміністративному праві є їх прояв як актів управління, що зумовлюється функціями органів виконавчої влади і управління. Вчені вказують на такі недоліки підзаконних НПА, як: вихід за межі регулювання суспільних відносин законами, суперництво із законами щодо регулювання суспільних відносин, наявність колізій, недосконалість юридичної техніки, правотворчі помилки. Підтримуємо висловлену у науковій літературі думку про необхідність встановлення юридичної відповідальності органу, який видав дефектний НПА, при цьому останній має бути визнаний недійсним.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Калиновська Т. О.* Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». — К., 2011. 20 с.
2. *Калиновська Т. О.* Поняття нормативно-правових актів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх юридична природа // Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 168—175.
3. *Наумова К.* Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. 2014. Вип. 26. С. 63—66.
4. *Буряк Я. Я.* Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій в ієрархії підзаконних нормативно-правових актів // Актуальні питання публічного та приватного права: наук. журн. 2013. № 1. С. 8—12.
5. *Шмакова Н. С.* Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. — Москва, 2006. 237 с.
6. *Кокоурова А. Л.* Общетеоретическая характеристика нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти // Сибирский юридический вестник. 2009. № 2. С. 21—26.
7. *Борбунюк О. О.* Щодо визначення нормативно-правового акта // Проблеми законності: зб. наук. пр. 2014. Вип. 125. С. 160—168.

8. *Яхин Ф. Ф.* Действие административно-правовых актов: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. — М, 2004. 215 с.
9. *Артеменко І. А.* Поняття адміністративного акту органів виконавчої влади // *Право і безпека.* 2012. № 4. С. 36—40.
10. *Дмитрик О. О.* Співвідношення закону і підзаконних нормативно-правових актів при регулюванні фінансових відносин // *Проблеми законності: зб. наук. пр.* 2014. Вип. 125. С. 152—159.
11. *Хитра О. Л., Бадзьо М. С.* Основні проблеми та шляхи вдосконалення фінансового контролю в Україні // *Зб. матер. Всеукр. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми національного законодавства»* (18 березня 2014 р., м. Кіровоград). Вип. 38. 2014. С.64—67.
12. *Бошино С.* Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее, будущее // *Право и современные государства.* 2015. № 2. С. 7—22.
13. *Плотнікова М. В.* Нормативно-правові акти Національного Банку України як форма державного регулювання діяльності банків. URL: http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_CPD/Plotnikova_s_004.pdf
14. *Шулина М. Ю.* Дія локальних нормативно-правових актів, що містять норми трудового права // *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* 2011. Вип. 57. С. 305—310.
15. *Земельне право* України: підручник / М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
16. *Ковальська В. В.* Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акту МВС України // *Форум права.* 2008. № 2. С. 237—242.
17. *Демидова О. В.* Подзаконные нормативные правовые акты в системе источников уголовно-процессуального права // *Вестник Тамбовского университета. Сер.: Гуманитарные науки.* 2014. № 12 (40). С. 1—8.
18. *Ткачова О. В.* Сучасні тенденції впливу відомчих нормативних актів на процес удосконалення кримінально-виконавчого законодавства // *Форум права.* 2013. № 4. С. 413—418.
19. *Клабан В.* Сучасна система джерел права України: деякі теоретичні та практичні аспекти // *Вісник Львівського університету. Сер. юридична.* 2015. Вип. 61. С. 24—29.
20. *Грушин Ф. В.* Подзаконные нормативные правовые акты-источники уголовно-исполнительного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. — Рязань, 2004. 20 с.

