

ТЕМА 8

ПІДЗАКОННА НОРМОТВОРЧІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Мета: розкрити сутність, особливості та правові засади підзаконної нормотворчості різних органів державної влади України з позицій природно-правового підходу до праворозуміння.

План:

1. Підзаконна нормотворчість Верховної Ради України.
2. Підзаконна нормотворчість Президента України. Поняття контрасигнації.
3. Нормотворчість Кабінету Міністрів України. Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України.
4. Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК.
5. Нормотворча діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (відомча нормотворчість). Правила підготовки відомчих нормативно-правових актів.
6. Нормотворча діяльність місцевих органів виконавчої влади.
7. Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади.

Перелік ключових термінів і понять: підзаконна нормотворчість, нормативно-правовий акт, контрасигнація, постанова, розпорядження, Указ Президента, відомча нормотворчість, державна реєстрація нормативно-правових актів, правова експертиза, регламент, регуляторний вплив, нормопроєктувальна техніка, набрання чинності, оприлюднення нормативно-правових актів, Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів.

1. Підзаконна нормотворчість Верховної Ради України

Верховна Рада України, крім прийняття законів, уповноважена приймати підзаконні нормативно-правові акти, які спрямовані на забезпечення

реалізації законодавчих положень. Основними підзаконними актами Верховної Ради України є:

Постанови Верховної Ради України – приймаються більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради. Постанови можуть мати нормативний або індивідуальний характер. Нормативні постанови регулюють важливі суспільні відносини, а індивідуальні стосуються конкретних питань (призначення, звільнення, ухвалення заяв, звернень тощо).

Регламент Верховної Ради України – особливий підзаконний акт, що визначає порядок роботи парламенту, процедуру розгляду питань, організаційні форми діяльності. Регламент затверджується законом і є обов'язковим до виконання.

Декларації – особливий вид політико-правових актів, що проголошують основні принципи внутрішньої та зовнішньої політики держави або позицію Верховної Ради з певних питань.

З точки зору природно-правового підходу, нормотворчість Верховної Ради має бути спрямована на забезпечення невід'ємних природних прав громадян. Постанови та інші підзаконні акти повинні відповідати природі людини, сприяти розвитку особистості та захищати її гідність.

2. Підзаконна нормотворчість Президента України. Поняття контрасигнації

Президент України здійснює підзаконну нормотворчість відповідно до своїх конституційних повноважень. Основними формами нормотворчості Президента є:

Укази Президента України – нормативно-правові акти, що видаються на основі та на виконання Конституції і законів України. Укази можуть мати нормативний та індивідуальний характер. Нормативні укази містять загальнообов'язкові правила поведінки, розраховані на неодноразове застосування.

Розпорядження Президента України – правові акти індивідуального характеру, що стосуються конкретних питань організаційного, кадрового характеру.

Контрасигнація – це процедура скріплення підписами актів Президента України Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за акт та його виконання. Відповідно до ст. 106 Конституції України, укази і розпорядження Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 статті 106 Конституції України, підлягають контрасигнації.

Сутність контрасигнації полягає в:

- забезпеченні додаткової легітимації актів Президента;
- встановленні юридичної відповідальності уряду за реалізацію президентських актів;
- забезпеченні системи стримувань і противаг між гілками влади.

З позицій природно-правового підходу, контрасигнація є важливим інструментом забезпечення правової якості та справедливості підзаконних актів, оскільки передбачає додатковий рівень контролю за їхньою відповідністю природним правам людини та принципам справедливості.

3. Нормотворчість Кабінету Міністрів України. Правила підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. Нормотворчість КМУ характеризується такими особливостями:

Види нормативно-правових актів КМУ:

Постанови КМУ – нормативно-правові акти, що приймаються колегіально і регулюють найважливіші питання в межах компетенції уряду.

Розпорядження КМУ – акти організаційно-розпорядчого характеру або індивідуального характеру з конкретних питань.

Правила підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України регламентуються Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою КМУ. Ключові етапи підготовки:

1. *Ініціювання розробки проєкту* – суб'єктами ініціативи можуть бути члени КМУ, центральні органи виконавчої влади, інші державні органи.

2. *Підготовка проєкту* – здійснюється з дотриманням правил нормопроектувальної техніки, включає:

- обґрунтування необхідності прийняття;
- аналіз проблеми та мети регулювання;
- визначення джерел фінансування;
- аналіз регуляторного впливу.

3. *Погодження проєкту* – обов'язкове для всіх зацікавлених органів, профільних міністерств, у разі потреби — громадське обговорення.

4. *Правова експертиза* – перевірка на відповідність Конституції та законам України, міжнародним договорам.

5. *Подання проєкту на розгляд КМУ* – з усіма необхідними документами.

6. *Розгляд та прийняття на засіданні КМУ* – рішення приймаються більшістю голосів.

7. *Підписання та офіційне оприлюднення.*

З природно-правової точки зору, нормотворчість КМУ повинна бути спрямована на реалізацію та захист природних прав людини, забезпечення справедливості та рівності. Процедура підготовки актів має гарантувати їхню відповідність не лише формальним вимогам, але й змістовно – принципам справедливості та гуманізму.

4. *Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК*

Автономна Республіка Крим має власні органи нормотворчості, які діють в межах Конституції України та законів України.

Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК:

Постанови – нормативно-правові акти з питань, віднесених до повноважень ВР АРК.

Рішення – акти індивідуального характеру з питань організаційно-розпорядчого характеру.

Нормативно-правові акти Ради міністрів АРК:

Постанови – нормативно-правові акти з питань, віднесених до компетенції Ради міністрів.

Розпорядження – акти індивідуального характеру.

Особливості нормотворчості органів АРК:

1. Нормативно-правові акти ВР АРК та Ради міністрів АРК не можуть суперечити Конституції і законам України.

2. Нормотворчість здійснюється у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про Автономну Республіку Крим» та Конституцією АРК.

3. Акти підлягають державній реєстрації в порядку, визначеному законодавством України.

4. У випадку невідповідності актів АРК Конституції України та законам України, вони можуть бути зупинені Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України.

У контексті природно-правового підходу, нормотворчість органів АРК має враховувати етнокультурні особливості регіону, сприяти розвитку культурної ідентичності місцевого населення, проте завжди в межах основоположних прав і свобод людини, визначених Конституцією України.

5. Нормотворча діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (відомча нормотворчість). Правила підготовки відомчих нормативно-правових актів

Відомча нормотворчість є важливим елементом системи нормативно-правового регулювання, що забезпечує реалізацію законів та нормативно-правових актів вищого рівня.

Види відомчих нормативно-правових актів:

Накази – основний вид нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Інструкції – детальні роз'яснення порядку застосування законодавства.

Положення – акти, що визначають правовий статус, структуру, компетенцію, порядок діяльності органів, установ, організацій.

Правила – актами, що встановлюють порядок здійснення певної діяльності.

Методичні рекомендації – акти рекомендаційного характеру.

Правила підготовки відомчих нормативно-правових актів:

1. *Підготовка проєкту:*

- формування робочої групи;
- визначення предмету регулювання;
- збір та аналіз матеріалів;
- розробка тексту проєкту відповідно до правил нормопроєктувальної техніки.

2. *Внутрішнє погодження* – погодження структурними підрозділами органу, юридичною службою.

3. *Зовнішнє погодження* – з іншими заінтересованими органами влади.

4. *Антикорупційна експертиза* – обов'язкова для всіх проєктів нормативно-правових актів.

5. *Громадське обговорення* – проводиться для проєктів, що мають важливе суспільне значення чи впливають на права та обов'язки громадян.

6. *Підписання* – керівником органу.

7. *Державна реєстрація* – в Міністерстві юстиції України.

8. *Офіційне оприлюднення.*

З позицій природно-правового підходу, відомча нормотворчість повинна сприяти реалізації природних прав людини, забезпечувати справедливість та рівність у відповідних сферах регулювання. Хоча відомчі акти мають технічний, деталізований характер, вони мають відповідати фундаментальним цінностям права, а не лише забезпечувати ефективність управлінської діяльності.

6. Нормотворча діяльність місцевих органів виконавчої влади

Місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) здійснюють нормотворчу діяльність з метою реалізації державної політики на місцевому рівні та забезпечення виконання законів України.

Види нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади:

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій – основний вид нормативно-правових актів обласних та районних державних адміністрацій.

Накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій – з питань, віднесених до їх компетенції.

Особливості нормотворчості місцевих органів виконавчої влади:

1. Нормативно-правові акти приймаються на основі та на виконання Конституції, законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів та органів виконавчої влади вищого рівня.

2. Мають локальний характер, діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

3. Розпорядження, що мають нормативний характер, підлягають державній реєстрації в органах юстиції.

4. Розпорядження набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими розпорядженнями не встановлено пізніший термін.

5. Розпорядження, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню.

Процедура підготовки розпоряджень:

1. Підготовка проєкту відповідним структурним підрозділом.
2. Погодження з заінтересованими структурними підрозділами.
3. Правова експертиза юридичним відділом.
4. Підписання головою відповідної державної адміністрації.
5. Державна реєстрація (за потреби).
6. Оприлюднення (за потреби)

З точки зору природно-правового підходу, нормотворчість місцевих органів виконавчої влади має відображати не лише державні інтереси, але й враховувати місцеві особливості, потреби громади та забезпечувати справедливість на локальному рівні. Особливого значення набуває принцип пропорційності при прийнятті нормативно-правових актів, що передбачає баланс між публічними інтересами та правами й свободами громадян.

7. Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади

Державна реєстрація нормативно-правових актів є важливим елементом забезпечення законності підзаконних нормативно-правових актів та їх відповідності Конституції і законам України.

Сутність та мета державної реєстрації:

- забезпечення єдиних підходів до нормотворчості;
- перевірка відповідності нормативно-правових актів Конституції та законам України;
- запобігання порушенню прав, свобод і законних інтересів громадян;
- створення єдиного державного реєстру нормативно-правових актів;
- забезпечення доступності нормативно-правових актів для громадян.

Нормативно-правові акти, які підлягають державній реєстрації:

1. Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.
2. Акти місцевих органів виконавчої влади.
3. Акти інших органів, якщо вони:

- містять правові норми (правила поведінки);
- розраховані на невизначене коло осіб;
- призначені для неодноразового застосування;
- стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян.

Органи, що здійснюють державну реєстрацію:

Міністерство юстиції України – для актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади

Територіальні органи Міністерства юстиції – для актів місцевих органів виконавчої влади.

Етапи державної реєстрації:

1. *Подання акту на реєстрацію* – протягом 5 робочих днів після прийняття акту.

2. *Правова експертиза* – перевірка на відповідність Конституції, законам, актам вищої юридичної сили, правилам нормопроєктувальної техніки.

3. *Прийняття рішення* – про реєстрацію або відмову в реєстрації.

4. *Внесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів* – у разі позитивного рішення.

5. *Присвоєння реєстраційного номера.*

Підстави для відмови в державній реєстрації:

– невідповідність Конституції та законам України, актам вищої юридичної сили;

- порушення встановленої процедури прийняття акту;
- наявність у акті дискримінаційних положень;
- порушення прав і свобод людини;
- неврахування практики Європейського суду з прав людини.

З точки зору природно-правового підходу, державна реєстрація є важливим механізмом забезпечення відповідності підзаконних актів не лише позитивному праву (формальним законам), але й природним правам людини, принципам справедливості та рівності. Таким чином, Міністерство юстиції

виконує роль своєрідного «фільтра», який не допускає набуття чинності актами, що суперечать природним правам людини.

Висновки

Підзаконна нормотворчість органів державної влади є важливим елементом правової системи України, що забезпечує реалізацію законів через їх деталізацію та роз'яснення. З позицій природно-правового підходу, підзаконна нормотворчість має відповідати не лише формальним вимогам законності, але й забезпечувати справедливість, рівність, захист природних прав людини.

Кожен орган державної влади, здійснюючи нормотворчу діяльність, повинен керуватися не лише позитивним правом, але й фундаментальними принципами природного права. Це особливо важливо в контексті демократичної, правової держави, де людина, її права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю.

Система підзаконних нормативно-правових актів в Україні є досить розгалуженою та різноманітною, що відображає складність та багатовимірність суспільних відносин, які потребують правового регулювання. Водночас, така розгалуженість створює ризики неузгодженості та суперечливості, що вимагає вдосконалення механізмів координації нормотворчої діяльності різних органів державної влади.

Важливим елементом забезпечення якості підзаконних нормативно-правових актів є процедура їх державної реєстрації, яка дозволяє перевіряти їх відповідність Конституції і законам України, а також принципам верховенства права та природним правам людини.

Питання для самоконтролю:

1. Які підзаконні нормативно-правові акти приймає Верховна Рада України та яке їх значення?

2. У чому полягає сутність та значення контрасигнації актів Президента України?

3. Які основні етапи підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України?

4. Які особливості нормативно-правових актів органів влади Автономної Республіки Крим?

5. Які види відомчих нормативно-правових актів існують та які їх характерні ознаки?

6. Які основні правила підготовки відомчих нормативно-правових актів?

7. У чому полягають особливості нормотворчої діяльності місцевих органів виконавчої влади?

8. Які нормативно-правові акти підлягають державній реєстрації та який порядок її здійснення?

9. Яке значення має природно-правовий підхід для оцінки якості підзаконних нормативно-правових актів?

10. Які підстави для відмови в державній реєстрації нормативно-правових актів?

Тести для самоконтролю:

1. *Який акт Президента України підлягає контрасигнації?*

- а) указ про призначення виборів;
- б) указ про введення воєнного стану;
- в) указ про помилування;
- г) указ про присвоєння вищого військового звання.

2. *Хто здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств?*

- а) Кабінет Міністрів України;
- б) Секретаріат Кабінету Міністрів України;
- в) Міністерство юстиції України;
- г) Верховна Рада України.

3. *Який підзаконний акт не приймає Верховна Рада України?*

- а) постанова;
- б) декларація;
- в) регламент;
- г) інструкція.

4. Який термін подання нормативно-правового акту на державну реєстрацію?

- а) 3 робочі дні;
- б) 5 робочих днів;
- в) 10 робочих днів;
- г) 15 робочих днів.

5. Який орган здійснює нормотворчу діяльність в Автономній Республіці Крим?

- а) тільки Верховна Рада АРК;
- б) тільки Рада міністрів АРК;
- в) Верховна Рада АРК та Рада міністрів АРК;
- г) Представництво Президента України в АРК.

6. Який основний вид нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій?

- а) постанови;
- б) розпорядження;
- в) накази;
- г) рішення.

7. Які акти приймає Кабінет Міністрів України?

- а) укази і розпорядження;
- б) постанови і розпорядження;
- в) накази і директиви;
- г) постанови і декрети.

8. Що означає поняття «контрасигнація»?

- а) опублікування акту в офіційних виданнях;
- б) скріплення підписами Прем'єр-міністра і відповідального міністра;

в) реєстрація акту в Міністерстві юстиції;

г) візування акту юридичною службою.

9. Який акт не підлягає державній реєстрації?

а) наказ міністерства, що зачіпає права і свободи громадян;

б) розпорядження голови місцевої державної адміністрації нормативного характеру;

в) наказ міністра про призначення на посаду;

г) інструкція центрального органу виконавчої влади.

10. Що з перерахованого не є видом відомчого нормативно-правового акту?

а) наказ;

б) інструкція;

в) положення;

г) декрет.

Практичні завдання:

1. Проаналізуйте один із чинних указів Президента України, що потребує контрасигнації, та визначте, які аспекти природних прав людини він захищає або може порушувати.

2. Розробіть проєкт наказу міністерства (на вибір) з дотриманням усіх правил нормопроектувальної техніки на тему захисту одного з фундаментальних природних прав людини.

3. Здійсніть порівняльний аналіз двох постанов Кабінету Міністрів України (на вибір) щодо їх відповідності природно-правовим принципам та положенням Конституції України.

4. Підготуйте пакет документів, необхідних для державної реєстрації вигаданого нормативно-правового акту центрального органу виконавчої влади.

5. Проведіть правову експертизу розпорядження голови місцевої державної адміністрації (на вибір) щодо його відповідності законам України та принципам природного права.

Теми доповідей для презентації на практичному занятті:

1. Природно-правовий підхід як критерій оцінки якості підзаконних нормативно-правових актів.
2. Контрасигнація актів Президента України: порівняльно-правовий аналіз з практикою європейських держав.
3. Роль Міністерства юстиції України в забезпеченні якості нормативно-правових актів.
4. Проблеми ієрархії підзаконних нормативно-правових актів в Україні.
5. Гармонізація підзаконних нормативно-правових актів України з правом Європейського Союзу.
6. Антикорупційна експертиза підзаконних нормативно-правових актів як гарантія захисту природних прав людини.
7. Участь громадськості у підзаконній нормотворчості: правові механізми та практична реалізація.
8. Цифровізація процесів підзаконної нормотворчості та державної реєстрації нормативно-правових актів.
9. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування: проблеми відповідності державним нормативно-правовим актам.
10. Вплив рішень Конституційного Суду України на підзаконну нормотворчість.

Ситуативні задачі:

1. Міністерство охорони здоров'я України прийняло наказ, який встановлює нові вимоги до ліцензування медичної практики. Наказ був направлений на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України. Під час правової експертизи було виявлено, що окремі положення наказу обмежують право на підприємницьку діяльність більше, ніж це передбачено законом. Міністерство юстиції відмовило в реєстрації. Представник МОЗ наполягає, що такі обмеження необхідні для захисту пацієнтів.

Чи правомірною є відмова в державній реєстрації? Обґрунтуйте з точки зору природно-правового підходу.

2. Президент України видав указ про введення надзвичайного стану в одній з областей України у зв'язку з природним лихом. Указ не був скріплений підписами Прем'єр-міністра України та міністра внутрішніх справ.

Чи є даний указ легітимним? Чи потребує він контрасигнації? Обґрунтуйте свою відповідь посиланнями на відповідні норми Конституції України.

3. Голова обласної державної адміністрації видав розпорядження про обмеження руху вантажного транспорту центральними вулицями обласного центру у денний час. Група підприємців оскаржила це розпорядження, стверджуючи, що таке обмеження порушує їх право на підприємницьку діяльність і має встановлюватися лише на рівні закону.

Чи має голова ОДА повноваження видавати такі розпорядження? Чи відповідає це розпорядження принципам природного права? Як має бути вирішена ця ситуація?

4. Міністерство освіти і науки України розробило та затвердило наказом нові Правила прийому до закладів вищої освіти, які передбачають додаткові умови для вступу іноземних громадян. Наказ був зареєстрований в Міністерстві юстиції України і набрав чинності. Згодом Уповноважений Верховної Ради України з прав людини заявив, що окремі положення наказу мають дискримінаційний характер щодо іноземців.

Які дії можуть бути вжиті для виправлення ситуації? Як повинно було Міністерство юстиції оцінювати цей наказ під час державної реєстрації з точки зору природно-правового підходу?

5. Кабінет Міністрів України прийняв постанову, яка регулює порядок отримання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг. Постанова була прийнята без проведення консультацій з громадськістю та громадськими організаціями, що представляють інтереси соціально вразливих верств населення. Після набрання чинності постановою виявилось, що нові умови отримання субсидій позбавляють певні категорії громадян можливості отримати державну допомогу.

Чи відповідає процедура прийняття та зміст постанови принципам природного права? Які правові механізми можуть бути використані для захисту прав громадян у цій ситуації?

Додаткова література:

1. Андрусів Л. Теоретико-правові засади систем і нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128–131.
2. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 18 с.
3. Ганджа Н. В. Механізм реалізації Регламенту Верховної Ради України. *Життя і право*. 2005. № 5 (17). С. 41–47.
4. Задорожня Г. В. Організаційні форми роботи постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 70–75.
5. Заплотинська Ю. Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретична характеристика та порівняльно-правові аспекти. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Вип. 57. С. 36–42.
6. Курусь Т. В. Співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. № 6-3. Т. 1. С. 9–11.
7. Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 1 (68). С. 66–76.
8. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04. 2005 р. № 34/5 (редакція від 26.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text>

9. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>

10. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2011. 19 с.

11. Стременовський С. М. Підзаконна правотворчість: наукові підходи. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. № 2. С. 55–64.

12. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний економічний університет. Київ, 2005. 21 с.