

## ПІДЗАКОННІ АКТИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Калинюк С.С.,

старший викладач кафедри  
господарського права

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

*У статті досліджено правову природу та ознаки підзаконних актів місцевих органів виконавчої влади, які є основним інструментом регулювання суспільних відносин на регіональному рівні, визначено основні вимоги юридичної техніки, що ставляться до змісту підзаконних актів місцевих органів виконавчої влади та здійснено порівняльний аналіз щодо втілення цих вимог при розробленні та прийнятті таких актів у практичній діяльності місцевих державних адміністрацій.*

*Ключові слова: підзаконний акт, місцевий орган виконавчої влади, місцева державна адміністрація.*

*У статті досліджена правова природа та ознаки подзаконных актов местных органов исполнительной власти, которые являются основным инструментом регулирования общественных отношений на региональном уровне, определены основные требования юридической техники, которые относятся к содержанию подзаконных актов местных органов исполнительной власти и осуществлен сравнительный анализ по воплощению этих требований при разработке и принятии таких актов в практической деятельности местных государственных администраций.*

*Ключевые слова: подзаконный акт, местный орган исполнительной власти, местная государственная администрация.*

*This article explores the legal nature and characteristics of bylaws of local authorities, which is the main instrument for regulation of public relations at the regional level, the main demands of the legal instruments that relate to the content of regulations local authorities and by comparative analysis of how to implement these requirements in development and adoption of such acts in the practice of local state administrations.*

*Keywords: bylaw, the local executive authority, the local state administration.*

Сучасне вітчизняне законодавство знаходиться на етапі становлення нової ідеології нормативно-правового регулювання суспільних відносин, на зміну командно-директивному правовому нігілізму приходять цінності правової держави та верховенства права.

Законодавство держави за своєю природою є чітко узгодженою системою нормативно-правових актів. У цьому плані можна погодитися із визначенням Гусева Д.В., що законодавство являє собою органічну систему, оскільки має для цього всі необхідні ознаки: цілісність, різнобічну структуру, характеризується не менш ніж двома типами зв'язків, організацією, внутрішнім джерелом перетворення, принципами [5, С. 14].

Систему законодавства у першу чергу утворюють закони та підзаконні акти, і якщо перші характеризуються відносною стабільністю, то останні відображають динаміку суспільних відносин, покликані забезпечити оперативність та гнучкість у правовому регулюванні. Саме підзаконні акти складають основу кількісну питому вагу правових актів системи законодавства.

Серед підзаконних актів окреме значення посідають акти місцевих органів виконавчої влади, що є віддзеркаленням державної політики на місцевому

рівні. Такі акти виконують важливу функцію у правовому регулюванні суспільних відносин, будучи найбільш близькими до своїх адресатів враховують потреби та специфіку регіону. Крім того, нормативно-правове регулювання є ефективним у результаті узгодженої взаємодії законодавчих актів з підзаконними підзаконними та індивідуальними правовими актам.

Основою принципу верховенства права є створення чіткої взаємоузгодженої системи законодавства, що ґрунтується на засадах відповідності та відсутності суперечностей змісту підзаконних правових актів правовим актам вищої юридичної сили – законам. Проте стан виконання такого принципу не завжди є задовільним. Це викликано рядом об'єктивних та суб'єктивних факторів, що в результаті призводять до колізії між правовими актами, деформації та перекрученні завдань, що ставляться при прийнятті закону у виданих на його виконання підзаконних актах, низьким рівнем юридичної техніки підготовки місцевих підзаконних актів.

Вищезазначені проблеми, що піднімаються правовою наукою зумовлюють актуальність та інтерес до дослідження питань правової сутності місцевих підзаконних актів органів виконавчої влади, їх форми та змісту, відповідності юридико-технічним ви-

могам розроблення та прийняття, принципам верховенства права та правового закону (тут закон вжито у широкому розумінні та ототожнено з правовим актом вцілому – авт.).

Метою статті є комплексне дослідження поняття та ознак підзаконного правового акту, який є основною формою реалізації правотворчої функції місцевих органів виконавчої влади.

Для досягнення поставленої мети, автором визначено наступні завдання, що підлягають дослідженню при написанні даної статті, а саме: дослідити сутність поняття «підзаконний акт», визначити основні вимоги юридичної техніки, принципів верховенства права та правового закону, що ставляться до підзаконних актів, з'ясувати місце і роль таких актів у системі законодавства, проаналізувати відповідність чинних підзаконних актів місцевих органів виконавчої влади вищезазначеним вимогам та запропонувати конкретні пропозиції щодо удосконалення правотворчої діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Питання правової сутності підзаконних актів досліджували Алексеев С.С. [8], Керімов Д.А. [6], Тихоміровим Ю.А. [16], Романова Г.В. [11], Філіппов Б.М. [12], Яценко В.М. [14], вітчизняні науковці Горбунова Л.М. [10], Мельник Ю.В. [13], Величко В.О. [9].

Разом з тим, вищезазначеними науковцями питання правової природи підзаконних правових актів досліджується або у комплексі з законами шляхом їх порівняльного аналізу та співвідношення, або ж побічно як результат діяльності місцевих органів виконавчої влади. При цьому, у науковій літературі акцент робиться на аналіз підзаконних актів центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, а правові акти місцевих органів виконавчої влади досліджені недостатньо.

У юридичній літературі існують різні підходи до визначення сутності як правового акту взагалі, так і підзаконного акту зокрема. Проаналізуємо деякі з них.

Р.Ф. Васильєв під правовим актом розуміє виявлення уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини шляхом встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також встановлення (зміни, припинення) конкретних правовідносин, результати якого у вигляді наказів, звернень, угод і інше у встановлених законом випадках фіксуються в документальній формі [3, С. 25].

Даний підхід відображає вольовий характер правового акту, що передбачає наявність можливості (повноваження) компетентного органу встановлювати обов'язкові для виконання правові приписи, шляхом втілення їх у формі свого рішення.

Таким чином, виходячи із цих та інших визначень правового акту, основними його ознаками є нормативність, загальнообов'язковість, формальна визначеність, чітка форма вираження тощо.

Що ж стосується підзаконних правових актів, то зокрема С.С. Алексеев визначає їх як нормативний

юридичний акт компетентного органу, що заснований на законі і не суперечить йому.

Таким чином, Алексеев підкреслює похідну роль підзаконного правового акту по відношенню до закону. З таким твердженням звичайно не можна погодитися, разом з тим, на нашу думку, похідна роль підзаконного акту повинна передбачатися не тільки по відношенню до закону, а й по відношенню до міжнародно-правових актів, що підписані (ратифіковані) нашою державою.

Аналогічне за своєю суттю визначення щодо похідного характеру підзаконного акту ми знаходимо й у Горбунової Л.М., яка термін “підзаконний нормативно-правовий акт” визначає збірною юридичною категорією, яка виражає одну загальну властивість великої, найбільшої за кількісним складом групи нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності в Україні, згідно якої їх зміст повинен ґрунтуватися на положеннях закону і йому не суперечити [10, С. 10].

З даних визначення можна констатувати чи не найголовнішу ознаку підзаконного акту – його вторинний характер. Таку ознаку підкреслює Яценко В.М., який визначає підзаконний акт як офіційний документ, що приймається в межах компетенції уповноваженого органу та містить норми права, що конкретизують діючий закон, не виходячи за його межі [14, С. 10].

Дещо на інших ознаках, а саме на обов'язковому владному характері, підзаконного акту зацентровує увагу Романова Г.В., яка під підзаконним правовим актом розуміє офіційний письмовий документ прийнятий правомочним суб'єктом права (державним органом, органом місцевого самоврядування, керівником міністерства чи відомства, керівником підприємства, установи та організації), що має обов'язків та владний характер та регулює суспільні відносини [12, С. 6].

Йдучи від загального до конкретного ми можемо стверджувати про вторинний характер й актів місцевих органів виконавчої влади. При цьому, вторинний характер таких актів проявляється не тільки в тому, що останні повинні відповідати законам, але й підзаконним актам вищої юридичної сили: постановам Верховної Ради, указам та розпорядженням Президента, постановам Кабінету міністрів, наказам міністерств, відомств, інших центральних органів виконавчої влади тощо, а також чинним міжнародно-правовим актам.

Вторинному характеру підзаконних актів місцевих органів виконавчої влади кореспондує наступна ключова їх ознака – підзаконність, згідно якої акти місцевих органів влади повинні відповідати закону, видаються на його основі чи на його виконання та регулюють відносини в межах, визначених законом.

Третьою специфічною ознакою актів місцевих органів виконавчої влади є обмеженість поширення їх дії у просторі та за колом осіб. Так, просторові межі їх чинності зумовлюються адміністративними

кордонами територіальної одиниці, на яку поширюється юрисдикція органу, що його видав (район, область) та регулюють поведінку лише тих учасників суспільних відносин, що постійно чи тимчасово перебувають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Враховуючи таку властивість акти місцевих органів виконавчої влади часто називають регіональними підзаконними актами.

Вищезазначене свідчить, що підзаконний правовий акт приймається компетентним органом виключно у межах його повноважень, що встановлені законом та діє на території, на яку поширюється компетенція такого органу.

Крім вищеперерахованих властивостей, підзаконним актам місцевих державних адміністрацій притаманні також і загальні ознаки нормативного акту, це: обов'язковий характер, нормативність, виконання таких актів забезпечується державним примусом тощо.

Таким чином, синтезуючи вищенаведені ознаки підзаконного правового акту органу виконавчої влади ми можемо визначити, що – це правова форма реалізації повноважень місцевої державної адміністрації нормативного чи індивідуального характеру, що оформляється шляхом видання розпорядження її голови, яке має державно-владний характер, приймається на підставі закону, у спосіб визначений ним та на його виконання, має обов'язковий характер на території відповідного регіону та тягне настання наслідків негативного характеру для суб'єктів, що недотрималися чи порушили його приписи.

Нормативно-правовою основою для прийняття підзаконних актів місцевими органами виконавчої влади є Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», інші закони та постанови Верховної ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови Кабінету міністрів України, накази міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади.

На регіональному рівні державну владу, зокрема виконавчу, представляє місцева державна адміністрація в особі її голови, який впроваджує державну, зокрема урядову, політику [15, С. 376].

Відповідно до Конституції України, місцевими органами виконавчої влади є місцеві державні адміністрації, на які покладено обов'язок на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади [1].

Виконання таких обов'язків здійснюється шляхом підзаконної правотворчості місцевих державних адміністрацій. Згідно ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази [2].

Надзвичайно цікавим є той факт, що коментована норма визначає суб'єктами підзаконної правотворчості – керівника місцевого органу виконавчої влади та керівників структурних

підрозділів такого органу, а не сам орган вцілому. Дане положення закріплене і в регламентах діяльності місцевих державних адміністрацій. Так, згідно п. 10.1. Регламенту Закарпатської державної адміністрації Голова облдержадміністрації на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, за власною ініціативою видає одноособово в межах повноважень облдержадміністрації розпорядження.

В той час, як закони та підзаконні акти кабінету міністрів видаються від імені органу, що їх прийняв. У зв'язку з цим, виникає питання, хто є суб'єктом правотворчості на місцевому рівні у системі виконавчої влади – орган чи його посадова особа? Крім того, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» розділяє повноваження місцевої державної адміністрації (глава 3) та повноваження її голови (ст. 39), які до того ж є вужчими за змістом ніж повноваження органу вцілому. За такої ситуації, видаючи розпорядження з питання, що належить до кола повноважень адміністрації, але не належить до компетенції її голови, останній виходить за межі своїх повноважень, а таке розпорядження може бути визнане незаконним. Наведемо приклад, відповідно до п. 7. ч. 1. ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцева державна адміністрація вирішує питання використання земель та природних ресурсів на відповідній території (наприклад, розпорядження Голови Закарпатської ОДА «Про вилучення, зміну цільового призначення та надання товариству з обмеженою відповідальністю „Ресурс Р” земельної ділянки в довгострокову оренду» від 05 вересня 2007 року). Голова місцевої державної адміністрації своїм розпорядженням надає таке право певному суб'єкту господарювання. Разом з тим, для народу України, що є джерелом влади та якому остання повинна служити, навідомою залишається процедура прийняття такого рішення: чи-то головою одноособово, чи-то адміністрацією як колегіальним органом, чому саме певному суб'єкту господарювання було надане таке право, проводився чи ні тендерний відбір тощо? І взагалі, яким чином тоді реалізуються повноваження органу виконавчої влади вцілому?

У зв'язку із цим, на нашу думку доцільно було б у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» розмежувати акти місцевої адміністрації та її керівника, надати місцевому органу виконавчої влади статус правотворця, вивести правові акти місцевої адміністрації в окрему групу (назвавши їх наказами, декретами чи іншим чином). Так, безумовно ми погоджуємося, що акти місцевої адміністрації повинні підписуватися керівником, але їх видавником повинен бути сам орган. Керівник ж адміністрації одноособово повинен мати можливість видавати розпорядження лише з того кола питань, що належати до його компетенції, а не до компетенції місцевого органу виконавчої влади.

Доцільною у цьому плані також є пропозиція

Погребняка С.П., який говорить про необхідність запровадження в Україні таких підстав для визнання актів недійсними правових актів, як “порушення процесуальних вимог” і “зловживання повноваженнями при затвердженні актів” [7, С. 15].

Так, якщо правовий акт місцевого органу виконавчої влади прийнятий з порушенням процедури його прийняття, в тому числі виданий керівником органу виконавчої влади без попередньої юридичної та економічної експертизи, він повинен бути скасований.

Будь-який правовий акт, в тому числі підзаконні акти органів виконавчої влади, повинен відповідати певним вимогам, які охоплюються поняттям юридичної техніки прийняття правового акту. Жинкіна С.А. говорить, що законодавча техніка переслідує дві цілі: по-перше раціонально, адекватно врегулювати суспільні відносини, не допустити прогалин, викласти нормативний акт чітко та однозначно, і в той же час лаконічно, цілеспрямовано; по-друге, зробити нормативний акт достатньо понятним, зрозумілим особам, який він адресований [4, С. 12].

З метою досягнення вищезазначених цілей, вимоги юридичної техніки повинні бути дотримані починаючи від підготовки проекту правового акту та закінчуючи моментом набрання ним чинності. Відповідно до п. 10.2. Регламенту Закарпатської ОДА та п. 68 питового регламенту місцевих державних адміністрацій, що затверджений Постановою Кабінету міністрів України від 11 грудня 1999 року, проекти розпоряджень голови облдержадміністрації готують структурні підрозділи облдержадміністрації, її апарату, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади та райдержадміністрації, підписується керівником підрозділу. До проектів розпоряджень нормативного характеру, у тому числі регуляторних актів, є обов’язковим подання пояснювальної записки. Після цього, проект підлягає обов’язковій правовій експертизі юридичним відділом адміністрації. Разом з тим, Регламент не регулює структуру розпорядження голови ОДА, його обов’язкові реквізити.

Жинкін С.А. відмічає наступні частини, з яких повинен складатися нормативно-правовий акт: 1) форма (розпорядження, наказ тощо); 2) найменування органу, що видав акт, 3) найменування акту; 4) вступна частина (преамбула); 5) основна частина (нормативний зміст); 6) вказівка на наслідки невиконання акту та відповідальність; 7) вказівка про відміну інших актів; 8) вказівка про порядок набрання чинності; 9) підпис уповноваженої посадової особи [4, С. 16]. На нашу думку, підзаконний правовий акт також обов’язково повинен містити посилання на закон (його пункт), на виконання якого чи згідно якого підзаконний акт видається.

Проаналізувавши акти Закарпатської ОДА, хочеться відмітити, що у ряді випадків, деякі вимоги юридичної техніки при їх прийнятті ігноруються (так акти не містять преамбули, не сформульовані цілі, які повинні бути досягнуті шляхом прийняття

акту, відповідальність за їх порушення, пункту регулюючого порядок набрання ними чинності.

Також, можна виділити деякі юридико-технічні недоліки регіонального підзаконного масиву, зокрема: неузгодження норм різних актів, наявність протиріч між правовими актами різних місцевих адміністрацій, неструктурованість акту, вживання вузько-професійних неюридичних термінів тощо.

Таким чином, серед порушень вимог юридичної техніки при прийнятті підзаконних актів місцевими органами виконавчої влади найпоширенішими є неструктурованість акту, вживання вузькопрофесійних неюридичних термінів, дублювання правових норм у різних актах.

У зв’язку з цим, погоджуємося з думкою Дзюбенко О.Л., яка говорить про необхідність розроблення єдиного нормативно-правового акта, який би встановлював для всіх центральних органів виконавчої влади, загальні правила створення, скасування та упорядкування відомчих актів, вичерпний перелік їх форм, що сприятиме усуненню колізій та прогалин, які мають місце у чинному законодавстві, підвищенню загального рівня якості правових актів, що безпосередньо пов’язується з ефективністю правового регулювання [17, С. 12]. Але пропонуємо поширити сферу його дії також на правові акти місцевих органів виконавчої влади.

Поряд з прийняттям закону «Про нормативно-правові акти в Україні» необхідним є прийняття також закону «Про систему законодавства України», який б окреслював систему вітчизняного законодавства у світлі взаємозв’язку та взаємозалежності правових актів, надавав можливість вибудувати чітку ієрархічну систему законодавства України, регламентував процедуру застосування правових норм, що колізують між собою.

Окрему увагу хочеться звернути на таку форму реалізації правотворчої функції голови місцевої державної адміністрації як видання ним доручень, а саме на його легітимність. Відповідно до ст. 18 Конституції України органи державної влади зобов’язані діяти на підставі, в межах та в порядку передбаченому чинним законодавством України. П. 12 ст. 92 Конституції встановлює, що виключно законами України визначається організація та діяльність органів виконавчої влади.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» не передбачає такого виду підзаконного правового акту як доручення, разом з тим така форма правотворчості голови місцевої адміністрації міститься у регламенті діяльності місцевих органів виконавчої влади, який, щоправда, затверджується розпорядженням голови місцевої державної адміністрації. У зв’язку з цим, вважаємо, що доручення голови місцевої державної адміністрації не може носити нормативного характеру, а є виключно допоміжним засобом організації взаємодії між керівником адміністрації та окремими його структурними підрозділами чи посадовими особами

або з місцевими адміністрації нижчого рівня, за допомогою якого, на основі відносин субординації, керівник місцевого органу виконавчої влади організовує діяльність очолюваного ним органу влади.

Підсумовуючи вищесказане можна зробити наступні висновки:

Правові акти місцевих органів виконавчої влади є органічною частиною системи законодавства України, що приймаються на основі та на виконання правових актів вищої юридичної сили. Дана властивість визначає підзаконний характер досліджуваної нами групи актів.

Зовнішньою формою матеріалізації підзаконною діяльності місцевих органів виконавчої влади є розпорядження глав місцевих державних адміністрацій. Шляхом видання розпоряджень керівники місцевих адміністрацій забезпечують виконання динамічної функції права, створюють умови для виконання цілей поставлених у правових актах вищої юридичної сили, враховують специфіку

регіону.

Разом з тим, за відсутності у нашій державі єдиного правового атку, який б визначав поняття та систему законодавства, розпорядження глав місцевих державних адміністрацій характеризуються певними правовими дефектами, а саме неврегульованість процедури прийняття такого акту, відсутність чітких вимог до структури розпоряджень, недотримання вимог юридичної техніки щодо форми та змісту таких актів.

Вирішення даних проблем повинно бути реалізоване шляхом прийняття Законів України «Про нормативно-правові акти в Україні» та «Про систему законодавства України», в яких повинно бути чітко визначено види правових актів, що складають систему законодавства України, процедуру їх прийняття, вказано на суб'єкта владних, що вправі видавати той чи інший акт, від чого залежатиме місце правового акта у системі законодавства, а також чіткі вимоги до змісту правового акту, при недотриманні яких, такий акт не може бути застосований.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України // Голос України. – 1996. – 7 серпня
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – N 20-21. – Ст. 190
3. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник МГУ. Сер.11: Право. -1998. -№ 5. - С. 23-28
4. Законодательная техника в региональном правотворчестве: теоретический аспект. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Жинкин С.А. – Краснодар, 2000. – 24 с.
5. Законодательство Российской Федерации: понятие и система в условиях постсоветского развития русской государственности. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Гусев Д. В. – Омск, 2003. – 23 с.
6. Керимов Д.А. Проблемы законодательной техники // Международное и национальное уголовное законодательство. – М.: ЛексЕст, 2004. – С.16-19
7. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Погребняк С.П. – Харків, 2001. – 25 с.
8. Общая теория права: учебник / под ред. Алексеева С.С., Плеханова П.А. – М.: Проспект, 2009. – 566 с.
9. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Величко В.О. – Харків, 2001. – 14 с.
10. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Горбунова Л.М.. - Київ, 2005. – 31 с.
11. Подзаконные правовые акты и их реализация. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Романова Г.В. – Казань, 2006. – 24 с.
12. Подзаконные акты субъектов РФ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Филиппов Б.М. – Казань, 2004. – 26 с.
13. Правове регулювання місцевих органів виконавчої влади. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Мельник Ю.В. – Київ, 2006. – 21 с.
14. Применение подзаконных нормативных правовых актов в судебной деятельности. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Яценко В.М. - М, 2003. – 22 с.
15. Сухорукова А. Роль і місце голів місцевих державних адміністрацій у державно-владній системі // Збірник наукових праць. – 2009. - № 18/19. – С. 374-380
16. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М.:Норма, 1996. – 432 с.
17. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Дзюбенко О.А. – Київ, 2010. – 16 с.