

УДК 340.134

ПІДЗАКОННИЙ ХАРАКТЕР ЯК НЕОБХІДНА ВЛАСТИВІСТЬ УРЯДОВИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Ю. Заплотинська

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

Проаналізовано походження та сутність підзаконного характеру як необхідної ознаки нормативно-правових актів уряду. На думку автора, основу підзаконності варто шукати у теорії поділу влад, а виявляється вона через несуперечність урядових актів закону, а також їх прийняття на основі та на виконання законів.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, уряд, підзаконний характер, закон, гілка влади.

Нормативно-правові акти уряду є важливим інструментом правового регулювання у сучасних умовах. Вони регулюють широке коло різних суспільних відносин, які мають вагомим значення як для держави в цілому, так і для кожної особи зокрема. В Україні постанови Кабінету Міністрів України є однією з найчисленніших груп нормативно-правових актів. Так, від якості урядових актів залежить ефективність та дієвість правового регулювання, що впливає на життя кожного, хто проживає на території відповідної держави.

Для створення нормативно-правових актів належного рівня, необхідним є, передусім, розуміння їх правової природи. Це знання дає підстави виокремити низку вимог, яким ці акти повинні відповідати, та застосовувати їх у процесі правотворення.

Однією з ключових ознак урядових нормативних актів є їх підзаконний характер. Із цією тезою погоджується більшість теоретиків права та юристів практиків. Проте, що вкладається у розуміння цієї ознаки? В тому чи іншому ракурсі питання підзаконного характеру урядових актів досліджували такі вітчизняні науковці, як М. С. Кельман, С. Л. Лисенков, Л. А. Луць, О. Г. Мурашин, П. М. Рабінович, Л. М. Шестопалов та ін. Крім того, не можна не відзначити внеску В. М. Шаповала та Л. М. Горбунової, доробок яких у дослідженні верховенства законності та законності слугує добрим підґрунтям для нашого дослідження. Тим не менше, повного та глибоко аналізу сутності підзаконності як такої і урядових актів зокрема сьогодні у науковій літературі здійснено не було, тому є потреба в окремому дослідженні згаданих питань.

Ця стаття покликана проаналізувати походження підзаконного характеру нормативно-правових актів уряду, глибинних передумов, які дали змогу вважати підзаконність необхідною ознакою урядових актів. Це дасть підстави краще зрозуміти природу підзаконності та допоможе з'ясувати, у чому саме вона полягає. Власне дослідженню підзаконного характеру, або яким вимогам має відповідати акт уряду, щоб його можна було вважати підзаконним нормативно-правовим актом, буде йтися у другій частині цього дослідження.

Передусім, що можна вважати витоком підзаконності нормативно-правових актів уряду? Деякі науковці [10, с. 241; 14, с. 249] вважають, що «підпоряд-

кованість» урядових актів законам пояснюють тим, що кожен нормативний акт носить на собі відбиток сили, яка його породила, тобто акти уряду займають місце в ієрархії після законів тому, що уряд підпорядкований та підзвітний парламенту. На нашу думку, таке твердження не можна вважати слухним. Беручи до уваги вихідне застереження, що у цьому дослідженні ми концентруватимемося на аналізі урядових актів за умови визнання та застосування сучасного надбання у галузі державотворення, що ми припускаємо визнання та функціонування у країні основоположних принципів права та демократизму, для аргументації нашої позиції ми звернемося до концепції поділу влад.

Теорія поділу влад вважається центральною концепцією сучасного конституціоналізму [19, р. 137, 140–142] в усьому світі. Ця доктрина має довготривалу історичну і політичну репутацію та значний вплив на функціонування державної влади [20, р. 1]. Концепція поділу влад стала вихідною при формуванні змісту конституцій більшості сучасних держав, відправним пунктом для організації діяльності та взаємодії органів державної влади. Відповідно до цієї теорії державну владу поділяють на три основні гілки: законодавчу, виконавчу та судову, які є самостійними та незалежними одна від одної. Вважається, що творцями цієї теорії були Джон Локк та Шарль Монтеск'є. Джон Локк є родоначальником, автором вихідних ідей поділу влад, а автором ідеї у сучаснішому розумінні є саме Шарль Монтеск'є, з іменем якої її найчастіше і пов'язують [1, с. 20]. Локк вважав, що чіткий розподіл владних повноважень якнайкраще слугує виконанню державою її завдань, підкреслюючи, що успішне існування держави ґрунтується на чіткому розподілі публічно-правових повноважень на складові частини, які урівноважують одна одну [9, с. 364]. Тоді як Монтеск'є підкреслював основоположну цінність свободи людини та підпорядкування її лише основним законам, згоду на які дала більшість [9, с. 367]. Тому розмежування влад має своєю метою не допустити можливості узурпації влади [12, с. 96] та порушення свободи людини. Відсутність поділу влад чи механізму їх взаємного стримування веде до концентрації влади, а також до зловживання нею.

Так, розподіл влад має своєю метою наявність трьох незалежних гілок влади, які стримують одна одну, не даючи можливості одній з них превалювати чи захоплювати повноваження іншої. Кожна з гілок влади має своє призначення, свої повноваження та, відповідно, людей, які її уособлюють, – законодавців-депутатів, чиновників-урядовців та суддів. Поєднання функцій кількох або всіх гілок влади в одній несе значну загрозу успішному функціонуванню держави та правам і свободам людини і громадянина. Отже, одним з фундаментальних принципів теорії розподілу влад є незалежність гілок влади, а тому не можна стверджувати, що якась із гілок є верховною [9, с. 365], а інша – підпорядкованою. Запровадження чи допуск відносин підпорядкування між гілками влади суперечить ідеї поділу влад та нівелює її основне призначення.

Не можна не погодитися з тим фактом, що й справді за сучасних умов уряд, як уособлення виконавчої гілки влади, зобов'язаний звітувати перед парламентом (законодавчою гілкою влади), проте це жодним чином не може бути розцінено як його підпорядкування. Крім того, відносини підпорядкування припускають можливість скасування будь-яких актів підпорядкованого суб'єкта, а парламент зазвичай не уповноважений скасовувати рішення уряду, для скасування ж чи визнання недійсними урядових актів застосовують судову процедуру, яку може ініціювати парламент або окремі його члени. Отже, не можна стверджувати, що нормативно-правові акти уряду є підзаконними внаслідок підпорядкування уряду парламентові.

Тим не менше, ми вважаємо, що причину меншої юридичної сили урядових актів порівняно із законами необхідно шукати саме у теорії поділу влад. Саме законодавча влада наділена правом створювати правові норми, які втілюються у законах, що приймаються парламентом. Оскільки парламент у переважній частині обирає народ, то його рішення уособлюють волю більшості громадян держави. Парламент уповноважений приймати нормативно-правові акти іменем народу. І ніхто не може претендувати на ці повноваження. Уряд же відповідає за виконання прийнятих парламентом законів, втілює їх у життя.

Проте, сьогодні не можна обмежити роль уряду лише виконанням законів, у межах своїх повноважень він визначає нові норми права, які регулюють виконання законів [20, с. 2]. Законодавча діяльність є не єдиним джерелом правових норм, вони встановлюються в тому числі органами державної виконавчої влади [6, с. 443], серед яких особливе місце посідає уряд. Уряд бере активну участь у формуванні правотворчої політики держави не лише шляхом внесення законодавчих пропозицій до парламенту, але й шляхом власної правотворчості [3, с. 236–237]. Це не можна вважати недотриманням принципу поділу влад, оскільки три гілки влади існують не відокремлено, ізольовано одна від одної, а разом, взаємодіючи між собою. Можна погодитися з концепцією «симфонії» влад, згідно з якою розподіл влад не є надто жорстким, а їх взаємодія сприяє ефективнішій діяльності держави [4, с. 5]. Нормативно-правові акти уряду є необхідними правовими засобами правового регулювання [3, с. 237].

Так, очевидно є менша вага і значення нормативно-правових актів уряду порівняно із законами, їх похідний характер, а відповідно, і менша юридична сила. Оскільки нормотворення не є основним призначенням уряду, то і його результати не можуть претендувати на однакове із законами значення. Парламент повинен створювати норми права, тому закони, в яких вони втілені, мають першочергове значення порівняно з нормативно-правовими актами уряду, що мають сприяти виконанню законів. Отже, витоком підзаконності урядових актів є їх другорядний характер порівняно із законами, а також їх функціональне призначення.

Спираючись на ідею похідного від законів характеру нормативно-правових актів уряду, в юридичній науці були сформульовані декілька цікавих та неординарних концепцій розуміння урядових актів. Незважаючи на те, що ми дотримуємося інших поглядів, вважаємо за потрібне розглянути їх детальніше, оскільки вони становлять інтерес для повного розкриття обраної теми.

Засновуючи свою теорію на визнанні провідної ролі закону у щодо урядових актів, деякі науковці пропонують розподіляти нормативно-правові акти на первинні та вторинні, де первинними є закони, які встановлюють вихідні норми права, а вторинними – акти уряду та інших органів державної влади, які повинні продовжувати та деталізувати положення, що містяться у законах [2, с. 179]. Не можна погодитися з таким підходом, незважаючи на його видиму раціональність та неординарність, оскільки вважаючи норми права, які містяться в актах уряду зокрема похідними, такими що винятково деталізують ті, що містяться у законі, ми заперечуємо сам факт їх існування. Виходить алогічне твердження. Якщо норми урядових актів мають конкретизувати положення закону, а не встановлювати нові правила [11, с. 178–179], то що таке норма права? Так, нормативно-правові акти уряду можна вважати підзаконними та нижчими за закони за юридичною силою, але не вторинними.

Цікавим, проте спірним, є також погляд, що рівень нормативності нормативно-правових актів уряду є меншим, ніж у законів, оскільки останні розраховані на триваліший термін застосування [5, с. 63]. Беручи до уваги вищевикладені аргументи щодо єдності державної влади, а також враховуючи те, що обидва види актів містять норми права – первинні елементи правової системи, які не змінюють своєї сутності від того, в якому джерелі права вони мають свій прояв, а також те, що саме їх встановлення, зміна чи скасування дають підстави говорити про нормативність певного акта, то, відповідно, нормативність не може бути меншою або більшою, сильнішою або слабшою.

Крім того, для виконання законів виконавча влада може не лише деталізувати їх приписи, вона може встановлювати абсолютно нові приписи у межах наданих їм повноважень. Цілком логічним є те, що відповідно до норм закону чи конституції уряд може бути уповноважений здійснювати правове регулювання у певній сфері, таке регулювання не може суперечити законам, але й не має потребувати наявності попереднього законодавчого регулювання. Наявність подвійного регулювання не можна вважати свідченням високого розвитку правотворчої техніки та законодавства, як результату втілення її положень.

Так, ми прийшли до висновку, що підзаконний характер як основна ознака нормативно-правових актів уряду черпає свій початок у концепції поділу влад, основною метою якої є утвердження прав людини, а також забезпечення належного функціонування державної влади і громадянського суспільства, які є неможливими у разі узурпації влади в одних руках. Функціональна спрямованість виконавчої гілки влади, яку очолює уряд, а також її основне призначення відбиваються на природі його нормативних актів, які за юридичною силою є нижчими за закон.

Сучасна загальна теорія держави і права вважає постанови Кабінету Міністрів України підзаконними нормативно-правовими актами. Саме постанови Кабінету Міністрів України переважно носять загальний характер і є нормативно-правовими актами. З огляду на те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом державної виконавчої влади, його акти мають підзаконний характер і водночас є обов'язковими до виконання на всій території України. Таку позицію поділяють більшість сучасних українських науковців [7, с. 149; 8, с. 223; 15, с. 347; 16, с. 68; 17, с. 196].

Крім того, підзаконність нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України також ґрунтується на конституційних та законодавчих положеннях. Хоча прямо й не закріплений у Конституції України принцип верховенства закону [18, с. 4] базується на низці конституційних положень. Відповідно до ст. 92 Конституції України найважливіші суспільні відносини в Україні мають бути врегульовані винятково законами. Закон згідно з конституційними положеннями є основним, базовим засобом правового регулювання [18, с. 5–6]. Крім того, як впливає зі ст.ст. 6, 19, 106, 113, 118, 135 Конституції України, всі органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України, це підкреслює значущість та виняткову роль законів. Більше того, їх важливість та більша вага у регулюванні суспільних відносин акцентується при розмежуванні законів та інших (підзаконних) нормативно-правових актів, у тому числі й актів Кабінету Міністрів України, що, зокрема, впливає з тексту ст.ст. 8, 58, перехідних положень до Конституції України (Розділ XV). Так, примат законів перед нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України ґрунтується на конституційних положеннях, які закріплюють принцип верховенства права і закону.

Крім того, положення Конституції України отримали свій розвиток у подальшому законодавстві. Відповідно до ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» нормативно-правові акти уряду приймають на основі та на виконання законів України, що очевидно свідчить про їх підзаконний характер.

Так, ми прийшли до другого запитання, а саме, – у чому полягає сутність підзаконного характеру? Яким саме вимогам повинен відповідати урядовий акт, щоб його можна було вважати підзаконним? Що є для цього необхідним: прийняття їх на основі, на виконання, для подальшого розвитку і деталізації закону або просто несуперечність до нього?

Передусім беззаперечним є те, що нормативно-правові акти уряду не можуть суперечити нормам закону [13, с. 419]. У випадку суперечності такі акти визнаються недійсними, нечинними або скасовуються в цілому або в частині у судовому або позасудовому порядку. Крім того, у разі суперечності урядового акта конституції, він може бути визнаний неконституційним.

На нашу думку, цілком відповідає дійсності формулювання, що нормативні акти уряду приймаються на основі та на виконання законів. Справді, саме законами визначаються сфери правового регулювання, які належать до повноважень уряду, що є втіленням одного з основних принципів права, який стверджує, що органи державної влади можуть діяти винятково у межах, встановлених законом (можуть робити лише те, що прямо передбачено законом, на відміну від інших осіб, які можуть робити все, що не заборонено законом).

Власне формулювання «на основі та на виконання законів» вживається у Законі України «Про Кабінет Міністрів України», з доречністю якого ми цілковито погоджуємося.

З іншого боку, не можна погодитися, що урядові акти повинні винятково деталізувати, конкретизувати положення закону, що їх основною функцією є розвиток норм законів, як вважають деякі актори [5, с. 64]. Насправді, нормативно-правові акти часто конкретизують норми законів, тим не менше, урядова правотворчість не може обмежитися продовженням законодавчих норм. У деяких галузях, тісно пов'язаних із втіленням державної політики, цілком виправданим та логічним є безпосереднє прийняття підзаконних нормативно-правових актів урядом.

Отже, нормативно-правові акти уряду можуть вважатися підзаконними, якщо вони не суперечать закону, а також приймаються на їх основі і на виконання. Ці ознаки можна вважати необхідними, оскільки вони розкривають сутність урядових актів, які мають прийматися вищим органом державної влади лише відповідно до закону, яким йому були надані повноваження у певній сфері. Так, дотримання цих вимог є запорукою дотримання основних принципів функціонування органів державної влади, водночас не обмежуючи можливості урядової правотворчості винятково поширенням норм законів. Звісно, нормативно-правові акти уряду можуть прийматися для деталізації чи розширення норм закону, але це не можна вважати обов'язковою умовою їх підзаконності. Підсумовуючи викладене, вважаємо, що вимогами підзаконності необхідно вважати прийняття їх на основі та на виконання законів за відсутності із ними суперечностей.

Так, нижча юридична сила, а також інші властивості, які характеризують підзаконність урядових актів, пояснюють належністю уряду до виконавчої влади та його функціональним призначенням у тріаді влад, яке не дозволяє вважати нормативно-правові акти рівними із законами, що було би очевидним порушенням балансу влад, а також виходило би за межі повноважень виконавчої

гільки влади. А підзаконний характер нормативно-правових актів уряду полягає в тому, що вони повинні прийматися на основі та на виконання законів і не можуть їм суперечити. Дотримання цих вимог є достатнім для того, щоб вважати урядовий акт підзаконним. Не є винятком можливість, що такі акти будуть прийматися також на розвиток і для подальшої деталізації законів, але вважати це необхідною умовою не можна. Такий висновок розширює межі урядової правотворчості та дає підстави ефективно регулювати суспільні відносини, які належать до повноважень уряду.

Список використаної літератури

1. *Агабеков Г. Б.* Концепция разделения властей: история и современность : научно-аналитический обзор / Г. Б. Агабеков. – М., 1992. – 54 с.
2. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права / С. С. Алексеев. – Свердловск : СЮИ, 1973. – Т. 2. – 401 с.
3. *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография / Ю. Г. Арзамасов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 480 с.
4. *Васильев А. В.* Разделение властей: теоретические аспекты и современная практика / А. В. Васильев // Право и государство: теория и практика. – 2006. – № 7. – С. 4 – 12.
5. *Горбунова Л. М.* Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
6. *Денисов А. И.* Теория государства и права : учеб. пособие / А. И. Денисов. – М., 1948. – 532 с.
7. *Лисенков С. Л.* Загальна теорія держави і права : навч. посібник / С. Л. Лисенков. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 355 с.
8. *Луць Л. А.* Загальна теорія держави та права : навч.-метод. посібник (за кредитно-модульною системою) / Л. А. Луць. – К. : Атіка, 2008. – 412 с.
9. *Марченко М. Н.* Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – М. : Юрид. лит., 2004. – 630 с.
10. *Общая теория государства и права. Общая теория права.* – Т. 2 : учеб. пособие / под ред. В. С. Петрова, Л. С. Явича. – Л., 1968. – 416 с.
11. *Научные основы советского правотворчества* / под ред. Р. О. Халфиной. – М. : Наука, 1981. – 317 с.
12. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права : підручник ; пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
13. *Теория государства и права. Основы марксистско-ленинского учения о государстве и праве* / под ред. П. С. Ромашкина, М. С. Строговича, В. А. Туманова. – М. : Изд-во АН СССР, 1962. – 534 с.
14. *Теория государства и права : учеб. пособие* / под ред. А. М. Васильева. – М., 1977. – 472 с.
15. *Теорія держави і права. Академічний курс : підручник* / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Онищенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
16. *Теорія держави і права : навч. посібник* / упоряд. Л. М. Шестопалова. – К. : Прецедент, 2006. – 197 с.
17. *Теорія держави і права : підручник* / С. Л. Лисенков, А. М. Колодій, О. Д. Тихомиров, В. С. Ковальський ; за ред. С. Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.
18. *Шаповал В.* Верховенство закону як принцип Конституції України / В. Шаповал // Право України. – 1999. – № 1. – С. 5–8.

19. *Barendt E.* Is There a United Kingdom Constitution? / E. Barendt // Oxford Journal of Legal Studies. – 1997. – № 17. – P. 137–142.
20. *Carolan E.* The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State / E. Carolan. – Oxford, 2010. – 286 p.

ПОДЗАКОННЫЙ ХАРАКТЕР КАК НЕОБХОДИМОЕ СВОЙСТВО ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Ю. Заплотинская

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79007 Львов, Украина*

Проанализировано происхождение и сущность подзаконного характера как необходимого признака нормативно-правовых актов правительства. По мнению автора статьи, основу подзаконности необходимо искать в теории разделения властей, а проявляется она через непротиворечивость правительственных актов законам, а также через их принятие на основании и для исполнения законов.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, правительство, подзаконный характер, закон, ветвь власти.

SUB-LEGISLATIVE CHARACTER AS INALIENABLE FEATURE OF GOVERNMENTAL LEGAL ACTS

Y. Zaplotynska

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytets'ka Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

Genesis and essence of sublegislative character of legal acts of a government are analyzed in this article. The author considers that the basis of the sublegislative character lies within the theory of separation of powers and is exerted by consistency of governmental legal acts with laws and their adoption on the basis of and for fulfillment of the laws.

Key words: legal act, government, sublegislative character, law, branch of power.

*Стаття: надійшла до редакції 08.05.2014
прийнята до друку 19.06.2014*