

УДК 340.134

## **ПІДЗАКОННА ПРАВОТВОРЧИСТЬ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

**Ю. Ничка**

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна  
e-mail: nychkay@gmail.com*

Розглянуто питання, пов'язані із загальнотеоретичною характеристикою підзаконної правотворчої діяльності, розкрито її поняття та ознаки, звернуто увагу на вимоги, покликані вдосконалити правотворчу діяльність та підвищити її ефективність.

*Ключові слова:* правотворчість, підзаконна правотворчість.

Важливу роль у формуванні сучасної системи джерел права в Україні відіграє правотворча діяльність. Ускладнення та високий динамізм суспільного життя, а відтак потреба у прийнятті фахових і оперативних правотворчих рішень вимагають гнучкого підходу до правового регулювання суспільних відносин. Це й зумовлює зростання питомої ваги підзаконної правотворчості, яка є більш простою та динамічною, ніж законотворчість.

Заразом зростання питомої ваги підзаконної правотворчості пов'язане з розширенням кола правотворчих суб'єктів, зростанням кількості підзаконних правотворчих актів, а це, своєю чергою, несе ризик перевантаження правової системи, підміни законів підзаконними нормативно-правовими актами, в цілому може знижувати ефективність правового регулювання.

Оскільки підзаконна правотворчість в Україні розвивається складно і хаотично, то нерідко може вступати в суперечність із законодавством. Саме тому формування сучасної загальної концепції підзаконної правотворчості з урахуванням нових завдань і тенденцій її розвитку є актуальним для теорії права та практики.

Загальнотеоретичне дослідження підзаконної правотворчості потрібне з огляду на необхідність вдосконалення цього виду діяльності в Україні, а також зважаючи на зміни, що відбуваються у правових системах сучасності під впливом глобалізаційних процесів.

Питання правотворчості цікавило багатьох науковців. Ті чи ті проблеми правотворчості висвітлювали у своїх працях В. Баранов, Х. Кайтаєва, В. Карташов, Д. Керімов, А. Міцкевич, А. Нашиц, Б. Дрейшев, Д. Ковачьова, Н. Оніщенко, О. Піголкін, С. Полєніна, В. Погорілко, Ю. Тіхоміров, Г. Шмельова, Р. Халфіна, О. Ющик та ін.

Основою загальнотеоретичного дослідження підзаконної правотворчості є загальнотеоретична модель правотворчої діяльності як різновиду юридичної діяльності правотворчого суб'єкта, що спрямована на створення (об'єктивацію) нормативно-правових приписів, їхню зміну чи скасування.

Під час аналізу підзаконної правотворчості важливо враховувати таке: статус правотворчого суб'єкта, наділення його правотворчими повноваженнями ґрунтується на принципі розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову [5, с. 45]; суб'єктом має бути лише спеціально уповноважений правотворчий орган; правотворча процедура регламентована у законодавстві; правотворчий акт повинен мати встановлену законом форму; в ієрархії правотворчих актів найвище місце займає закон, а в ієрархії законів – конституція [3, с. 51–85].

Зазначимо, що для правових систем континентального типу, до якого належить і правова система України, характерний високий рівень нормативної впорядкованості, наявність досконалої юридичної техніки. Сталою концептуальною засадою для цих систем є чітке розмежування правотворчої, правозастосовної та правотлумачної діяльності.

Як і будь-яка інша юридична діяльність, підзаконна правотворчість має внутрішню будову (структуру). Спрямованість правотворчості на створення (об'єктивацію) нормативно-правових приписів дає змогу виокремити такі елементи: мету, суб'єкт, об'єкт, дію та результат.

Головною причиною існування і розвитку підзаконної правотворчості є об'єктивна потреба в уточненні правової регламентації суспільних відносин, що первинно регламентуються 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.

Правотворчими повноваженнями наділяються органи державної влади (це переважно глави держав, органи виконавчої влади, органи суб'єктів федерації) та місцевого самоврядування. Крім того, підзаконну правотворчість здійснюють органи підприємств, установ та організацій з метою регламентації внутрішньої структури та порядку своєї діяльності, що об'єктивуються в актах внутрішньо-організаційного характеру (локальні акти).

Підзаконні нормативно-правові акти характеризуються насамперед тим, що вони спрямовані на організацію виконання закону. Водночас всяка виконавча дія, зокрема і видання нормативних актів, повинна відповідати закону [4, с. 51].

Підстави здійснення підзаконної правотворчості в європейських правових системах континентального типу переважно передбачені у конституціях. Проте, на відміну від законотворчості, підзаконна правотворчість у конституціях не регламентується взагалі, лише в загальних рисах. Детальніша регламентація може міститися у регламенті (ФРН) або спеціальному законі чи підзаконному нормативно-правовому акті (Італія, Іспанія, Україна).

Способи визначення правотворчих повноважень у різних країнах суттєво відрізняються. Їх можна поділити на такі два види: правотворчі повноваження, що ґрунтуються на конституції чи спеціальному законі і мають постійний характер, та правотворчі повноваження, що ґрунтуються на конституції чи спеціальному законі, але виникають на підставі спеціального законодавчого уповноваження. Перший спосіб закріплення правотворчих повноважень характерний для України (ст.ст. 106, 117 Конституції), Франції (ст. 37 Конституції), Російської Федерації (ст.ст. 90, 115 Конституції), Болгарії (ст. 114 Конституції), Нідерландів (ст. 89 Конституції). Прикладами другого способу закріплення правотворчих повноважень може бути ФРН та Польща. Так, відповідно до ст. 80 Основного Закону ФРН, закон може уповноважити федеральний уряд, федерального міністра або уряди земель видавати правові постанови (постанови загального характеру). Такий закон мусить визначати зміст, мету й обсяг наданого повноваження. Подібна норма міститься і у ст. 92 Конституції Польщі.

Результати підзаконної правотворчості можуть бути різноманітними за формою зовнішнього виразу – постанови, декрети, регламенти, укази, накази, загальні адміністративні приписи, циркуляри (приписи), розпорядження тощо. Спільним для них є те, що нормативно-правові приписи, закріплені у них, не

можуть суперечити закону, виходити за рамки закону і за межі компетенції правотворчого суб'єкта, визначеної законом. Так, відповідність закону і законних повноважень органу правотворчості є головною ознакою підзаконності нормативних актів [4, с. 51].

Підзаконній правотворчості притаманні загальні ознаки правотворчої діяльності, а саме: 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 з 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.

Отож, підзаконну правотворчість можна визначити як юридичну діяльність спеціально уповноважених правотворчих суб'єктів, що полягає у створенні, зміні, припиненні та систематизації нормативно-правових приписів, спрямованих на організацію та забезпечення виконання нормативно-правових приписів, що закріплюються у законах.

Класифікувати підзаконну правотворчість можна за різними критеріями. Найзначимішими класифікаціями підзаконної правотворчості, які дають змогу глибше проникнути у суть цього явища, є такі:

- за суб'єктами підзаконної правотворчої діяльності виділяють правотворчість глави держави, уряду, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, недержавних організацій та установ (з питань внутрішньої організації);

- за способом формування нормативно-правових приписів можна виділити нормативно-актну (односторонню), договірну, прецедентну підзаконну правотворчість;

- за способом визначення правотворчих повноважень суб'єкта правотворчості можна виділити правотворчість, що здійснюється в межах власної компетенції правотворчого суб'єкта, та делеговану правотворчість.

Заслуговує на увагу і класифікація, запропонована науковцем Х. Кайтаєвою. Так, за функціональною спрямованістю вона виділяє два види підзаконної правотворчості – правостановлювальну (безпосереднє регулювання суспільних відносин в межах встановленого предмета відання правотворчого суб'єкта або в межах спеціально передбаченої законом ситуації) та забезпечувальну (спрямована на виконання та забезпечення реалізації норм закону) [1].

Дискусійним у юридичній науці залишається питання про природу делегованої законотворчості. Делегованій законотворчості притаманні як ознаки законотворчості, так і ознаки підзаконної правотворчості.

Делеговану законотворчість із законотворчістю уподібнює предмет правового регулювання та юридична сила правотворчого акта. Їхні відмінні ознаки пов'язують із суб'єктом правотворчості, правотворчою процедурою та формою зовнішнього закріплення.

Натомість саме за цими параметрами (суб'єкти, процедури та форми зовнішнього закріплення результатів) делегована законотворчість уподібнюється до підзаконної.

Видається, що позаяк делегована законотворчість здійснюється в контексті реалізації саме законодавчої функції органу законодавчої влади, а також враховуючи специфіку предмета правового регулювання та юридичну силу акта делегованої законотворчості, однакової із законом, не можна зараховувати делеговану законотворчість до підзаконної.

Підзаконна правотворчість є об'єктивно незамінним та необхідним засобом регулювання суспільних відносин.

Незважаючи на жорсткі доктринальні та нормативні відмінності між законом та підзаконним актом, визнання і нормативне закріплення принципу верховенства закону, проблема підміни законів підзаконними актами продовжує залишатися гострою.

Удосконалення підзаконної правотворчості треба починати із впорядкування процесу створення нормативно-правових приписів суб'єктами підзаконної правотворчості.

Головними вимогами, дотримання яких покликане сприяти підвищенню ефективності підзаконної правотворчості, запобіганню невідповідності підзаконних нормативно-правових актів законам, забезпечення стабільності правової регламентації суспільних відносин, є такі:

1) створення нормативно-правових приписів, що закріплюються в підзаконних актах, лише в межах компетенції правотворчого суб'єкта;

2) створення нормативно-правових приписів, що закріплюються в підзаконних актах, в рамках ефективної та чітко регламентованої правотворчої процедури;

3) створення нормативно-правових приписів, що закріплюються в підзаконних актах, лише в разі обґрунтованої потреби;

4) забезпечення несуперечності нормативно-правових приписів, що закріплюються в підзаконних нормативно-правових актах, між собою та з нормативно-правовими приписами, які містяться в актах вищої юридичної сили.

При цьому в процесі здійснення підзаконної правотворчості суб'єктам підзаконної правотворчості треба враховувати ступінь важливості суспільних відносин, що підлягають регламентації, дотримуватися форми правового акта, а також – балансу між законодавчим та підзаконним правовим регулюванням.

Ґрунтовність в регламентації усіх стадій підзаконної правотворчої діяльності, неухильне дотримання вимог закону в процесі здійснення правотворчої діяльності, а також високий рівень теоретичної та практичної підготовки працівників, відповідальних за створення проектів підзаконних правових актів, дають змогу забезпечити стабільність всієї системи нормативно-правових актів і обмежити можливість реалізації свавільних і необдуманих правотворчих рішень.

#### Список використаної літератури:

1. *Кайтаєва Х.* Организационно-процедурные стандарты подзаконного правотворчества / Х. Кайтаева [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [www.law-n-life.ru/arch/142/142-12.doc](http://www.law-n-life.ru/arch/142/142-12.doc).

2. Конституционное право государств Европы : учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / отв. ред. Д. А. Ковачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
3. Луць Л. А. Сучасні правові системи світу : навч. посібник / Л. А. Луць. – Львів : Юридичний факультет ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 247 с.
4. Тихомиров Ю. А. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юрид. лит., 1994. – 136 с.
5. Шувалов И. И. Правотворчество в механизме управления обществом: необходимость комплексного исследования / И. И. Шувалов. – М. : Норма, 2005. – 144 с.

*Стаття: надійшла до редакції 15.03.2015  
прийнята до друку 01.07.2015*

## SUBORDINATE LAW-MAKING ACTIVITY: GENERAL THEORETICAL CHARACTERISTICS

*Y. Nychka*

*Ivan Franko National University of Lviv  
Universytetska Str., 1, UA – 79000, Lviv, Ukraine  
e-mail: nychkay@gmail.com*

In the article the legal nature of the role and place of subordinate law-making activity in the legal system of society reveals.

In particular, subordinate law-making activity is regarded as a legal activity of specifically authorized law-making subjects, insisting in the creating, changing, suspension and systematization of legal and regulatory requirements, aimed at organizing and implementing regulatory and legal requirements that are fixed in laws.

One reveals subordinate law-making activity specific features such as normative legal requirements, established by subordinate law-making activity can not be illegal, to go beyond the law and beyond the jurisdiction of law-making subjects, established by law; subordinate law-making activity is closely related to the share of power, which is endowed with subordinate law-making activity subject and its functional characteristics.

One analyses subjects of subordinate law-making activity, among them public authorities (usually the head of a state, the executive power bodies of a subject of federation) and bodies of local self government, as well enterprises, institutions and organizations.

In the article the methods of the determining of law-making powers are disclosed. In particular one stands out two types: permanent law-making powers based on the constitution or special law, and law-making powers based on the constitution or special law, but arising from special legislative authorization.

The necessity of forming a modern general concept of subordinate law-making activity is grounded to meet modern challenges and trends to improve this type of activity in Ukraine and in view of the changes taking place in modern legal systems under the influence of globalization.

The basic requirements are formulated, compliance with which is intended to enhance the effectiveness of subordinate law-making activity, to prevent the making of unlawful subordinate acts, to stabilize the regulation of social relations.

*Keywords:* law-making, subordinate law-making.