**Романов Ярослав Вадимович. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика.- Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.01, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. - Харків, 2015.- 223 с.**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

На правах рукопису

**РОМАНОВ ЯРОСЛАВ ВАДИМОВИЧ**

**Підзаконні акти:**

**загальнотеоретична характеристика**

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

**Петришин Олександр Віталійович, доктор юридичних наук, професор**

Харків - 2015

**ЗМІСТ**

[**ВСТУП** 4](#bookmark4)

**РОЗДІЛ 1. Підзаконні акти в системі законодавства 12**

1. Поняття та риси нормативно -правових актів. Система

[законодавства 12](#bookmark6)

1. [Правові акти: загальна характистика 12](#bookmark8)
2. [Нормативно-правові акти: поняття, риси та види 24](#bookmark10)
3. [Поняття законодавства та його система 31](#bookmark12)
4. Підзаконний акт як елемент системи законодавства 46
5. Обгрунтування допустимості підзаконного правового

[регулювання 46](#bookmark14)

1. [Поняття та риси підзаконного акта 59](#bookmark16)
2. [Вимоги до підзаконного правового регулювання 68](#bookmark18)
3. Види підзаконних актів 81
4. Критерії класифікації підзаконних актів. Розмежування

[підзаконних актів і актів делегованої правотворчості 81](#bookmark20)

1. Співвідношення підзаконних актів державної влади та

[місцевого самоврядування 92](#bookmark22)

[Висновки до Розділу 1 99](#bookmark24)

**РОЗДІЛ 2. Підзаконне правове регулювання: процедурний аспект 105**

* 1. [Процедура розробки та прийняття підзаконних актів 105](#bookmark26)
     1. [Нормотворчий процес: система законодавчих вимог 106](#bookmark28)
     2. [Стадії підзаконного нормотворчого процесу 115](#bookmark30)
     3. Особливості розробки і прийняття підзаконних

регуляторних актів 123

* 1. [Порядок введення в дію підзаконних актів 137](#bookmark34)

2.3 Контроль за підзаконним правовим регулюванням 152

1. [Судовий нормоконтроль за підзаконними актами 152](#bookmark36)
2. Адміністративний контроль за відповідністю

підзаконних актів встановленим вимогам 158

[Висновки до Розділу 2 166](#bookmark40)

[**ВИСНОВКИ** 169](#bookmark42)

[Список використаних джерел 173](#bookmark44)

**ВСТУП**

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 невиправданій 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. Полєніної, 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», роботуО. 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 видівнормативних 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 підз аконних 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 обґрунтовано такі наукові положення, які виносяться на захист:

*уперше:*

* обґрунтовано 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 обґрунтування 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;
* 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);
* 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’єктамийого 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 розро бленні 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 -правовоїбази 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 напряму, 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.

**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 порядокприйняття, 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 нормативнимдоговорам, 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) практикаопублікування 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.

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