



УДК 340.12

## ПОДЗАКОННАЯ ПРАВOTВОРЧЕСКАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА УКРАИНА

Светлана МЕЛЬНИЧУК,

кандидат юридических наук, доцент,

профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин

Прикарпатского факультета (г. Ивано-Франковск) Национальной академии внутренних дел

### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена подзаконной правотворческой форме реализации функций современного государства Украина. Рассмотрены и обобщены позиции, высказанные в литературе относительно подзаконной деятельности. Проанализированы действующие источники права относительно полномочий органов, уполномоченных на выполнение функций современного государства в подзаконной форме. Выделены основные признаки подзаконной правотворческой формы реализации функций современного государства Украина. На основании выявленной природы сформулировано определение её понятия.

**Ключевые слова:** современное государство, функции современного государства, правовая форма, правотворческая деятельность, подзаконная деятельность, подзаконная правотворческая форма реализации функций современного государства Украина, органы государства.

## THE LAW-MAKING PRIMARY AND SECONDARY LEGISLATION FORM OF EXECUTING THE FUNCTIONS OF THE MODERN STATE OF UKRAINE

Svetlana MELNYCHUK,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,

Professor at the Department of Social of Humanitarian Disciplines of Precarpathian Faculty (Ivano-Frankivsk) of the National Academy of Internal Affairs

### SUMMARY

The article is devoted to the law-making primary and secondary legislation form of executing the functions of the modern state of Ukraine. Considered and generalized positions expressed in the literature on subordinate activities. The author analyzes the existing sources of law concerning the powers of the authorized bodies to perform functions of the modern state in a subordinate form. The main features of the sub-law-making form of realization of the functions of the modern state of Ukraine are singled out. On the basis of the revealed nature, the definition of the concept is formulated.

**Key words:** modern state, functions of the modern state, legal form, law-making activity, law-making primary and secondary legislation activity, law-making primary and secondary legislation form of the functions of the modern state of Ukraine, state bodies.

**Постановка проблемы.** Вопросы, касающиеся правовых форм реализации функций современного государства Украина, в том числе подзаконной правотворческой формы, особенно актуальны в контексте евроинтеграционных процессов и формирования правового, демократического, социального государства в Украине. Стремления современного государства Украина к созданию модели, зафиксированной в ст. 1 Конституции Украины, являются сложными и требуют сосредоточения значительных усилий всех участников общественных отношений, особенно органов государства, его предприятий, учреждений, на создание действенной стратегии функционирования, развития и воплощения её в реальную общественную практику. Несмотря на конституционные положения, указывающие на обязательное подчинение подзаконной деятельности Конституции и законам Украины,

такая деятельность не лишена недостатков.

**Состояние исследования.** Подзаконная правотворческая деятельность привлекает внимание теоретиков и практиков. Тем или иным её аспектам посвятили свои работы Л. Горбунова, О. Дмитрик, И. Лозинская, Н. Нижник, Ю. Ничка, Я. Романов, Р. Харчук и другие. Вместе с тем она не рассматривалась с позиций подзаконной правотворческой формы реализации функций современного государства Украина.

**Целью и задачей статьи** является выяснение правовой природы правотворческой подзаконной формы реализации функций современного государства Украина и на этой основе формулирование её понятия.

**Изложение основного материала.** Надлежащая реализация функций современного государства Украина предусматривает достаточную их фиксацию в источниках права, в том числе

и подзаконных актах, с помощью подзаконной правотворческой деятельности субъектов, уполномоченных на её осуществление. Это обусловлено тем, что законом регулируются только важнейшие общественные отношения, которые развиваются в подзаконных актах, тем самым создавая механизм их реализации. А подзаконные нормативно-правовые акты, как отмечают Л. Горбунова, Р. Тополевская, как элементы множества, образующие любую систему, обеспечивают комплексность правового упорядочения процессов в государстве [1, с. 54]. При этом считается, что подзаконные акты могут значительно оперативнее, чем законы реагировать на изменения в объекте правового регулирования и т.д. [2, с. 10].

В юридической литературе содержатся разные позиции относительно понимания подзаконной правотворческой деятельности.



Некоторые авторы считают, что подзаконное правотворчество можно определить: как юридическую деятельность специально уполномоченных правотворческих субъектов, которая заключается в создании, изменении, прекращении и систематизации нормативно-правовых предписаний, направленных на организацию и обеспечение выполнения нормативно-правовых предписаний, которые закреплены в законах [3, с. 47].

Подзаконную правотворческую деятельность связывают с процессом создания подзаконных правотворческих актов, понимаемого как деятельность по созданию, изменению и отмене норм права, которые развивают и организуют исполнение законов, который осуществляется различными субъектами в упрощённом порядке на основе и во исполнение законов [4, с. 160, 259; 5, 6, с. 30], сложный мыслительный процесс осознания, фиксации, отображения и развития в нормативно-правовых актах органов управления положений законов, который подчёркивает актуальность применения средств системного научного познания в подзаконной нормотворческой деятельности [7, с. 13].

Учитывая указанное, относительно подзаконной правотворческой деятельности сложились различные позиции. Некоторые авторы связывают такую деятельность с различными субъектами. Другие считают, что эта деятельность присуща только уполномоченным субъектам. Такая позиция свидетельствует о том, что её осуществляют субъекты, чьи полномочия чётко определяют возможность её осуществления, границы, а также акты, в которых фиксируются результаты. То есть подзаконная правотворческая деятельность вытекает из полномочий субъекта уполномоченного на выполнение функций современного государства Украина.

В европейских правовых системах континентального типа условия осуществления подзаконного правотворчества преимущественно предусмотрены в конституциях лишь в общих чертах. Подробная регламентация может содержаться в регламенте (ФРГ), специальном законе или подзаконном нормативно-правовом акте (Италия, Испания) [3, с. 46].

В Украине конституционные нормы также регламентируют полномочия некоторых органов государственной власти по осуществлению подзаконной правотворческой деятельности, которые обычно конкретизируются в законах.

Так, например, статья 91 Конституции Украины [8]. Верховная Рада Украины принимает законы, постановления и другие акты. Это значит, что Верховная Рада Украины наделена полномочиями как в законотворческой сфере, так и в подзаконной правотворческой. При этом нормы, содержащиеся в ст. 92, чётко определяют законотворческие полномочия, устанавливая исключительное регулирование законами ряда правоотношений. А в Законе Украины «О регламенте Верховной Рады Украины» [9] раскрываются положения о деятельности, в том числе подзаконной правотворческой, относительно фиксации решений Верховной Рады Украины в её актах. Согласно статье 46 этого Закона решениями Верховной Рады Украины являются её акты, а также процедурные и другие решения, которые заносятся в протокол пленарных заседаний Верховной Рады Украины. Актами Верховной Рады Украины являются законы, постановления, резолюции, декларации, обращения, заявления.

В нормативных постановлениях Верховной Рады Украины отражаются различные сферы, находящиеся под влиянием государства. Например, Постановлением Верховной Рады Украины «О запрете отключения энерговодогазоснабжения должникам бюджетных учреждений образования и медицины» запрещено всем органам государственной власти санкционировать отключения энерговодогазоснабжения работающим бюджетным учреждениям образования и медицины в связи с их задолженностью [10]. Иногда именно постановлениями Верховной Рады Украины вводятся в действие законы. Поэтому Верховная Рада Украины с целью реализации функций современного государства Украина осуществляет и подзаконную правотворческую деятельность, конкретизируя и развивая положения относительно его функций, зафиксированных в законах. Впрочем, удельный вес таких постановлений незначительный.

В подзаконной правотворческой форме конкретизируются или развиваются функции, направленные на решение задач, стоящих перед современным государством, которые касаются и международных отношений, обеспечения национальной безопасности и обороноспособности Украины, порядка решения вопросов гражданства Украины, помилования, общей или частичной мобилизации и введении военного или чрезвычайного положения в Украине или в отдельных её местностях в случае угрозы нападения, опасности государственной независимости Украины. Подзаконная правотворческая деятельность по таким вопросам осуществляется Президентом Украины на основании и во исполнение Конституции и законов Украины. Её результаты фиксируются в указах и распоряжениях, которые являются обязательными к исполнению на территории Украины, согласно ст. 106 Конституции Украины [8].

Конкретизация функций современного государства Украина осуществляется и в полномочиях Кабинета Министров Украины. Так, согласно ст. 49, 50, 51, 52, ч. 1 ст. 19 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины», правительство осуществляет свои полномочия на основании и во исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, постановлений Верховной Рады Украины, принятых в соответствии с Конституцией и законами Украины, конкретизирует и развивает деятельность, которая направлена на обеспечение интересов Украинского народа путём выполнения Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, а также Программы деятельности Кабинета Министров Украины, одобренной Верховной Радой Украины, касается вопросов государственного управления в сфере экономики и финансов, социальной политики, труда и занятости, здравоохранения, образования, науки, культуры, спорта, туризма, охраны окружающей среды, экологической безопасности, природопользования, правовой политики, законности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, предотвращения и противодействия коррупции, решения других задач внутренней и внешней политики, гражданской защиты, национальной безопасности и обороноспособности.



В ограниченном объёме и в случаях, предусмотренных Конституцией и законами Украины, конкретизация функций современного государства Украина осуществляется и в полномочиях министерств и других центральных органов исполнительной власти (ст. 117), Верховной Рады и Совета министров Автономной Республики Крым (ст. 135), глав местных государственных администраций (ст. 118) [11; 8].

Таким образом, подзаконная правотворческая деятельность в соответствии с закреплёнными в Конституции и законах Украины полномочиями свойственна ряду органов государственной власти, уполномоченных на выполнение функций современного государства Украина. Такие полномочия определяют не только объем и границы деятельности государства, то есть объем, границы и сферы влияния на общественные отношения, но и виды источников права, в которых конкретизируются и развиваются положения, зафиксированные в Конституции и законах Украины, относительно функций современного государства.

Поэтому условия реализации функций современного государства Украина обычно связаны с полномочиями субъектов, уполномоченных на выполнение функций государства, а подчинение подзаконных актов Конституции и законам Украины закреплено нормами Конституции Украины.

Согласно ч. 2 статьи 19 Конституции Украины [8], органы государственной власти и их должностные лица обязаны действовать только на основании и в пределах полномочий и способом, предусмотренным ею и законами Украины. Указанное возлагает на органы государства обязанность реализации функций современного государства, не выходя за пределы установленных полномочий, поскольку в них конкретизирован объем и границы деятельности государства, направляемой на решение её задач, реализацию функций. Впрочем, кое-где наблюдается необоснованный и произвольный выход за пределы законов, поскольку такая возможность заложена в полномочиях Кабинета Министров Украины, других государственных органов, поскольку отсутствует нормативная их исчерпаемость. Это позволяет трактовать выход за их пределы как законным.

Нарушение указанных требований, как считается в литературе, приводит к «разбуханию» или дублированию нормативного материала [12, с. 87], «является причиной противоречий между новыми и действующими актами подзаконной формы правотворческой деятельности, законами и подзаконными актами» [13].

Ведь «эффективность функционирования общественных отношений в форме подзаконных нормативных актов достижима лишь при условии, что они развиваются не параллельно, а внутри сферы, очерченной законом» [14, с. 232].

Конституционная модель (политико-юридический идеал) характеризует современное государство Украина как правовое, где существует строгая иерархия нормативно-правовых актов, в соответствии с которой постановления и другие решения органов исполнительной власти имеют подзаконный характер и не должны искажать сущность и содержание законов [15], а также подменять своими положениями закон, в общем согласуется с задачами и принципами, в частности принципами разделения власти и верховенства права, закреплённых в статье 6, ч. 1 ст. 8 Конституции Украины. Конкретизация задач, функций современного государства в полномочиях субъектов (органов государства, его предприятий, учреждений) обуславливает их место и роль в системе государственных органов власти, формирует механизмы их реализации. Благодаря этому они находятся во взаимообусловленных вертикальных и горизонтальных связях, и в тоже время являются относительно самостоятельными в процессе реализации функций государства. Субординационные вертикальные связи определяются конституционными положениями путём определения полномочий субъектов, уполномоченных осуществлять функции государства в подзаконной правотворческой форме. Нарушение их субординационных связей вызывает несогласованность в реализации функций современного государства. Ведь присущая им системность проецируется на решение задач, реализацию функций современного государства и влияет на иерархию, взаимообусловленность подзаконных источников

права, в которых они конкретизируются и развиваются. Иерархия отражает вертикальные связи в системе действующих источников права подзаконного характера.

Иначе это способствует возникновению определённых коллизий, существованию пробелов при упорядочении правом отношений в сфере мобилизации, распределения и расходования средств публичных фондов [16, с. 155].

Такие высказывания относительно проблем в подзаконной правотворческой деятельности не единичны. Так, в литературе определяют основные из них, в частности: 1) проблемы, связанные с порядком и условиями осуществления правотворческой деятельности органов исполнительной власти в Украине; 2) проблемы, связанные с методами и способами достижения цели обеспечения прав человека органами исполнительной власти во время их правотворческой деятельности; 3) проблемы, связанные с оценкой результатов такой правотворческой деятельности [17, с. 43].

Поэтому реальное состояние действующих подзаконных актов свидетельствует о наличии проблемных вопросов в этой сфере, которые требуют немедленного решения, поскольку тормозят процесс реализации функций современного государства, направленных на решение её задач в различных сферах жизнедеятельности общества.

В зависимости от целей подзаконного правотворчества её разделяют на два принципиально разных вида: 1) правоустанавливающую; 2) обеспечительную. Правоустанавливающее подзаконное правотворчество направлено на непосредственное регулирование общественных отношений в пределах, установленных законом, предметов ведения или специально предусмотренной законом ситуации, а обеспечительное – на выполнение и обеспечение реализации норм закона [18, с. 9].

Считают, что подзаконному правотворчеству свойственны как общие признаки правотворческой деятельности, так и специальные, позволяющие говорить о нем как о специальном виде правотворчества, а именно: предмет правотворческого подзаконного регулирования обусловлен



основными функциями правотворческого субъекта и его компетенцией; нормативно-правовые предписания, которые создаются в результате подзаконного правотворчества, направлены на конкретизацию или детализацию законодательных предписаний; процедура подзаконного правотворчества является простой и оперативной по сравнению с законотворческой; правотворческие процедуры в зависимости от разновидностей подзаконной правотворческой деятельности более дифференцированы; подзаконному правотворчеству присущи несколько способов формирования нормативно-правовых предписаний (нормативно-актный (односторонний), договорной, прецедентный): нормативно-правовые предписания, которые создаются в процессе подзаконного правотворчества, имеют различные формы внешнего выражения и юридическую силу [3, с. 48].

**Выводы.** Проведенный анализ юридической литературы позволил сформировать представление о подзаконной правотворческой форме реализации функций современного государства Украина. Её правовая природа раскрывается в таких признаках, в частности: 1) она необходима для конкретизации законов Украины; 2) она осуществляется субъектами, специально уполномоченными на подзаконное правотворчество; 3) является способом конкретизации законов, в которых закреплены задачи, функции государства, механизмы их осуществления; 4) является правотворческой деятельностью, которая направлена на создание, изменение, прекращение норм, объективируется в подзаконных нормативно-правовых актах; 5) является процессуально-процедурной деятельностью, состоит из соответствующих стадий; 6) осуществляется на основании законов, согласно законам и для их выполнения.

Таким образом, подзаконная правотворческая форма реализации функций современного государства Украина – это деятельность правотворческих субъектов, направленная на создание подзаконных нормативно-правовых актов, в которых конкретизируются предписания законов относительно функций современного государства Украина.

### Список использованной литературы:

1. Горбунова Л.М. Принципы законности у нормотворческой деятельности органов исполнительной власти: монография. К.: Юриком Интер, 2008. 240 с.
2. Романов Я.В. Подзаконные акты: загалнотеоретична характеристика: автор. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2015. 20 с.
3. Ничка Ю. Подзаконная правотворчество: загалнотеоретична характеристика. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Випуск 61. С. 45–49.
4. Шамова Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006. 237 с.
5. Скакун О.Ф. Теория государства и права: підручник. вид. 4-те, доп. і переобл. Київ: Правова єдність: Алерта, 2014. 524 с.
6. Риндюк В.І. Нормотворча діяльність: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2009. 162 с.
7. Горбунова Л.М. Подзаконные нормативно-правовые акты: організаційно-правові питання забезпечення законності: автор. дис. кандидата юридичних наук: 12.00.07. Київ, 2005. 17 с.
8. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>
9. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України, Регламент від 10.02.2010 № 1861-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 12. С. 9. Стаття 565.
10. Про заборону відключення енерговодогазопостачання боржникам –бюджетним закладам освіти та медицини: Постанова Верховної Ради України від 13.07.2000 р. № 1878-III. Офіційний вісник України. 2000. № 30. Ст. 1251.
11. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Стор. 828. Стаття 222.
12. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. К.: Ин-т гос-ва и права им. В.М. Корецкого, 1995. 207 с.
13. Ткаченко С.В. Правовые реформы в России: проблемы рецеп-

ции западного права. Самара, 2007. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc108p0/instrum6743/item6765.html>

14. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учеб. М.: Издательство БЕК, 1995. 339 с.

15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 93 народних депутатів України... Конституційний Суд; Рішення від 19.06.2001 № 9-рп/2001. Офіційний вісник України. 2001. № 26. С. 89. Стаття 1182.

16. Дмитрик О.О. Співвідношення закону і підзаконних нормативно-правових актів при регулюванні фінансових відносин. Проблеми законності. Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. 2014. Вип. 125. С. 152–159.

17. Харчук Р.С. Окремі проблеми правотворчої діяльності органів виконавчої влади як складової механізму забезпечення прав людини в Україні. Право та інновації. № 3 (15) 2016. С. 41–45.

18. Лозинська І.В. Правотворчість у правовій державі. автор. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2012. 18 с.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Мельничук Светлана Николаевна** – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Прикарпатского факультета (г. Ивано-Франковск) Национальной академии внутренних дел

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Melnichuk Svetlana Nikolayevna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Social of Humanitarian Disciplines of Precarpathian Faculty (Ivano-Frankivsk) of the National Academy of Internal Affairs

*smmelnichyk@gmail.com*