

ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ:

Шуберт Ернест Сергійович,
кандидат юридичних наук,
державний експерт експертної групи у сфері
судоустрою та судочинства Директорату правової політики
у сфері судоустрою, судочинства та суміжних правових
інститутів Міністерства юстиції України

ФУНКЦІЇ ПІДЗАКОНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ

В статті досліджено поняття, ознаки та функції підзаконних нормативно-правових актів та визначено, що функції підзаконних нормативно-правових актів в Україні – це форма виявлення виконання цілої низки специфічних задач за допомогою офіційно закріпленого, регламентованого державою письмового документа в системі нормативно-правових актів і в механізмі правового регулювання окремої вузькоспеціалізованої сфери суспільних відносин у відповідності до Конституції та інших законів України.

Ключові слова: адміністративне управління, підзаконний нормативно-правовий акт, правотворчість, підзаконна правотворчість, функції.

В статье исследовано понятие, признаки и функции подзаконных нормативно-правовых актов и определено, что функции подзаконных нормативно-правовых актов в Украине – это форма выявления выполнения целого ряда специфических задач с помощью официально закрепленного, регламентированного государством письменного документа в системе нормативно-правовых актов и в механизме правового регулирования отдельной узкоспециализированной сферы общественных отношений в соответствии с Конституцией и другими законами Украины.

Ключевые слова: административное управление, подзаконный нормативно-правовой акт, правотворчество, подзаконное правотворчество, функции.

The article defines that the functions of bylaws in Ukraine are a form of the implementation of a number of specific tasks using officially established by the state written document in the system of regulations and in the mechanism of legal regulation of a specialised field of public relations in accordance with the Constitution and other laws of Ukraine.

Key words: bylaw legal act, law-making, functions, public administration.

Актуальність дослідження. Розвиток людських правовідносин зумовив появу таких нормативних регуляторів, як встановлені або санкціоновані державою норми права. У сучасному повсякденному житті кожної окремо взятої держави і світової спільноти в цілому вони виконують функції контролю та спонукання громадян до правомірної поведінки практично у всіх сфері суспільних відносин. Поява нових нормативних актів в Україні відбувається у процесі правотворчості. У сучасній правовій, демократичній державі цей процес повинен певним чином регулюватися, здійснюватися за певними правилами, а його виконання повинно забезпечуватися належним чином.

Нашим завданням є виявлення та розкриття категорії «функцій підзаконних нормативно-правових актів» та формування уявлення про те, яким способом підзаконні нормативно-правові акти взаємодіють з іншими правовими актами, а також спричиняють регулятивний та інший вплив на суспільні відносини.

Підзаконні нормативно-правові акти в будь-якій правовій державі займають особливе місце серед інших джерел права. Вони виконують особливу регулятивну роль, тим самим займають функціональне місце в адміністративному управлінні. Реформи в нашій державі повинні починатися, перш за все, із впорядкування як системи підзаконних нормативно-правових актів, так

системи нормативно-правових актів в цілому. Водночас слід пам'ятати, що всі нормативно-правові акти в першу чергу повинні відповідати чинній Конституції України.

Таким чином, з огляду на вищезазначене питання щодо визначення функцій підзаконних нормативно-правових актів в Україні потребує ґрунтовного аналізу та подальшого вдосконалення, тому актуальність даної проблематики є беззаперечною.

Аналіз останніх досліджень. Проблематику функцій підзаконних нормативно-правових актів в Україні, вивчали такі вчені: 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. Однак, ці вчені торкалися цього питання лише опосередковано досліджуючи інші більш загальні чи спеціальні суспільні відносини.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць вчених

та інших джерел, визначити соціальну роль та призначення підзаконної правотворчості в Україні.

Виклад основних положень. Багато вчених досліджувало питання підзаконного нормативно-правового регулювання, однак воно до тепер залишається не розкритим, особливо його завдання, ознаки та функції. В юридичній енциклопедії підзаконний акт розглядається як акт, прийнятий компетентними органами державної влади чи уповноваженими державою іншими суб'єктами на підставі закону, відповідно до закону і в порядку його виконання [1, с. 220].

С. Алексєєв, вважає що підзаконний нормативний акт, – це «нормативний юридичний акт компетентного органу, який оснований на законі та закону не суперечить» [2, с. 452]. На думку, Є. Гетьмана підзаконний нормативно-правовий акт являє собою офіційний письмовий документ уповноваженого органу виконавчої влади, створений на підставі та на виконання Конституції та законів України, який містить, змінює або скасовує норми права, створюю-

ється у встановленому законодавством порядку із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки [3]. В. Хропанюк розкриває поняття підзаконного нормативно-правового акту, як «правотворчі акти компетентних органів, які основані на законі та не суперечать йому... наділені меншою юридичною силою, ніж закони, вони базуються на юридичній силі законів та не можуть протистояти йому» [4, с. 244].

Таким чином, підзаконний нормативно-правовий акт – це офіційно закріплений, регламентований державою документ, виданий органом публічної влади, створений для врегулювання окремої вузькоспеціалізованої сфери суспільних відносин у відповідності до Конституції та інших законів України.

Підзаконний нормативно-правовий акт – нормативний акт, виданий на основі закону, відповідно до закону і спрямований на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів або встановлення первинних норм. Слово «підзаконний» не означає меншу юридичну обов'яз-

ковість цього акта порівняно з нормативно-правовим актом. Підзаконний акт володіє необхідною юридичною силою. Щоправда, його юридична сила не має такої ж загальності і верховенства, як це властиво закону. Проте він посідає важливе місце в системі правового регулювання, оскільки забезпечує виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого нормативного регулювання усього комплексу суспільних відносин [5].

Ознаки підзаконного нормативно-правового акта: 1) містить вторинні (похідні) норми, що приймаються на основі закону, відповідають йому; 2) розвиває, конкретизує, деталізує первинні норми, вміщені в законах з метою їх реалізації, або регулює забезпечувальні чи допоміжні суспільні відносини; 3) приймається як колегіальним органом держави (уряд), так і уповноваженими особами (Генеральний прокурор); 4) залежно від виду має свою процедуру прийняття, яка не настільки сувора і деталізована, як при прийнятті законів; 5) порівняно із законами кількість їх більша, оскільки суб'єктами їх прийняття ви-

ступують органи влади як виконавчі (згори донизу), так і представницькі (органи місцевого самоврядування та їх посадові особи тощо). Підзаконність нормативно-правового акта означає його відповідність не лише законам, а й іншим актам, що мають більш високу юридичну силу. Акт нижчої державної інстанції має перебувати не лише «під законами», а й «під» нормативними актами усіх вищих державних органів, яким він покликаний відповідати. Наприклад, акт Міністерства освіти і науки України повинен відповідати не лише Закону про освіту, але й нормативним документам Президента, Кабінету Міністрів [5].

Відповідно до вищезазначеного, всі вище перелічені ознаки підзаконних нормативно-правових актів відповідають встановленим загальним Європейським стандартам.

Одним із важливих питань при дослідженні підзаконних нормативно-правових актів, їх значення, місця в системі нормативно-правових актів визначення функцій, які вони виконують у процесі регулювання суспільних відносин. Загально-

відомо, що функції – це основні начала, напрями, в яких нормативно-правовий акт у даному випадку здійснює свій вплив на суспільні відносини. [3].

Досліджуючи основні функції нормативно-правових актів у цілому, вчена М. Вилегжаніна зазначає, що «досконале розуміння значення нормативно-правових актів можливе завдяки застосуванню функціонального підходу, який дозволяє виділити функції, притаманні цьому виду документа». Нормативно-правові акти виконують певні функції, які підтверджують їх поліфункціональність та які можна поділити на групи: 1) загальних функцій, які виконуються документами взагалі та нормативно-правовими актами зокрема (інформаційна, соціальна, комунікативна та історико-культурна функція); 2) часткових функцій, які виконуються юридичними та іншими різновидами документів (політична, ідеологічна, роз'яснювальна, виховна, пізнавальна, доказова, управлінська функція); 3) спеціальних функцій, які притаманні лише юридичним документам (правоустановча, правореалізаційна, пра-

воохоронна, посвідчувальна, установча, контрольно-наглядова, доказова) [6, с. 33–36; 3].

На думку Є. Гетьмана підзаконні нормативно-правові акти виконують функції, які є більш конкретизованими та вузькими у порівнянні із функціями нормативно-правових актів у цілому. Підзаконні нормативно-правові акти виконують, перш за все, регулятивну функцію, яка у свою чергу, розділяється на функцію первинного (при первинному встановленні норм права підзаконними нормативно-правовими актами) та вторинного (при конкретизації, розвиненні та вдосконаленні норм права, установлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили) регулювання; управлінську функцію: роз'яснювальну та конкретизуючу функції (норми, які містяться у підзаконних нормативно-правових актах конкретизують, роз'яснюють, удосконалюють норми, встановлені нормативно-правовими актами вищої юридичної сили); правоустановчу функцію (реалізуються при введенні норм права підзаконними нормативно-правовими актами); правореалізаційну функцію

(норми підзаконних нормативно-правових актів закріплюють певні порядки, положення, реалізація яких практично відтворює норми, установлені Конституцією, кодексами та законами України) [3].

Висновки. Підзаконний нормативно-правовий акт – це офіційно закріплений, регламентований державою документ, виданий органом публічної влади, створений для врегулювання окремої вузькоспеціалізованої сфери суспільних відносин у відповідності до Конституції та інших законів України.

Ми виділяємо п'ять основних груп функцій підзаконних нормативно-правових актів в Україні.

1. Власне юридичні функції, що притаманні праву як загальнотеоретичному явищу та інші функції які притаманні підзаконним нормативно-правовим актам як соціально-правовому явищу.

Ці функції, в свою чергу, ми розподіляємо на дві підгрупи. Власне юридичні функції підзаконних нормативних актів діляться на: а) регулятивні функції підзаконного нормативного акту (статична і ди-

намічна); б) охоронна функція підзаконного нормативного акту – як функція негативного регулювання.

Загальносоціальні функції підзаконних нормативних актів: а) економічна, б) політична, в) культурно-історична; г) виховна; д) інформаційно-орієнтована і інші.

Будь-який підзаконний нормативно-правовий акт більшою мірою виконує ту чи іншу власне юридичну функцію і, в меншій степені, інші соціальні функції, здійснюючи їх реалізацію опосередковано.

2. Підзаконний нормативно-правовий акт, відноситься до нормативно-правових актів, що здійснює відповідні функції форми (джерела) права. У цій, другій виділеній нами групі, основними функціями можна назвати наступні: а) функція вираження офіційної державної волі суспільства; б) функція надання юридичної сили правовим нормам, які в них містяться; в) функція здійснення правової форми діяльності суб'єктів правотворчості; г) системоутворююча функція підзаконних нормативних правових актів.

3. Функції, що забезпечують службову роль підзаконних нормативних актів по відношенню до закону: а) функція тимчасового заміщення закону до моменту його прийняття б) функція забезпечення реалізації законодавчих актів; в) функція конкретизації і деталізації закону; г) сигнальна функція.

4. Функції підзаконних нормативних актів, які здійснюються ними в рамках власної підсистеми законодавства по відношенню один до одного: а) функція субординації; б) генетична функція; в) прогностична функція.

5. Функції підзаконних нормативних актів в сфері правового регулювання системи державного управління: а) установча функція підзаконних нормативно-правових актів; б) компетенційна функція підзаконних нормативно-правових актів; в) координаційна функція; г) функція формування спільної волі кількох суб'єктів підзаконного регулювання; д) функція встановлення процесуальних нормативних приписів щодо здійснення державного управління.

Отже, функції підзаконних нормативно-правових актів в Україні – це форма виявлення виконання цілої низки специфічних завдань за допомогою офіційно закріпленого, регламентованого державою письмового документа в системі нормативно-правових актів і в механізмі правового регулювання окремої вузькоспеціалізованої сфери суспільних відносин у відповідності до Конституції та інших законів України.

Література

1. Зайчук О., Копиленко О., Оніщенко Н. Сучасна правова енциклопедія. Ін-т законодавства ВР України. Київ. Юрінком Інтер. 2010. 384 с.
2. Алексеев С. Общая теория права. Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва. ТК «Велби» Проспект. 2008. 576 с.
3. Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. 2020. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9420/1/Getman.pdf>
4. Хропанюк В. Теория государства и права Москва. 1995. 375 с.
5. Скакун О. Теорія держави і права. Підручник. 2001 Харків. Консум. 656 с.
6. Вилегжаніна М. Функції нормативно-правового акта. Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія. 2010. №2. С. 31–36.
7. Делія Ю. Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 35 с.