

Список використаних джерел:

1. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55.
2. Інструкція з діловодства у Національному антикорупційному бюро України : Наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 19 лютого 2019 р. № 26.
3. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36.
4. Про затвердження Положення про Відділ документообігу Національного антикорупційного бюро України : Наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 29 грудня 2018 р. № 235.
5. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : Наказ Міністерства юстиції України від 18 червня 2015 р. № 1000/5.
6. Сельченкова С.В. Діловодство : практичний посібник. Київ : Інкунабула, 2009. 480 с.

References:

1. Deiyaki pytannia dokumentuvannia upravlinskoi diialnosti [Some issues of documenting management activities]: Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 17 sichnia 2018 r. № 55. [in Ukrainian].
2. Instruktisiia z dilovodstva u Natsionalnomu antykoruptsiinomu biuro Ukrainy [Instruction on record keeping in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine]: Nakaz Dyrektora Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy vid 19.02.2019 №26. [in Ukrainian].
3. Pro elektronni dokumenty ta elektronni dokumentoobih [About electronic documents and electronic document flow]: Zakon Ukrainy vid 22.05.2003 № 851-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2003. № 36. [in Ukrainian].
4. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Viddil dokumentoobihu Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy [On approval of the Regulations on the Document Management Department of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine]: Nakaz Dyrektora Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy vid 29.12.2018 № 235. [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Pravyi orhanizatsii dilovodstva ta arkhivnoho zberihannia dokumentiv u derzhavnykh orhanakh, orhanakh mistsevoho samovriaduvannia, na pidpriemstvakh, v ustanovakh i orhanizatsiiah [About the statement of Rules of the organization of office work and archival storage of documents in the state bodies, local governments, at the enterprises, in establishments and the organizations]: Nakaz Ministerstva yustytisii Ukrainy vid 18.06.2015 № 1000/5. [in Ukrainian].
6. Selchenkova S.V. (2009). Dilovodstvo [Record keeping]: Praktychnyi posibnyk. Kyiv: Inkunabula. 480 p. [in Ukrainian].

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.4.2.2>

ПІДЗАКОННИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ЯК РЕЗУЛЬТАТ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Дмитро Бараненко

кандидат юридичних наук

ORCID ID: 0000-0003-0234-7561

Анотація. У статті досліджено особливості підзаконного нормативно-правового акта як результату нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Серед науковців немає одностайності щодо класифікації нормативно-правових актів, підстав їх розподілу, але аксіоматичними сьогодні на рівні науки та практики є положення про розподіл нормативно-правових актів на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Розкрито поняття підзаконного нормативно-правового акта центральних органів виконавчої влади, встановлено його співвідношення із законом.

Визначено основні ознаки нормативно-правового акта центральних органів виконавчої влади, які розподілено на такі групи: ознаки, пов'язані зі створенням нормативно-правового акта (нормативно-правовий акт приймається уповноваженим суб'єктом за встановленим законодавством порядком (процедурою)); ознаки, притаманні саме нормативно-правовому акту як офіційному письмовому документу, що, у свою чергу, можна класифікувати на ознаки форми (нормативно-правовий акт має внутрішню форму, складається з розділів, статей, пунктів тощо та зовнішню форму – назва, реквізити тощо); ознаки змісту (містить загальнообов'язкове правило поведінки, норму права, встановлює, змінює або скасовує її); регулятивні ознаки (неодноразово регулює певні відносини невизначеного кола осіб); ознаки, які є подальшими щодо нормативно-правового акта (офіційне опублікування, обов'язковість до виконання, виконання забезпечується можливістю застосування державного примусу). Обґрунтовано думку, що основним призначенням підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади є регулювання суспільних відносин шляхом розвинення, розкриття та реалізації законодавчих норм і часткового первинного регулювання суспільних відносин, які складаються у процесі життєдіяльності населення країни.

Зроблено висновок про те, що підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади виконують такі функції: регулятивну, яка розділяється на функцію первинного та вторинного регулювання; управлінську; роз'яснювальну та конкретизуючу; правоустановчу; правореалізаційну.

Ключові слова: виконавча влада, міністерство, нормотворча діяльність, підзаконний нормативно-правовий акт, повноваження, правове регулювання, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.

BYLAW AS A RESULT OF RULE-MAKING ACTIVITIES OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES

*Dmytro Baranenko**Candidate of Law**ORCID ID: 0000-0003-0234-7561*

Abstract. The article examines the features of the bylaw as a result of rule-making activities of central executive bodies. It is noted that among scientists there are differences in the classification of regulations, the grounds for their distribution, but axiomatic today at the level of science and practice are the provisions on the division of regulations into laws and regulations. The concept of the bylaw of the central executive bodies is revealed, its relation to the law is established.

The main features of the regulatory legal act of the central executive bodies are determined, which are divided into the following groups: features related to the creation of the regulatory legal act is adopted by the authorized entity in accordance with the procedure established by law (procedure); namely the normative legal act as an official written document, which, in turn, can be classified into signs of form (normative legal act has an internal form, consists of sections, articles, paragraphs, etc. and external form – name, details, etc.); signs content, which may include the fact that the normative legal act contains a mandatory rule of conduct, rule of law, establishes, amends or repeals it; regulatory features (regulatory legal act repeatedly regulates certain relations of an indefinite number of persons); are further in relation to the legal act (official publication, binding, enforcement is provided by the possibility of application state coercion). The opinion is substantiated that the main purpose of bylaws of central executive bodies is the regulation of public relations through the development, disclosure and implementation of legislation and partial primary regulation of public relations, which are formed in the life of the population. The classification of bylaws is carried out depending on various criteria, namely: the level of the executive body, the subject of rule-making, territorial action, scope, nature of norms, legal force, collegiality of adoption, the relationship between them.

It is concluded that the bylaws of the central executive bodies perform the following functions: first of all, the regulatory function, which in turn is divided into the function of primary and secondary regulation; management function; explanatory and concretizing functions; legal function; law enforcement function.

Key words: executive power, ministry, rule-making activity, by-law, powers, legal regulation, public administration, central executive body.

ZARZĄDZENIE JAKO WYNIK DZIAŁALNOŚCI REGULACYJNEJ CENTRALNYCH ORGANÓW WYKONAWCZYCH

*Dmytro Baranenko**kandydat nauk prawnych**ORCID ID: 0000-0003-0234-7561*

Anotacja. W artykule zbadano cechy zarządzenia jako wyniku działalności regulacyjnej centralnych organów wykonawczych. Stwierdzono, że wśród naukowców istnieją spory dotyczące klasyfikacji aktów normatywnych i prawnych, podstaw ich podziału, ale „aksjomatycznymi” dzisiaj na poziomie nauki i praktyki są przepisy dotyczące podziału aktów normatywnych na ustawy i zarządzenia. Wyjaśniono pojęcie zarządzenia centralnego organu wykonawczego, ustalono jego stosunek do prawa.

Określono główne cechy zarządzenia centralnych organów wykonawczych, które są podzielone na następujące grupy: objawy związane z tworzeniem aktu normatywnego (akt normatywny jest akceptowany przez upoważniony podmiot zgodnie z zasadami (procedurą) ustanowionymi przez prawo); objawy właściwe dla aktu normatywnego jako oficjalnego dokumentu pisemnego, które z kolei można sklasyfikować na znaki formy (akt normatywny ma formę wewnętrzną, składa się z rozdziałów, artykułów, punktów itp. oraz formę zewnętrzną – nazwa, elementy itp.); objawy treści, do których może być przypisane to, że akt normatywny zawiera obowiązkowe reguły postępowania, normy prawa, ustanawia, zmienia lub zastępuje ją; objawy regulacyjne (akt normatywny wielokrotnie reguluje pewne relacje nieokreślonego kręgu osób); objawy, które są dalszymi względem aktu normatywnego (oficjalna publikacja, wykonalność, wykonanie zapewnia możliwość stosowania państwowego przymusu). Uważa się, że głównym celem zarządzeń centralnych organów wykonawczych jest regulacja stosunków społecznych poprzez rozwój, ujawnianie i wdrażanie norm prawnych oraz częściową pierwotną regulację stosunków społecznych, rozwijających się w procesie życia ludności kraju.

Stwierdzono, że zarządzenia centralnych organów wykonawczych pełnią następujące funkcje: przede wszystkim funkcję regulacyjną, która z kolei jest podzielona na funkcję regulacji pierwotnej i wtórnej; funkcję kierowniczą; funkcje wyjaśniające i konkretyzujące; funkcję ustanawiającą prawo; funkcję realizującą prawo.

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, Ministerstwo, działalność regulacyjna, zarządzenie, uprawnienia, regulacja prawna, administracja publiczna, centralny organ władzy wykonawczej.

Вступ. Виконавча влада виділилася в окрему гілку як рівноцінна законодавчій і судовій, а її діяльність здійснюється в рамках механізму стримувань і противаг, без якого належний розвиток правової держави взагалі неможливий. Негативним сьогодні є той факт, що цей механізм не здатен ефективно виконувати притаманні йому функції. Це впливає з наявності у країні практично паралельних процесів законодавчої діяльності Верховної Ради України та нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: по-перше, підзаконні нормативно-правові акти видаються досить часто із порушенням норм закону, іноді навіть всупереч законодавчим положенням, їхня численність постійно зростає швидкими темпами, але вони не відзначаються належною якістю;

по-друге, норми підзаконних актів у своєму «урегулюванні» суспільних відносин виходять за межі законів, не завжди є правовими у природному розумінні сутності права та закону або ж узагалі є єдиними регуляторами певного кола суспільних відносин у зв'язку із відсутністю в цій сфері законодавчих норм.

Нормативно-правові акти державних органів займають важливе місце серед численних різноманітних джерел права «за значимістю для правового регулювання». Сучасний український етап реформування правової системи держави потребує вдосконалення саме нормативно-правових актів. Конституцією України встановлено, що закони, які мають вищу юридичну силу, повинні унормувати більш значущі соціальні, правові, політичні, економічні відносини у державі, також у країні приймаються й інші нормативно-правові акти, які мають бути створені на основі й у повній відповідності до Конституції України.

Підзаконний нормативно-правовий акт органів виконавчої влади є предметом дослідження загальної теоретичної правової науки – теорії держави і права, що відображено в наукових працях провідних українських та іноземних вчених, таких як М.В. Вилегжаніна, В.М. Косович, О.В. Малько, М.М. Марченко, М.І. Матузов, В.В. Мушенко, О.В. Петришин, І.М. Погрібний, О.Ф. Скакун, В.М. Хропанюк та багатьох інших. Водночас, незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених вивченню підзаконних нормативно-правових актів, залишаються відкритими питання нормативно-правового регулювання самого «нормативно-правового акта», визначення їхніх видів, місця в системі джерел права та місця кожного з видів підзаконних нормативно-правових актів у своїй системі. Саме ці неврегульовані та невизначені питання потребують розв'язання, зумовлюючи актуальність додаткових досліджень нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади.

Метою статті є характеристика підзаконного нормативно-правового акта центральних органів виконавчої влади України як результату їхньої нормотворчої діяльності.

Основна частина. Основними групами нормативно-правових актів, які складають законодавство України, є закони і підзаконні акти. Ключові відмінності законів від підзаконних нормативно-правових актів, на думку Р. Ширшикової: видання законів є виключною компетенцією органу законодавчої влади – Верховної Ради України (колегіального органу), а підзаконні нормативно-правові акти видаються Президентом, уповноваженими органами виконавчої влади (органами державного управління), місцевого самоврядування (може бути прийнятий як колегіально, так і одноособово); закони є результатом реалізації повноважень органу законодавчої влади, а підзаконні нормативно-правові акти – органів виконавчої влади; закони регулюють основні суспільно значущі відносини, а підзаконні нормативно-правові акти – більше коло суспільних відносин, конкретизують, розвивають, деталізують закони; закони мають вищу юридичну силу, а підзаконні нормативно-правові акти підлягають, у разі суперечностей із законами підлягають приведенню у відповідність до законів або скасуванню; закон завжди приймається колективним представницьким органом, а підзаконний нормативно-правовий акт може бути прийнятий і колегіально, і одноособово органом виконавчої влади або його керівником; закон приймається у складній, суворій процедурі, а підзаконний нормативно-правовий акт – за більш спрощеною процедурою, що й забезпечує його гнучкість, динамічність, здатність до оперативного регулювання мінливих суспільних відносин у країні; закони завжди містять правила поведінки, а підзаконні нормативно-правові акти можуть бути як нормативного, так і ненормативного характеру; закони мають більш тривалий термін дії у часі, підзаконні нормативно-правові акти – більш мінливі, у разі навіть невеликих змін у законі вони підлягають приведенню у відповідність до закону; закони мають більш узагальнене коло осіб, на яких розповсюджується їхня дія, підзаконні нормативно-правові акти деталізують коло осіб, на які розповсюджується їхня дія; загальна кількість законів, що приймаються та діють в Україні, значно менша, ніж кількість підзаконних нормативно-правових актів (Ширшикова, 2018: 79).

І.Я. Яцків, досліджуючи співвідношення законів і підзаконних нормативних актів, розподіляє їх за певними ознаками: «співвідношення за органом державної влади, наділеним компетенцією у сфері правотворчості», у зазначеному співвідношенні виявляється конституційний принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, відповідно, закони є проявами реалізації повноважень законодавчої, а підзаконні нормативно-правові акти – виконавчої гілки влади; «співвідношення за процедурою ухвалення законів і підзаконних актів». Як вже зазначалося, підзаконні нормативно-правові акти створюються за більш спрощеною процедурою порівняно із законотворчим процесом, тому створюються, змінюються та скасовуються в оперативному порядку, за рахунок чого досягається «гнучкість правового регулювання суспільних відносин у державі» (Яцків, 2018: 27).

Водночас сучасні науковці (І.Ф. Корж, С.О. Дорогих, Б.В. Кіндюк) визначають певні «негативні тенденції зростання кількості підзаконних актів порівняно із законами», зокрема, при виданні підзаконних нормативно-правових актів інколи порушуються вимоги щодо обов'язкової відповідності законам; виникає «небажане «розбухання» чи дублювання нормативного матеріалу»; простежується тенденція щодо закріплення у підзаконних нормативно-правових актах «вузьких, односторонніх управлінських рішень», спрямованих на захист виключно внутрішньовідомчих інтересів; має місце недоведення змісту підзаконного нормативно-правового акта до «відомих фізичних і юридичних осіб, яких це стосується»; зниження довіри громадян стосовно «вірогідності всебічного і повного врахування їхніх прав» при виданні підзаконних нормативно-правових актів; при створенні підзаконних нормативно-правових актів застосовується складна мова, можуть мати місце «вживання неюридичних термінів, неточність формулювань, непоодинокі випадки невідповідності чинному законодавству, видання актів із очевидним перевищенням компетенції»; «співвідношення за колом регулювання суспільних відносин», сфера регулювання суспільних відносин підзаконними нормативно-правовими актами значно ширша порівняно із законами; «співвідношення за юридичною силою».

Юридична сила нормативно-правових актів – це «специфічна властивість нормативно-правових актів, яка характеризує їхнє співвідношення і взаємозалежність за формальною обов'язковістю та визначається місцем правотворчого органу в апараті держави». Як відомо, закони є підґрунтям, основою підзаконного нормативно-правового регулювання; «співвідношення за часовими межами», підзаконні нормативно-правові акти є менш стабільними, розраховані на менший час дії; «співвідношення за сферою правового впливу», «сфера правового впливу» підзаконних нормативно-правових актів є спеціалізованою, більш вузькою порівняно із законом, розрахована на менше коло осіб (Кіндюк, 2017: 23).

Узагальнюючи запропоновані провідними вченими позиції щодо співвідношення закону і підзаконного нормативно-правового акта, можна виділити такі підстави співвідношення, за якими зазначені правові категорії відрізняються та набувають своїх особливих, притаманних лише конкретному виду нормативно-правового акта ознак. Так, закон і підзаконний нормативно-правовий акт співвідносяться (мають певні спільні риси та такі, що їх відрізняють) за такими підставами: за видом влади, яка видає нормативно-правовий акт як прояв конституційного принципу розподілу державної влади; за органом видання; за сферою суспільних відносин, що регулюються відповідним видом нормативно-правового акта; за юридичною силою; за місцем у системі нормативно-правових актів; за порядком прийняття; за змістом норм права; за терміном дії; за колом осіб, на котрих розповсюджується дія нормативно-правового акта. Можна сказати, що загальнотеоретична правова наука визнає поняття підзаконного нормативно-правового акта, але Конституцією та іншими законами України цей термін сьогодні не використовується. Лише Конституційний Суд України у своєму рішенні від 2001 р. зазначає, що в Україні як правовій державі створена і діє ієрархія нормативно-правових актів, у якій постанови (інші рішення органів виконавчої влади) мають підзаконний характер і не можуть змінювати, викривляти зміст законів.

Багато вчених у своїх наукових працях приділяли увагу дослідженню підзаконних нормативно-правових актів, визначенню їх поняття, основних ознак, видів тощо. Так, у Сучасній правовій енциклопедії підзаконні нормативно-правові акти визначено як такі, що «прийняті компетентними органами державної влади чи уповноваженими державою іншими суб'єктами на підставі закону, відповідно до закону і в порядку його виконання» (Сучасна правова енциклопедія, 2015: 220). М. Косович під підзаконним нормативно-правовим актом розуміє «правотворчі акти компетентних органів, які основані на законі та не суперечать йому, наділені меншою юридичною силою, ніж закони, вони базуються на юридичній силі законів і не можуть протистояти їм» (Косович, 2018: 186). І.О. Кудрявцев під підзаконним нормативно-правовим актом розуміє акт, котрий приймається уповноваженими на це суб'єктами нормотворчості на основі законів і не повинен їм суперечити (Кудрявцев, 2017а: 9). В.В. Сокурєнко зазначає, що підзаконний нормативно-правовий акт – це «акт, який видається відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень і їх трактування або встановлення первинних норм» (Сокурєнко, 2015: 17). Є.А. Гетьман і К.О. Гетьман вважають, що підзаконний нормативно-правовий акт – це «виданий на підставі та на виконання законів акт, який містить юридичні норми» (Гетьман, Гетьман, 2018: 8). Л.Л. Богачова визначає, що термін «підзаконний нормативно-правовий акт» є «збіркою 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 з якою їх зміст повинен ґрунтуватися на положеннях закону і йому не суперечити» (Богачова, 2017: 17).

Науковець дійшла висновку, що «під поняттям «підзаконний нормативно-правовий акт» в аспекті його загальнообов'язкової дії (громадян, підприємств, установ, організацій, тобто поза межами системи органів влади, котрі його видали) необхідно розуміти постанови Верховної Ради України нормативного характеру, відповідні офіційні документи Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що містять правила загальнообов'язкової поведінки, дія яких не обмежується одноразовим застосуванням» (Фігель, 2017: 74). С.А. Іванов зазначає, що російським законодавством взагалі не визначено поняття підзаконного нормативно-правового акта, але, підсумовуючи юридичні практичні та теоретичні наукові доробки, можна визначити, що підзаконний нормативно-правовий акт – «це різновид нормативного правового акта, який видається уповноваженим органом на підставі та на виконання закону, відповідно до закону задля його подальшої конкретизації та розвитку» (Дрозд, 2016: 68).

На нашу думку, розподіл системи нормативно-правових актів на закони та підзаконні нормативно-правові акти не викликає сумніву, тому ми вважаємо нормативне закріплення поняття «підзаконний нормативно-правовий акт» позитивним досвідом, що має бути запозичений українським законодавством. Проектом Закону України «Про нормативно-правові акти» також передбачено застосування поняття «підзаконний нормативно-правовий акт», під яким пропонується розуміти: «нормативно-правовий акт суб'єкта нормотворення, котрий приймається (видається) на основі Конституції та законів України, міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію». Ми вважаємо дуже важливим закріплення основних понять, одним із яких є «підзаконний нормативно-правовий акт», на законодавчому рівні. Сьогодні поняття підзаконного нормативно-правового акта залишається в Україні на рівні наукової розробки, котра, однак, потребує конкретизації, що й зумовлює актуальність нашого дослідження. Лише таким чином може бути усунено проблеми застосування та реалізації підзаконних нормативно-правових актів, визначення їхнього місця в системі нормативно-правових актів взагалі.

Визначити авторське поняття підзаконного нормативно-правового акта, на нашу думку, можна шляхом виявлення його основних ознак і відмінних характерних рис. Так, Л.В. Могілевський зазначає, що головними ознаками підзаконних нормативно-правових актів є: підзаконний характер; офіційність; обов'язковість до виконання; породження юридичних наслідків (Могілевський, 2015: 375).

І.О. Кудрявцев основними ознаками підзаконного нормативно-правового акта вважає: по-перше, обсяг і межі повноважень, закріплених Конституцією, законами або іншими нормативно-правовими актами щодо видання нормативно-правових актів, визначення їхніх видів; по-друге, визначення юридичної сили (чинності) та видання підзаконних нормативно-правових актів за допомогою певних юридичних формулювань, таких як «на підставі та на виконання закону», «відповідно до закону» тощо; по-третє, в підзаконних нормативно-правових актах проявляються норми законів через їх доповнення, конкретизацію, деталізацію, розвиток тощо; по-четверте, спрощений порядок прийняття, введення в дію, оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів порівняно із законами (саме тому вони оперативніше реагують, ефективно пристосовуються до життєвих змін, різного виду відносин, які виникають, змінюються, зникають у процесі життєдіяльності країни); по-п'яте, норми підзаконних нормативно-правових актів є нормами видового характеру щодо норм, котрі містяться в законах і є нормами родового характеру (тобто шляхом прийняття норм родового характеру розвиваються норми родового характеру, таким чином, підзаконні нормативно-правові акти розвивають закони); по-шосте, підзаконні нормативно-правові акти умовно об'єднані в одну групу, але вони неоднорідні, мають різну юридичну силу, різні форми, назви тощо, та всі вони мають певну ієрархічну структуру, яка в сукупності своїй залежить від закону (Кудрявцев, 2017b: 112–113). Слід зазначити, що в Україні перша ознака, запропонована І.О. Кудрявцевим, частково реалізована в законодавстві, але має дуже «розкиданий» характер (Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що міністерства видають накази, а Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» – що актами Кабінету Міністрів України є постанови і розпорядження тощо). Тобто, доки не буде прийнято єдиного нормативно-правового акта – Закону України «Про нормативно-правові акти» (підкреслимо, що ми наполягаємо на прийнятті Закону «Про правотворчу діяльність і нормативно-правові акти», нині ж ідеться лише про порушене в цьому підрозділі питання), який консолідує в собі норми щодо визначення компетенції, меж і видів нормативно-правових актів, що можуть прийматися певними державними органами взагалі й органами виконавчої влади зокрема, зазначене питання ми вважаємо не вирішеним і проблемним, що може призводити до порушень законності при реалізації нормотворчої діяльності уповноваженими суб'єктами. На нашу думку, зазначена ознака є загальною ознакою нормативно-правових актів, а не спеціальною характерною ознакою саме підзаконних нормативно-правових актів.

Застосування спеціальних юридичних формулювань при створенні підзаконних нормативно-правових актів дійсно може вважатися специфічною ознакою підзаконних нормативно-правових актів. Саме таким чином, на наш погляд, виявляється специфіка підзаконної нормотворчої техніки через застосування спеціальних термінів, які виражають «залежність» підзаконних нормативно-правових актів від нормативно-правових актів вищої юридичної сили. Ознака деталізації, конкретизації, доповнення законів у нормах підзаконних нормативно-правових актів є дійсно характерною спеціальною ознакою, яку В.В. Книш дуже влучно визначив як «підзаконний характер» (Книш, 2015: 67).

Важливою характерною ознакою підзаконних нормативно-правових актів є спеціальний порядок їх прийняття, котрий відрізняється від порядку прийняття законів. Тобто загальною ознакою нормативно-правових актів можна вважати особливий нормативно врегульований порядок їх прийняття, а більш спрощений порядок і є характерною особливістю підзаконних нормативно-правових актів.

В основу розподілу нормативно-правових актів на закони і підзаконні покладено їхню юридичну силу. Загальновідомо, що закони мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативних актів, але це не означає, що вони менш обов'язкові до виконання. Ми погоджуємося із Є.А. Гетьманом, котрий вважає, що «підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості» (Гетьман, 2016). Обов'язковість виконання підзаконних нормативно-правових актів, як і законів, також забезпечується можливістю застосування заходів державного примусу. Таким чином, ми погоджуємося з тими авторами, які вважають обов'язковість до виконання однією з основних ознак підзаконних нормативно-правових актів.

Висновки. Таким чином, підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади виконують насамперед регулятивну функцію, що розподіляється на функцію первинного (у разі первинного встановлення норм права підзаконними нормативно-правовими актами) та вторинного (у разі конкретизації, розв'язання й удосконалення норм права, встановлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили) регулювання; управлінську (органи виконавчої влади, як нами з'ясовано, є органами управління, саме тому видані ними підзаконні нормативно-правові акти виконують управлінську функцію); роз'яснювальну та конкретизуючу (норми, які містяться у підзаконних нормативно-правових актах, конкретизують, роз'яснюють, удосконалюють, «розгортають») норми, встановлені нормативно-правовими актами вищої юридичної сили); правоустановчу (реалізується при введенні норм права підзаконними нормативно-правовими актами); правореалізаційну функції (норми підзаконних нормативно-правових актів закріплюють певні порядки, положення тощо, реалізація яких практично відтворює норми, встановлені Конституцією, кодексами та законами України).

Список використаних джерел:

1. Ширшикова Р. Нормативно-правові акти як організаційний засіб досягнення завдань центральних органів виконавчої влади. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 2. С. 78–81.
2. Яцків І.Я. Забезпечення ефективності нормативно-правових актів органів публічного управління: вітчизняний і європейський досвід. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2018. Вип. 2. С. 24–40.

3. Кіндюк Б.В. Місце та роль указів як підзаконних нормативно-правових актів в системі охорони природи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4. С. 21–26.
4. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук. Київ : Юринком Інтер, 2015. 408 с.
5. Косович В.М. Приховані (латентні) недоліки нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика. *Публічне право*. 2018. № 2. С. 184–191.
6. Кудрявцев І.О. Класифікація підзаконних нормативно-правових актів. *Правова держава*. 2017а. № 25. С. 7–13.
7. Сокурченко В.В. Характеристика підзаконних нормативно-правових актів у сфері оборони. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 16–22.
8. Гетьман Є.А., Гетьман К.О. Порядок судового оскарження підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2018_1_19.
9. Богачова Л.Л. Вимоги до підзаконного нормативно-правового акта як офіційного документа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2017. Вип. 29 (1). С. 16–19.
10. Фігель Ю.О. Встановлення обмежень прав людини у законах та підзаконних нормативно-правових актах. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки*. 2017. Вип. 4. С. 71–77.
11. Дрозд О.Ю. Роль підзаконних нормативно-правових актів у правовому регулюванні проходження державної служби. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 5. С. 67–71.
12. Могілевський Л.В. Роль центральних органів виконавчої влади у сфері видання нормативно-правових актів підзаконного характеру. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 16. С. 373–380.
13. Кудрявцев І.О. Наукові підходи до поняття підзаконного нормативно-правового акта в окремих сферах та галузях права. *Lex portus*. 2017b. № 2. С. 110–119.
14. Книш В.В. Закони та підзаконні нормативно-правові акти України у юридичному забезпеченні захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина на окупованих територіях України. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 12. С. 62–69.
15. Гетьман Є.А. Підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади України та іноземних держав: порівняльна характеристика. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2016_1_19.

References:

1. Shyrshykova, R. (2018). Normatyvno-pravovi akty yak orhanizatsiyni zasib dosiahnennia zavdan tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [Regulations as an organizational means of achieving the objectives of central executive bodies]. *Istoryko-pravovyi chasopys – Historical and legal journal*, 2, 78–81 [in Ukrainian].
2. Yatskiv, I.Ya. (2018). Zabezpechennia efektyvnosti normatyvno-pravovykh aktiv orhaniv publichnoho upravlinnia: vitchyzniani i yevropeyskyi dosvid [Ensuring the effectiveness of regulations of public administration bodies: domestic and European experience]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 24–40 [in Ukrainian].
3. Kindiuk, B.V. (2017). Mistse ta rol ukaziv yak pidzakonnykh normatyvno-pravovykh aktiv v systemi okhorony pryrody [The place and role of decrees as bylaws in the system of nature protection]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Actual problems of jurisprudence*, 4, 21–26 [in Ukrainian].
4. Zaichuk, O.V. (2015). *Suchasna pravova entsyklopediia [Modern legal encyclopedia]*. Kyiv: Yuryнком Inter [in Ukrainian].
5. Kosovych, V.M. (2018). Prykhovani (latentni) nedoliky normatyvno-pravovykh aktiv Ukrainy: zahalnoteoretychna kharakterystyka [Hidden (latent) shortcomings of normative legal acts of Ukraine: general theoretical characteristics]. *Publichne pravo – Public law*, 2, 184–191 [in Ukrainian].
6. Kudriavtsev, I.O. (2017). Klasyfikatsiia pidzakonnykh normatyvno-pravovykh aktiv [Classification of bylaws]. *Pravova derzhava – Constitutional state*, 25, 7–13 [in Ukrainian].
7. Sokurenko, V.V. (2015). Kharakterystyka pidzakonnykh normatyvno-pravovykh aktiv u sferi oborony [Characteristics of bylaws in the field of defense]. *Aktualni problemy derzhavy i prava – Current Problems of State and Law*, 75, 16–22 [in Ukrainian].
8. Hetman, Ye.A., Hetman, K.O. (2018). Poriadok sudovoho oskarzhennia pidzakonnykh normatyvno-pravovykh aktiv orhaniv vykonavchoi vlady [Procedure for judicial appeal of bylaws of executive bodies]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva – Theory and practice of jurisprudence*, 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2018_1_19 [in Ukrainian].
9. Bohachova, L.L. (2017). Vymohy do pidzakonnogo normatyvno-pravovoho akta yak ofitsiynoho dokumenta [Requirements to the bylaw as an official document]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriia : Yurytsprudentsiia – Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Jurisprudence*, 29 (1), 16–19 [in Ukrainian].
10. Fihel, Yu.O. (2017). Vstanovlennia obmezhen prav liudyny u zakonakh ta pidzakonnykh normatyvno-pravovykh aktakh [Establishment of restrictions on human rights in laws and bylaws]. *Visnyk Lvivskoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu. Yurydychni nauky – Herald of LUTE. Law Sciences*, 4, 71–77 [in Ukrainian].
11. Drozd, O.Yu. (2016). Rol pidzakonnykh normatyvno-pravovykh aktiv u pravovomu rehuliuванні prokhdzhennia derzhavnoi sluzhby [The role of bylaws in the legal regulation of civil service]. *Aktualni problemy vitchyznianoї yurytsprudentsii – Actual problems of native jurisprudence*, 5, 67–71 [in Ukrainian].
12. Mohilevskiy, L.V. (2015). Rol tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady u sferi vydannia normatyvno-pravovykh aktiv pidzakonnogo kharakteru [The role of central executive bodies in the field of issuance of bylaws]. *Naukovi pratsi Natsionalnoho universytetu “Odeska yurydychna akademiia” – Scientific Papers of National University “Odessa Law Academy”*, Vols. 16, 373–380 [in Ukrainian].

13. Kudriavtsev, I.O. (2017). Naukovi pidkhody do poniattia pidzakonnogo normatyvno-pravovoho akta v okremykh sferakh ta haluziakh prava [Scientific approaches to the concept of bylaw in certain areas and branches of law]. *Lex portus – Lex portus*, 2, 110–119 [in Ukrainian].
14. Knysh, V.V. (2015). Zakony ta pidzakonni normatyvno-pravovi akty Ukrainy u yurydychnomu zabezpechenni zakhystu konstytutsiinykh prav i svobod liudyny ta hromadianyna na okupovanykh terytoriiakh Ukrainy [Laws and bylaws of Ukraine in the legal provision of protection of constitutional rights and freedoms of man and citizen in the occupied territories of Ukraine]. *Naukovo-informatsiyni visnyk Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Korolia Danylo Halyt'skoho – The Scientific and Informational Bulletin of Ivano-Frankivsk University of Law Named after King Danylo Halyt'skyi*, 12, 62–69 [in Ukrainian].
15. Hetman, Ye.A. (2016). Pidzakonni normatyvno-pravovi akty orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy ta inozemnykh derzhav: porivnialna kharakterystyka [Bylaws of executive authorities of Ukraine and foreign countries: a comparative description]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva – Theory and practice of jurisprudence*, 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2016_1_19 [in Ukrainian].

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.4.2.3>

СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ПОДАТКОВОГО КОНСУЛЬТУВАННЯ

Сергій Брояков

аспірант кафедри фінансового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (Харків, Україна)

ORCID ID: 0000-0002-0636-7490

Анотація. У статті досліджено принципи податкового консультування. Окреслено коло загальних рис, що характеризують принципи права: 1) найвища міра імперативності; 2) підвищена стабільність; 3) визначають основу нормативного регулювання; 4) лаконічна форма закріплення. Усі вищезазначені ознаки є рівною мірою властивими всім принципам права. Сформульовано дефініцію поняття «принципи податкового права»: принципи податкового права – це лаконічно сформульовані нормативні положення податкового права, які характеризуються найвищою мірою імперативності та забезпечують регламентацію як нормотворчої, так і правозастосовчої діяльності у сфері оподаткування. Визначено систему принципів податкового консультування, яка складається із: 1) загальних прямо закріплених принципів; 2) спеціальних непрямо закріплених принципів. До прямо закріплених принципів, які отримують свою безпосередню реалізацію в рамках податкового консультування, належать: а) принцип рівності усіх платників податків перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; б) принцип-презупція правомірності рішень платника податків. До непрямо закріплених принципів можна віднести: а) принцип забезпечення практичної необхідності консультування (п. 52.1 ст. 52 Податкового кодексу України (далі – ПК України)); б) принцип індивідуальної орієнтованості (п. 52.2 ст. 52 ПК України); в) принцип забезпечення гарантій для платника податків (п. 53.1 ст. 53 ПК України); г) принцип примату узагальнюючої податкової консультації (п. 53.1 ст. 53 ПК України); г) принцип забезпечення судового контролю (п. 53.2 ст. 53 ПК України).

Ключові слова: принципи права, податкова консультація, принципи податкового консультування, допомога платнику податків.

SYSTEM OF PRINCIPLES OF TAX CONSULTING

Serhii Broiakov

Postgraduate at Financial Law Department

Yaroslav Mudryi National Law University (Kharkiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-0636-7490

Abstract. The article explored the principles of tax consulting. A circle of common features that characterize the principles of law is outlined: 1) the highest measure of imperativeness; 2) increased stability; 3) determine the basis of legal regulation; 4) laconic form of consolidation. All of the above features are equally common to all principles of law. The definition of the concept of “principles of tax law” has been formulated: the principles of tax law are laconically formulated regulatory provisions of tax law, characterized by a high degree of imperative and provide regulation of both rule-making and law enforcement activities in the field of taxation. The system of principles of tax consulting has been determined, which consists of: 1) general directly fixed principles; 2) special indirectly fixed principles. The directly enshrined principles that get their direct implementation in the framework of tax consulting include: a) the principle of equality of all taxpayers before the law; b) the principle-presumption of the legality of the taxpayer's decisions. Indirectly fixed principles include: a) the principle of ensuring the practical need for consulting (clause 52.1 of article 52 of the Tax Code of Ukraine) b) the principle of individual orientation (clause 52.2 of article 52 of the Tax Code of Ukraine)