

П. О. ГРИМАСЮК

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ДЕЛЕГОВАНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВА

Раскрываются теоретические аспекты нормативно-правовых актов, принятых в рамках делегированных полномочий; определен круг субъектов делегированного правотворчества и объем их делегированных полномочий. Проведена характеристика основных признаков нормативно-правовых актов делегированного правотворчества как источников права.

In the article the theoretical aspects of normatively-legal open up an author by an act, accepted within the framework of the delegated plenary powers; the circle of subjects of delegated acceptance of norms right and volume of their delegated plenary powers is certain; description of basic signs of normatively-legal acts of delegated acceptance of norms right is conducted as sources right.

Ефективність функціонування державного механізму безпосередньо пов'язана з існуванням та дією правових засобів регулювання суспільних відносин. Одним із таких засобів є джерела права, які у сукупності становлять цілісну і взаємозв'язану систему. Джерела права як поняття характеризує зв'язок права з державою, оскільки саме державна воля опосередкує зв'язок права із суспільними відносинами. Якщо змістом права є сукупність правил поведінки (норм), а його внутрішньою формою виступають способи утворення кожної окремої норми права та об'єднання усіх норм права в єдину систему, то зовнішня форма, або джерело права, є сукупністю способів формування, своєрідним «документуванням» державної волі.

Визначаючи поняття «джерело права», дослідники ґрунтуються на одній або декількох його ознаках. Зокрема, Р. Ромашов та М. Сальніков під джерелом права розуміють втілений у певній зовнішній формі й наділений юридичною силою державно-владний припис, за допомогою якого регулюються та охороняються суспільні відносини¹. На думку О. Лук'янової, джерелами права є нормативно-правові акти органів держави, а також недержавних організацій, що наділені правотворчими функціями, які є формою вираження волі всього народу, виступають єдиними носіями правових норм і надають їм загальнообов'язкового значення².

© ГРИМАСЮК Павло Олегович – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Ко-рецького НАН України

М. Марченко пов'язує вирішення поняття джерел права з поняттям форм права у співвідношенні з відповідним типом праворозуміння. Вчений основну увагу приділяє внутрішній організації системи права і формам її вирішення³. Н. Пархоненко визначає формально-юридичні джерела права як особливу форму вираження відповідного змісту норми права, тобто волі суб'єктів правотворчості⁴. В. Червонюк під джерелами права розуміє офіційно-документальні та інші форми чи способи виразу і закріплення норм права, надання їм загальнообов'язкового значення⁵.

Відсутність єдиного підходу в дослідженні джерел права пов'язана з тим, що як вітчизняні, так і зарубіжні вчені (В. Бабкін, М. Байтін, С. Зівс, Д. Керімов, С. Кечек'ян, Л. Луць, М. Марченко, О. Скакун та ін.), переважно приділяли увагу аналізу окремих аспектів сутності, змісту та класифікації джерел права. При цьому поза увагою вчених залишилась детальна характеристика нормативно-правових актів, прийнятих у межах делегованих повноважень, як джерел права; юридичної природи актів делегованої правотворчості та їх взаємодія з іншими нормативно-правовими актами; аналіз місця та ролі нормативно-правових актів делегованої правотворчості у загальній системі нормативно-правових актів.

Отже, вважаємо за необхідне детальніше зупинитись на дослідженні нормативно-правових актів делегованої правотворчості як джерел права, аналізі суб'єктів делегованої правотворчості та кола їх повноважень, визначенні юридичної сили нормативно-правових актів, прийнятих у межах делегованих повноважень. Таке дослідження сприятиме поглибленню змісту теорії джерел права, удосконаленню механізму реалізації норм права у системі регулювання суспільних відносин.

Правотворчість – це форма діяльності держави та її органів, що пов'язана з офіційним виразом та закріпленням правових норм, які становлять нормативно-правовий зміст усіх діючих джерел позитивного права. За соціальним змістом правотворчість є управлінською діяльністю держави, одним з різновидів соціального управління, яка спрямована на створення системи рішень загального характеру – нормативної основи управління соціальними процесами⁶. Формами участі держави у правотворчості є:

1. Безпосередня правотворчість – вироблення і ухвалення нормативно-правових актів уповноваженими органами держави і посадовими особами.

2. Санкціонована правотворчість – визнання актів, ухвалених організаціями громадянського суспільства (акціонерними товариствами, профспілками тощо) або попередній дозвіл на видання таких актів⁷.

3. Спільна правотворчість – спільне прийняття нормативно-правового акту на галузевому, професійному і місцевому, територіальному рівнях (спільні акти державних органів і громадських об'єднань тощо).

4. Делегована правотворчість – делегування правотворчих повноважень вищого органу держави нижчому. В такому випадку нормативно-правові акти делегованої правотворчості, а отже, їх правові норми набувають юридичної сили та охороняються державою.

Правотворча діяльність виражається у правотворчих актах (рішеннях), тобто юридичних діях, які породжують правові наслідки, зокрема зовнішнє оформлення державної волі відбувається у формі законів, підзаконних актів чи інших формах об'єктивації. Діяльність суб'єктів правотворчості є необхідною основою інституалізації права, що полягає у свідомо-вольовому формуванні змісту право-

вих приписів та наданні їм юридичної сили, що відбувається в тому випадку, коли вона виражена не в будь-якій, а лише у певній формі – правових актах. Така форма надає волі суб'єктів правотворчості юридично обов'язкової сили⁸.

Правотворча значимість нормативно-правових актів делегованої правотворчості як джерел права визначається тим, що вони створюються у процесі особливого виду правотворчої діяльності держави. Тобто вони проходять особливу процедуру розробки і прийняття, наділяються при цьому офіційною юридичною силою, похідною від компетенції суб'єктів правотворчості. Правотворча робота здійснюється цілеспрямовано, особливими органами та в особливому порядку. Діяльність компетентних органів державної влади, що виконують певні делеговані повноваження та функції, регламентована нормами права, має юридичний характер і визначається законом, здійснюється у правових та організаційних формах. Делегована правотворчість визначається наявністю певних нормативних повноважень, чим обумовлюються ознаки та особливості нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до повноважень суб'єктів такої форми правотворчої діяльності.

Державні органи наділені первинними повноваженнями, від яких слід відрізнити делегування правотворчих повноважень. Обсяг первинних повноважень, закріплений в уповноважуючому акті, є базовим. Делегування – це те саме наділення повноваженнями, але, на відміну від первинного, воно є похідним актом, оскільки передати можна лише ті повноваження, якими володіє первинний суб'єкт правотворчості. Делегування права законодавчої діяльності найчастіше пов'язане з необхідністю оперативного розв'язання завдань загальнодержавного значення. Тобто делегована правотворчість є об'єктивною потребою та адекватною відповіддю на динаміку суспільного розвитку, на умови існування самого суспільства⁹.

До суб'єктів делегованої правотворчості необхідно віднести суб'єктів правотворчої діяльності, що наділені делегованими повноваженнями, а саме:

1. Верховна Рада АРК і Рада міністрів АРК. Відповідно до Конституції України і Конституції Автономної Республіки Крим Верховна Рада АРК і Рада міністрів АРК можуть виконувати державні виконавчі функції і делеговані повноваження на території АРК, видавати нормативно-правові акти з питань виконання делегованих повноважень. Ці акти повинні прийматись відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та на їх виконання. Делегування Верховною Радою законодавчих повноважень суб'єктам інших гілок влади Конституцією України не передбачено¹⁰.

2. Президент України. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України делегувала правотворчі повноваження Президенту України до 28 липня 1999 р. на видання схвалених Кабінетом Міністрів України указів з економічних питань, не врегульованих законодавством, з одночасним поданням відповідного законопроекту до парламенту. Проте, відповідно до ст. 106 Конституції України, Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

3. Кабінет Міністрів України. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» (від 18.11.1992 р.) з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із проведенням ринкової реформи. Строк делегованих повноважень тривав до 21.05.1993 р.¹¹. У разі необхідності

Кабінет Міністрів України може передавати для тимчасового чи безстрокового виконання окремі функції та повноваження міністерствам, іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади, якщо інше не передбачено законом, з одночасною передачею їм фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для належного виконання цих функцій та повноважень.

4. Місцеві державні адміністрації. Відповідно до ст. 118 Конституції України вони підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Це стосується тих напрямів діяльності, що безпосередньо пов'язані з реалізацією переданих (делегованих) повноважень відповідно до закону. Делегування повноважень одночасно супроводжується передачею матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для їх здійснення, а також права на прийняття відповідних нормативно-правових актів.

5. Органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 143 Конституції України їм можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, з яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Самостійність органів місцевого самоврядування, а отже, похідні від них нормативно-правові акти не можна абсолютизувати, адже ці органи значно залежать від державного управління, основні напрями їх діяльності визначаються державою «в імперативному порядку». Крім того, рішення органів місцевого самоврядування, що приймаються в результаті виконання делегованих повноважень, обов'язкові для виконання не тільки суб'єктами суспільних відносин, що проживають на території певної адміністративно-територіальної одиниці, а й для усіх інших, кому вони адресовані; правотворча діяльність органів місцевого самоврядування обмежується місцевим рівнем, тобто межами певного територіального утворення. Нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, що приймаються в рамках делегованих повноважень, набувають юридичної сили лише в межах наданих правотворчих повноважень. Отже, бути суб'єктами правотворчої діяльності та набувати правотворчих повноважень органи місцевого самоврядування можуть лише за санкцією держави. Тобто правотворчі повноваження органів місцевого самоврядування набувають похідного характеру і залежать від відповідних повноважень державних органів.

Результатом діяльності суб'єктів делегованої правотворчості є прийняття підзаконного нормативно-правового акту. Акт, прийнятий в порядку делегування повноважень, повинен мати ієрархічний пріоритет перед усіма актами делегуючого органу, прийнятими до моменту делегування нормативних повноважень. Акт делегуючого органу, прийнятий після делегування повноважень, обмежує передані повноваження в тому обсязі, в якому ним врегульовані відповідні суспільні відносини. Таким чином, нормативний правовий акт, прийнятий в межах делегованих повноважень, повинен наділятися юридичною силою¹². Формою правотворчого делегування є рекомендаційні норми держави. Через такі норми суб'єкти делегованої правотворчості уповноважуються вирішувати самостійно певне питання, обравши оптимальний напрям правового регулювання. Таким чином здійснюється передача державою функцій щодо правового регулювання певних відносин.

Крім того, нормативно-правовий акт, прийнятий у межах делегованих повноважень, наділяється юридичною силою, яка дорівнює силі актів, прийнятих органом, що делегує повноваження. Проте нормативно-правові акти делегованої правотворчості видаються в межах компетенції виконавчого органу державної влади,

а отже, мають підзаконний характер, тому їх зміст не повинен суперечити закону, але може доповнити чи конкретизувати його правові приписи.

Правові акти, прийняті суб'єктами делегованої правотворчості, спрямовані на встановлення нових норм права, зміну або скасування діючих, є нормативними. Нормативність цих актів полягає в тому, що вони закріплюють типові для більшості осіб правила поведінки; діють невизначену кількість разів, а реалізація правил, що в них містяться, у конкретних правовідносинах не зупиняє їх дію; поширюють свою дію на будь-яких осіб, які вступають або можуть вступати у правовідносини на тій підставі, що володіють, як правило, загальними ознаками.

Формальний вияв нормативно-правових актів, як джерел права, має конкретне, чітке оформлення правових приписів, вираження їхньої зовнішньої форми із вказівкою на відповідні права, обов'язки, наслідки невиконання. Кожний нормативно-правовий акт делегованої правотворчості набуває певної форми, що відповідає вимогам Конституції України: Президент України видає укази (ст. 106), Кабінет Міністрів України – постанови (ст. 117), місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування - рішення (ст. 118, 144). Крім того, нормативно-правовим актам делегованої правотворчості притаманна наявність внутрішньої структурної побудови документа: найменування, поділ документа на розділи, статті, пункти, підпункти тощо.

Нормативно-правові акти суб'єктів, наділених делегованими повноваженнями, доводяться до загального відома тільки державною офіційною мовою; містять інформацію про принципи і моделі правової поведінки суб'єктів права. Офіційна інформація є відкритою, вона доводиться до суб'єкта права у встановленому порядку – шляхом публікації в офіційних виданнях та друкованих ЗМІ відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування¹³. Наприклад, «Урядовий кур'єр», «Офіційний вісник Президента України» тощо. Офіційними друкованими виданнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування є видання, які спеціально видають органи державної влади та органи місцевого самоврядування (наприклад, збірники, інформаційні листки тощо) для інформування про свою діяльність.

Формальна визначеність нормативно-правових актів делегованої правотворчості робить доступною інформацію про необхідну та можливу поведінку всіх суб'єктів суспільних відносин. Ця інформація орієнтує поведінку людей, впорядковує їх діяльність, забезпечує інтереси суспільства та визначає напрями його розвитку.

Крім того, характерною ознакою нормативно-правових актів делегованої правотворчості, як джерел права, є їх дія у часі, просторі та щодо кола осіб. Здійснюється реалізація приписів таких актів через регулятивний вплив на врегульовані ними суспільні відносини. Часові межі дії характеризуються моментом набрання чинності актом і моментом втрати ним юридичної сили. Набрання чинності нормативно-правовим актом відбувається, як правило, з моменту його офіційного оприлюднення в ЗМІ. Чинність нормативно-правових актів делегованої правотворчості означає наявність у них юридичної сили, нормативності та загальнообов'язкового значення до виконання¹⁴.

Дія нормативно-правових актів делегованої правотворчості у просторі означає встановлення просторових масштабів, у межах яких можуть бути реалізовані правові приписи, і відповідно визначається територією держави чи певної адміністративно-територіальної одиниці¹⁵. При цьому нормативно-правові акти

делегованої правотворчості можуть бути: загальнодержавними (діють на всій території держави), регіональними (діють на території суб'єкта, що наділений делегованими повноваженнями) та місцевими (діють на території муніципального утворення). Що ж стосується дії нормативно-правових актів делегованої правотворчості щодо кола осіб, то зазначимо: акти мають юридичну силу щодо всіх осіб, які перебувають на території держави чи адміністративно-територіальної одиниці.

Поділяючи точку зору М. Марченка¹⁶ щодо юридичної сили нормативно-правових актів делегованої правотворчості, зазначимо, що:

1. Юридична сила й соціальна значимість кожного виду нормативно-правового акту делегованої правотворчості залежить від того, яке місце в системі державних органів посідає орган, що видає такі акти: тобто визначається ієрархією відповідних державних органів.

2. Нормативно-правові акти делегованої правотворчості повинні суворо відповідати актам вищих органів, які здійснили відповідне делегування повноважень, а всі вони загалом і кожний з них зокрема мають відповідати Конституції України.

3. Нормативно-правові акти делегованої правотворчості не повинні підміняти актів вищих органів державної влади, і навпаки, вищий орган не має права брати на себе вирішення питань, які належать до компетенції нижчих органів.

4. Нормативно-правові акти делегованої правотворчості можуть бути змінені лише органами, що їх видали, або вищими органами.

5. Нормативно-правові акти делегованої правотворчості завжди мають підзаконний характер.

Отже, нормативно-правовий акт делегованої правотворчості як джерело права – це зовнішня форма існування норм права у вигляді письмового офіційного акту-документу уповноважених суб'єктів делегованої правотворчості, яким встановлюються (змінюються, скасовуються) правові норми з метою регулювання суспільних відносин; акт виданий в межах делегованих повноважень суб'єктів делегованої правотворчості згідно спеціальної процедури має юридичну силу та обов'язковість до виконання, відображає політику органів державної влади чи суб'єктів місцевого самоврядування.

1. Ромашов Р.А., Сальников М.В. Источники современного российского права: некоторые проблемы систематизации // Актуальные пробл. теории и истории государства и права: Матер. междунар. науч.-теорет. конф. (Санкт-Петербург, 24 декабря 2003 г.). – СПб., 2004. – С. 140. **2. Лукьянова Е. А.** Закон как источник советского государственного права. – М., 1988. – С. 15. **3. Марченко М.Н.** Источники права: Учеб. пособие. – М., 2005. – С. 10–13. **4. Пархоменко Н.М.** Джерела права: проблеми теорії та методології. – К., 2008. – С. 141. **5. Червонюк В. И.** Теория государства и права: Учебное пособие. – М., 2006. – С. 256. **6. Лебедев М. П.** Государственные решения в системе регулирования социалистическим обществом // Сов. государство и право. – 1972. – № 1. – С. 82 – 83. **7. Алексеев С. С.** Теория государства и права: Учебник / Алексеев С. С., Архипов С. И., Корельский В. М. – М., 1997. – С. 311. **8. Пархоменко Н.М.** Цит. праця. – С. 81. **9. Оніщенко Н.М.** Правотворча діяльність Н. Оніщенко // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. Т. 1. – К., 2003. – С. 860. **10. Скакун О. Ф.** Теория государства и права: энциклопедический курс: Учебник. – Х., 2005. – С. 442. **11. Конституційне право України / Городецький О. В., Корнієнко М. І., Кравець Є. Я. та ін.** За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2002. –

С. 518 – 519. **12.** Толстик В. А. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий // Юрист. – 2001. – № 10. – С. 31 – 33. **13.** Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299. **14.** Пархоменко Н.М. Цит. праця. – С. 106. **15.** Абдулаев М. И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права: Учебник. – СПб., 2003. – С. 296. **16.** Марченко М. Н. Источники права: Учеб. пособие. – М., 2005. – С. 9–100.