

УДК 342.6 (100)

## **ВИДИ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ**

Гетьман Є.А., к.ю.н., с.н.с., начальник

*Відділ координації правових досліджень апарату президії  
Національної академії правових наук України*

У статті аналізуються норми чинного законодавства іноземних держав щодо встановлення видів підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Розглядається питання щодо виявлення позитивного досвіду та можливості і доцільності запровадження його в Україні. Також підготовлені ґрунтовні пропозиції та висновки, щодо видів підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади іноземних держав.

*Ключові слова: підзаконний нормативно-правовий акт органу виконавчої влади, іноземний досвід, види.*

Гетьман Е.А. / ВИДЫ ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ / Отдел координации правовых исследований аппарата президиума Национальной академии правовых наук Украины, Украина

В статье анализируются нормы действующего законодательства иностранных государств по установлению видов подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. Рассматривается вопрос по выявлению положительного опыта и возможности и целесообразности внедрения его в Украине. Также подготовлены обстоятельные предложения и выводы, относительно видов подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти иностранных государств.

*Ключевые слова: подзаконный нормативно-правовой акт органа исполнительной власти, иностранный опыт, виды.*

Getman E.A. TYPES SUBORDINATE REGULATORY EXECUTIVE AUTHORITIES OF FOREIGN COUNTRIES / Coordination Division legal research unit of the National Academy of Law Sciences, Ukraine  
This paper analyzes the current legislation of foreign states to establish a kind of subordinate legal acts of the executive power. The purpose of this paper is to conduct research sub- types of legal acts of the executive authorities of foreign countries.

To achieve this goal it is necessary to perform the following tasks: to identify the positive experience of the legal regulation of sub- legal acts , to determine the possibility of its implementation in Ukraine , view the relevant regulatory acts of foreign countries, such as Kazakhstan, Tajikistan, Uzbekistan, Belarus France, Germany, Italy, Japan and the USA.

This paper analyzes the aforementioned law states regarding the types of sub- legal acts of the executive authorities of foreign countries. The question as to identify good practices and opportunities of introducing and establishing sub-types of legal acts of the executive power in Ukraine.

Also considered opinion that national scientists believe unequivocally instructions, regulations , procedures and so on. Approved by the respective normative legal act as legal documents.

The draft Law of Ukraine «On Legal Acts» properly defined norm on the place of these documents are already sub-legal acts. Yes, we offer outlined the rules, procedures, regulations, statutes, regulations, instructions are normative legal acts containing norms of law, approved by the appropriate administrative subordinate regulatory acts and are their parts and they have the same legal force.

*Key words: subordinate normative legal act of the executive authorities, international experience, types.*

В Україні на сучасному етапі триває активне обговорення та обґрунтування актуальності прийняття єдиного нормативно-правового акта, яким мають бути врегульовані питання нормотворчої діяльності уповноважених органів в Україні, нормативно-правових актів взагалі та підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади зокрема – Закону України «Про нормативно-правові акти». В іноземних державах як ближнього, так і дальнього зарубіжжя питання нормотворчості врегульовано на законодавчому рівні вже досить тривалий час.

**Метою статті** є проведення наукового дослідження видів підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади іноземних держав. Для досягнення поставленої мети варто виконати такі завдання: виявити позитивний досвід законодавчої регламентації підзаконних нормативно-правових актів; визначити питання щодо можливості його запровадження в Україні; ознайомитися із відповідними нормативно-правовими актами іноземних держав, таких як: Республіки Казахстан, Таджикистан, Узбекистан, Білорусь, Франція, Німеччина, Італія, Японія та США.

Так, законом Республіки Казахстан «Про нормативні правові акти» до підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади віднесені: нормативні постанови Уряду

Республіки Казахстан, нормативні постанови Центральної виборчої комісії Республіки Казахстан та Рахункового комітету з контролю за виконанням республіканського бюджету, нормативні правові накази міністрів Республіки Казахстан та інших керівників центральних державних органів, нормативні правові постанови центральних державних органів [1, ч.2 ст.3]. Визначення нормативності конкретних видів підзаконних нормативно-правових актів є позитивним досвідом, конкретизацією видів актів, які відносяться до підзаконних нормативно-правових актів. Законом Республіки Узбекистан «Про нормативно-правові акти» чітко визначено, які нормативно-правові акти є законодавчими, а які підзаконними нормативно-правовими актами. До підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади віднесені постанови Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан, накази та постанови міністерств, державних комітетів та установ, рішення органів державної влади на місцях [2, ч.3 ст.6]. На нашу думку, конкретизація та розмежування нормативно-правових актів на законодавчі та підзаконні є позитивним досвідом, який сприяє первинному визначенню місця конкретного акта в системі нормативно-правових актів взагалі. Законом Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» не застосовується поняття підзаконний нормативно-правовий акт, але встановлено, що Рада Міністрів Республіки Білорусь, міністерства та інші органи виконавчої влади на підставі і на виконання Конституції Республіки Білорусь, актів Президента Республіки Білорусь, законів Республіки Білорусь у межах своїх повноважень видають: Рада Міністрів Республіки Білорусь – постанови; міністерства та інші органи виконавчої влади – постанови та накази [3, ст.ст.17, 18]. Але, враховуючи, що поняття підзаконного нормативно-правового акта є визнаною в юридичній теорії та практиці правовою категорією, воно має знаходити своє відображення у відповідних законодавчих актах про нормативно-правові акти, як таке, що займає особливе місце в системі законодавства кожної країни. Законом Республіки Таджикистан передбачено, що органами виконавчої влади видаються такі види підзаконних нормативно-правових актів: постанови та розпорядження Уряду Республіки Таджикистан, міністерства та інші державні органи приймають нормативні правові акти у вигляді розпоряджень, інші державні комітети та Національний банк – у вигляді постанов [4, ст.ст.21, 22]. Взагалі слід зазначити, що в переглянутих законодавчих актах країн пострадянського простору простежуються певні спільні риси щодо визначення видів та органів виконавчої влади уповноважених на їх прийняття.

У Франції виконавча влада представлена президентом та прем'єр-міністром. Нормативно-правові акти, які вони видають при реалізації нормотворчих повноважень – це декрети. Президент видає декрети в межах своїх повноважень, які в певних випадках потребують контрасигнації прем'єр-міністром. Прем'єр-міністром видаються декрети двох видів: 1) підлеглі декрети, які видаються з метою забезпечення та виконання законів, та мають бути похідними від відповідних законодавчих актів вищої юридичної сили; 2) автономні декрети, які видаються при реалізації особистих повноважень та регулюють суспільні відносини, які не врегульовані законодавчою базою. У встановлений законодавством час урядом Франції видаються також ордонанси, які є результатом реалізації урядом делегованих законодавчим органом повноважень урядові [5, 206-207]. Отже, у Франції вищий орган виконавчої влади – Рада Міністрів із прем'єр-міністром на чолі – видають декрети, які аналогічно із українськими постановами Кабінету Міністрів України регулюють і відносини, які вже взагалі врегульовано законодавчими актами та потребують закріплення механізмів їх реалізації та виконання (видані на виконання та на підставі відповідного закону), і відносини, які вперше виникли в країні (потребують оперативного врегулювання, не врегульовані законодавчими актами). Отже, постанова Кабінету Міністрів України є нормативно-правовим актом первинного регулювання. Загальновідомо, але не закріплено на законодавчому рівні, що постанови Кабінету Міністрів України виконують функції як вторинного (на підставах та на виконання законодавчих актів), так і первинного регулювання суспільних відносин. Така практика склалася в нашій країні і діє вже тривалий час та з огляду французького законодавства вбачається, що у Франції зазначений досвід врегульовано нормативно та визнано доцільність й вірність як первинного, так і вторинного регулювання суспільних відносин органами виконавчої влади.

В Італії, у процесі реалізації нормотворчих повноважень Уряд видає декрети-закони на підставі доручення парламенту та з власної ініціативи. Відповідні декрети-закони можуть видаватися Урядом лише у виключних, необхідних та невідкладних випадках. За аналогією із Францією, Урядом Італії реалізуються делеговані Парламентом законодавчі повноваження у певному,

встановленому законом часові та порядку. Отже, в Італії урядові майже не надається можливості первинного регулювання суспільних відносин, за поодинокими винятками. До системи підзаконних нормативно-правових актів Італії входять також делеговані регламенти, регламенти уряду, окремих міністерств, міжміністерські, центральних та переферійних органів публічної адміністрації, автономних установ, у тому числі регіональних та місцевих. У системі підзаконних нормативно-правових актів Італії регламенти уряду мають вищу юридичну силу стосовно інших нормативних документів [6].

У Німеччині Федеральний Уряд об'єднує та направляє систему органів виконавчої служби країни. Реалізуючи нормотворчі повноваження, Уряд Німеччини видає постанови на виконання законів (з метою конкретизації законодавчих актів, тобто мають підзаконний характер), з ряду питань, встановлених законодавством Німеччини, уряд видає укази, які мають силу законів (тобто виконують функцію первинного регулювання відносин), та інші адміністративні приписи, які виражаються в таких формах: якщо рішення приймається урядом колегіально – у формі директив; якщо конкретизується певний порядок – у формі інструкцій тощо. Міністри Німеччини, як представники виконавчої влади, відповідально та самостійно «ведуть справи своєї галузі» та уповноважені видавати постанови, які мають силу закону [7, 210-214; 6].

У Японії підзаконні нормативно-правові акти складають більшу частину джерел права, та кількість їх практично не обліковується. Так, органами виконавчої влади, на виконання та відповідно до Конституції і законів Японії, приймаються такі види підзаконних нормативно-правових актів: Кабінет Міністрів – урядові укази; міністерства та інші державні установи – накази; органи, створені та діючі при уряді, – правила [6].

Враховуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що взагалі види підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади (урядів, міністерств, місцевих органів виконавчої влади тощо) Франції, Німеччини, Італії, Японії майже співпадають із українськими підзаконними нормативно-правовими актами. Важливо також, що в зазначених країнах на законодавчому рівні визнано функції підзаконних нормативно-правових актів як підзаконного (вторинного), так і первинного правового регулювання суспільних відносин, що, на нашу думку, є позитивним досвідом, який може бути запроваджений українським законодавством.

Дещо відрізняються за видами, але подібні за змістом, нормативно-правові акти органів виконавчої влади Сполучених Штатів Америки. Так, адміністративні нормативні акти – акти органів виконавчої влади, за своїми кількісними показниками в США значно перевищують акти законодавчої влади - закони і акти судової влади – судові постанови. Взагалі нормативно-правові акти в США за змістом класифікуються на умовні та додаткові (підзаконні) акти. За видами нормативно-правові акти федеральних департаментів та установ розділяються на накази, інструкції, правила проваджень та процедур тощо, які розвивають, доповнюють та інтерпретують положення відповідних законів [6].

Законом Республіки Таджикистан «Про нормативні правові акти» встановлено, що регламент – це нормативний правовий акт, який регулює порядок діяльності будь-якого державного органу або його структурного підрозділу; положення – це нормативний правовий акт, який деталізує правовий статус, структуру, порядок діяльності державних органів або їх структурних підрозділів, визначає їх взаємовідносини з іншими юридичними та фізичними особами; статут – це нормативний правовий акт, який деталізує правовий статус, структуру, порядок діяльності організацій та їх структурних підрозділів та визначає порядок їх взаємодії з державними органами та іншими юридичними та фізичними особами; правила – це «нормативний правовий акт, який конкретизує норми загального характеру та детально регламентує порядок організації та здійснення будь-якого виду діяльності з поточних питань»; інструкція – це «нормативний правовий акт, який детально визначає зміст та питання регулювання в певній області суспільних відносин». Додатково зазначено, що в певних випадках, передбачених законодавством, можуть прийматися інші види нормативно-правових актів, з метою забезпечення виконання законів. Вищезазначені види нормативно-правових актів приймаються або затверджуються відповідними постановами Парламенту, постановами та розпорядженнями Уряду, указами та розпорядженнями Президента, розпорядженнями міністерств, інших державних органів тощо [4, ст.ст.26, 27].

Законом Республіки Узбекистан «Про нормативно-правові акти» встановлено, що

«нормативно-правовими актами можуть затверджуватися положення, правила, інструкції та інші документи, які є складовою частиною цих актів» [2, ст.15]. Таким чином, правила, інструкції, положення є документом, складовою частиною нормативно-правового акта, але самі по собі нормативно-правовим актом не визначені. Законом Республіки Вірменія «Про правові акти» встановлено, що «правила, статuti, порядки, інструкції, роз'яснення, умови, преїскуранти, списки, переліки, склади, таблиці, графіки, карти, графічні зображення та інші» оформлюються у вигляді додатків до правового акту, яким вони затверджуються, у якому обов'язково мають бути посилання на відповідні додатки [8, ч.5 ст.37].

Українські науковці (Л.М. Горбунова [9, 80-81], О.В. Зайчук [10, с. 141, 290, 311], Ю.С. Шемшученко [11] та інші) однозначно вважають інструкцію, положення, порядок та ін., які затверджуються відповідним підзаконним нормативно-правовим актом, також нормативно-правовим документом. На нашу думку, у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» [12] некоректно визначено норму щодо місця зазначених документів у системі підзаконних нормативно-правових актів. Так, ми пропонуємо законодавчо визначити, що правила, порядок, регламент, статут, положення, інструкція є нормативно-правовими актами, які містять норми права, затверджуються відповідними розпорядчими підзаконними нормативно-правовими актами та є їх складовими частинами і мають аналогічну їм юридичну силу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. О нормативных правовых актах : Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І [Електронний ресурс] : Веб-сайт законодательство Республики Казахстан Параграф. – Режим доступу : [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1009108](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108)
2. О нормативно-правовых актах : Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года № 160–ІІ (с изменениями) [Електронний ресурс] : Национальная база данных Законодательства Республики Узбекистан. – Режим доступу : [http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact\\_id=2105726](http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=2105726)
3. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-3 (с изменениями) [Електронний ресурс] : Веб-сайт Национальный правовой портал Республики Беларусь. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10000361>
4. О нормативных правовых актах : Закон Республики Таджикистан от 26.03.2009 № 506 [Електронний ресурс] : Веб-версия Законодательство стран СНГ. – Режим доступу : [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=27731](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=27731)
5. Козырин А.Н. Правовое регулирование деятельности правительства Франции / А.Н. Козырин // Правоведение. – 2006. – № 6. – С.198-213.
6. Административное право зарубежных стран [Електронний ресурс] / под. ред. проф. Козырина А.Н. – М. : Издательство "СПАРК", 1996. – 229 с. : Веб-сайт економіко-правової бібліотеки Vuzlib. – Режим доступу : [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z662\\_page\\_1.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z662_page_1.html)
7. Егорова М.О. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ / М.О. Егорова, А.А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205-215.
8. О правовых актах : Закон Республики Армения от 29.04.2002 № 320 [Електронний ресурс] : Официальный сайт Парламента Армении. – Режим доступу : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1280&lang=rus>
9. Горбунова Л.М. Принципы законности у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія Л.М. Горбунова. - К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
10. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко ; за заг. ред. О.М. Зайчук ; Ін-т законодавства ВР України. – К. : Юрінко Інтер, 2010. – 384 с.
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол) та ін. – К. : «Укр.енцикл.», 1998 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Лексика – українські енциклопедії та словники. – Режим доступу : [//leksika.com.ua/legal](http://leksika.com.ua/legal)
12. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 12.12.2012 р. № 0922 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45021](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021)