

Світлана Козуліна

доцент кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ІЄРАРХІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ

У статті досліджено сучасний стан та актуальні питання ієрархії нормативно-правових актів в Україні. Підкреслено, що саме юридична сила нормативно-правового акта визначає місце, яке він займає в ієрархічній (вертикальній) структурі чинного законодавства. Проаналізовано зміст окремих законів України, в т.ч. таких, що регламентують діяльність органів публічної влади, та доведено, що між ними існують неузгодженості щодо розташування нормативно-правових актів за юридичною силою, а на практиці вирішальним тут є суб'єктивізм правозастосовника, в т.ч. і при прийнятті судових рішень. В цілому це негативно впливає на стан законності в державі. Обґрунтована необхідність законодавчого закріплення ієрархії нормативно-правових актів.

Ключові слова: нормативно-правові акти; ієрархія; юридична сила; закон; міжнародний договір; постанова; указ.

Svitlana Kozulina

Associate Professor of the Law and Legislative Process Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

HIERARCHY OF REGULATORY ACTS: CURRENT STATE AND RELEVANT ISSUES

Relevance of the paper. One of the most important classifications of regulatory acts is their classification according to legal force. It is legal force of the legal act that determines the place it occupies in the hierarchical (vertical) structure of the current legislation.

According to Article 1 of the Constitution of Ukraine, Ukraine is a social and legal state. Back in 2001, the Constitutional Court of Ukraine clearly stated: "... in a legal state there is a strict hierarchy of regulatory acts ...", but until now the hierarchy of regulatory acts is not legally established. Besides, between the separate laws of Ukraine, including those defining the status and powers of the public administration bodies, there is inconsistency regarding their place according to their legal force.

There is no consensus on this issue in the scientific literature. It negatively affects the state of law in the state. Consequently, the relevance of this article is conditioned by the existing collisions in the legislation of Ukraine regarding the hierarchy of regulatory acts.

The purpose of the article is the study of the current state of the hierarchical place of regulatory acts in the current legislation of Ukraine, the identification of collisions in it and the justification of proposals for their elimination.

Body of the paper. Most Ukrainian scholars insist that the codes have the same legal force as the laws. However, some Ukrainian codes, in particular the Civil Code of Ukraine, the Budget Code of Ukraine, contain articles about their higher legal force. However, there are no such norms in other codes of Ukraine, therefore it should be noted: it can not be that in one branch of law the codified law has a higher legal force, and in the other it has not.

Consequently, the issue of the legal force of codified and un-codified laws requires legislative regulation.

The question arises as to the legal force of the resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine and the decrees of the President of Ukraine (that is resolutions of the Parliament and decrees of the President of Ukraine of elusively regulatory nature). For example, in Article 113 of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" the preference is given to the resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine, but in the Law of Ukraine "On Civil Service", on the contrary - to the decrees of the President of Ukraine.

Conclusions. Until now, neither the Constitution of Ukraine nor other legislative acts define the hierarchy of certain regulatory acts, and therefore the scientific literature raises justified questions regarding their legal force.

The current laws of Ukraine regulating the activities of public authorities solve these issues differently. And in law enforcement activities, including the issues on resolving litigation, the key role is played by subjectivity of a law enforcer. Eliminating this gap is possible only in one way that is by adopting the Law of Ukraine "On Regulatory Acts", which, among other issues, should clearly define the hierarchy of regulatory acts.

Key words: regulatory acts; hierarchy; legal force; law; international treaty; regulation; decree.

Постановка
проблеми

Однією з найважливіших класифікацій нормативно-правових актів є їх класифікація за юридичною силою. Саме юридична сила нормативно-правового акта визначає місце, яке він посідає в ієрархічній (вертикальній) структурі чинного законодавства. Варто зауважити, що в законодавстві України

та науковій літературі для характеристики взаємозв'язків нормативно-правових актів різної юридичної сили найчастіше використовується термін «ієрархія» [1; 2; 8], але іноді, як синонім, тут застосовується і термін «субординація» [4, с. 861].

Відповідно до статті 1 Конституції України Україна є соціальною, правовою державою [7]. Ще у 2001

© Козуліна С. А., 2019.

році Конституційний Суд України в своєму рішенні № 9 рп/2001 (пункт 4.1 мотивувальної частини) чітко зазначив «...в правовій державі існує сувора ієрархія нормативних актів...» [13], проте дотепер ієрархія нормативно-правових актів законодавчо не закріплена, а між окремими законами України, в т.ч. такими, що визначають статус і повноваження органів публічного управління, є неузгодженості щодо розташування нормативно-правових актів за їх юридичною силою. Немає єдності з цього питання і у науковій літературі.

Загальновідомо, що нормативно-правовий акт нижчої юридичної сили не повинен суперечити нормативно-правовому акту вищої юридичної сили, не може змінювати або скасовувати його. У випадку виникнення протиріч між актами неоднакової юридичної сили діє акт, що має вищу юридичну силу. Однак відсутність у законодавстві чітко закріпленої ієрархічної структури нормативно-правових актів призводить до виникнення питань щодо їх юридичної сили, а відтак і щодо пріоритетності застосування того чи іншого акта, і на практиці вирішальним тут є суб'єктивізм правозастосовника, в т.ч. і при прийнятті судових рішень. Все це загалом негативно впливає на стан законності в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Пильна увага ієрархічності (субординації) нормативно-правових актів і принципам розв'язання колізій у випадку неузгодженості правових приписів, що містяться у різних юридичних джерелах, приділялась

науковцями переважно у 2000–2010 роках. Цю проблему в своїх працях розглядали Б. Малишев, А. Мірошниченко, О. Москалюк, С. Погребнюк, В. Ротаня, І. Самсіна та інші вітчизняні дослідники. Саме в ці роки Верховною Радою України були зроблено декілька невдалих спроб прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», в якому, серед іншого, закріпити ієрархію нормативно-правових актів. Вірніше, цей законодавчий акт тричі парламентом приймався (у 2000, 2008 та 2009 роках), але Президент України повертав його на повторний розгляд, і народні депутати жодного разу не змогли подолати «вето» глави держави. Після цього була ще одна невдала спроба прийняти такий закон (його проект зареєстровано у парламенті наприкінці 2012 року і відкликано у листопаді 2014 року).

Пізніше питання ієрархічності нормативно-правових актів дослідниками порушувалися значно рідше. Так, у своїх наукових статтях цієї проблеми торкалися, наприклад, Л. Андрусів, Л. Белкін, І. Красюк, Я. Романов [1; 2; 8; 15]. Як абсолютно справедливо зауважує Л. Белкін, нині в Україні склалася ситуація, коли нормативно-правові акти видає велике коло суб'єктів правотворення, але ці нормативно-правові акти не завжди узгоджуються між собою. Разом з тим, в країні не існує цілісного нормативного регулювання порядку прийняття та застосування юридичних джерел залежно від їх ієрархії. Однак законодавчо визначена ієрархія нормативно-правових актів має дуже велике практичне значення [2, с. 398]. Так, наприклад, згідно з частиною третьою статті 7 «Джерела права, які застосовуються судом» Кодексу адміністративного судочинства України, у разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує

правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України [6]. Аналогічну норму містять і інші процесуальні кодекси. А у науковій літературі існує досить обґрунтована думка про те, що «...у випадку різного правового регулювання різними актами результат судового розгляду буде залежати від того, який акт суд визнає таким, що має вищу юридичну силу. Без належного правового регулювання це питання буде залежати виключно від волі судді, з чим не можна погодитися» [2, с. 398].

Розглядаючи механізми конкретизації права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів як один із засобів підвищення законності, І. Красюк підкреслює: «Ієрархія нормативно-правових актів є відображенням ієрархії самих державних органів, місце й роль нормативно-правового акта певного різновиду в загальній системі визначається місцем і роллю відповідних органів держави в загальній системі державних органів...» [8, с. 128-129]. Л. Андрусів пропонує своє бачення диференційованої та ієрархізованої системи нормативно-правових актів [1, с. 130-131], а Я. Романов наполягає, що «...всі види нормативних правових актів утворюють систему, засновану на ієрархічній підпорядкованості. Завдяки дотриманню принципу ієрархічності співпідпорядкованості забезпечується формально-логічна несуперечливість та узгодженість правових норм. Кожен вид актів займає строго визначений рівень в ієрархії нормативних правових актів» [15, с. 59]. Проте у дійсності аналіз статей окремих законів України свідчить як про їх невідповідність Конституції України, так і про неузгодженість між собою. І стосується це саме ієрархічного розташування нормативно-правових актів, якими повинні керуватися у своїй діяльності органи публічного управління та їх посадові (службові) особи.

Слід погодитися з Л. Андрусів, яка слушно наголошує: «...Національна правова система характеризується активним прийняттям нормативно-правових актів різної юридичної сили, хоча науковці вже більше ніж десять років говорять про те, що кількість нормативно-правового матеріалу не можна замінити його якістю. Тому актуальними є проблема системного погляду на нормативно-правові акти й усвідомлення, що нормативно-правові акти повинні виконувати основне своє призначення – регулювання суспільних відносин, що забезпечується узгодженістю, взаємозалежністю та внутрішньою відповідністю в системі. Ця система нормативно-правових актів включає акти різної юридичної сили й різних суб'єктів правотворчості, внаслідок чого досить часто буває складно визначити місце того чи іншого нормативно-правового акта в цій системі» [1, с. 128]. Отже, актуальність даної статті обумовили наявні в законодавстві України колізії щодо ієрархії (субординації) нормативно-правових актів.

Мета

Метою статті є дослідження сучасного стану ієрархічного розташування нормативно-правових актів у чинному законодавстві України, виявлення колізій та обґрунтування пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу

Частина друга статті 8 Конституції України регламентує: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Консти-

туції України і повинні відповідати їй...» [7], відтак юридична сила закону як основного джерела права, його місце в системі нормативно-правових актів закріплені в Конституції України. Проте у теорії права закони найчастіше класифікують на конституційні, кодифіковані, звичайні (поточні), і окремою групою виділяють закони, які надають згоду на обов'язковість міжнародних актів, тобто ратифікаційні.

За справедливим ствердженням І. Красюка: «... Конституція України та конституційні закони займають найвищий ступінь в ієрархії нормативно-правових актів. Одна з найважливіших юридичних якостей Конституції України – її верховенство, яке означає пріоритетне становище в системі джерел права, що забезпечується особливим порядком прийняття, зміни Конституції України й надання їй вищої юридичної сили» [8, с. 129]. Це твердження цілком відповідає і преамбулі Конституції України, де регламентується, що Конституція – Основний закон України, і змісту її статті 9 «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України» [7].

Із тексту преамбули, статей 8 та 9 Конституції витікає, що міжнародний договір, ратифікований законом України, не може суперечити законодавству України, бо саме «Конституція України становить базу для поточного законодавства й формування правової системи держави. Поточне законодавство розвиває положення Конституції України. Як юридична база законодавства Конституція України – серцевина всього правового простору країни, виток формування її правової системи... Із цього можемо дійти висновку про верховенство Конституції України у відношенні до міжнародних договорів...» [8, с. 129-130]. Але, тут слід зауважити, що ще у 1969 році Українською РСР, правонаступником якої є наша країна, була підписана «Віденська конвенція про право міжнародних договорів», набрання чинності для України відбулося 13.06.1986. Ця конвенція у статтях 26-27 та 46 передбачає: «Кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватись. Учасник не може посилатись на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору. Держава не має права посилатись на ту обставину, що її згода на обов'язковість для неї договору була виражена на порушення того чи іншого положення її внутрішнього права, яке стосується компетенції укладати договори, як на підставу недійсності її згоди, якщо тільки це порушення не було явним і не стосувалося норми її внутрішнього права особливо важливого значення. Порушення є явним, якщо воно буде об'єктивно очевидним для будь-якої держави, що діє в цьому питанні добросовісно і відповідно до звичайної практики...» [5].

Варто відзначити й те, що окремі кодекси України (окремі, а не всі!) містять статті про верховенство міжнародних договорів над законодавством України. Так, наприклад, частина друга статті 10 Цивільного кодексу України регламентує: «Якщо у чинному міжнародному договорі України, укладеному у встановленому законом порядку, містяться інші правила, ніж ті, що встановлені відповідним актом цивільного законодавства,

застосовуються правила відповідного міжнародного договору України» [16]. А от у частині першій статті 5 «Правове регулювання державної служби» Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 [10], міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, розташовані після Конституції України, Закону України «Про державну службу» та інших законів України.

Найбільш вірним тут уявляється формулювання частини третьої статті 4 Бюджетного кодексу України: «Якщо на ратифікацію подається міжнародний договір України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, що регулюють бюджетні відносини, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно» [3]. Саме така вимога відповідає статті 9 Конституції України [7], але, на жаль, вона не міститься в переважній більшості кодифікованих і спеціальних законів України. Одночасно з цим, процесуальні кодекси України надають перевагу міжнародним договорам. Так, частина п'ята статті 7 «Джерела права, які застосовуються судом» Кодексу адміністративного судочинства України визначає: якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України [6].

Тут слід зауважити, ще у 1998 році Конституційний Суд України вирішив, що терміном «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [14], тобто у цьому рішенні Конституційного Суду України закони України розташовані попереду міжнародних договорів України. Така неузгодженість в юридичних джерелах України і викликає питання про юридичну силу законів, якими ратифіковані міжнародні договори України, у порівнянні з іншими законами України, в т.ч. спеціальними, що діють у сфері публічної служби.

У науковій літературі виникає питання і про юридичну силу кодифікованих і некодифікованих законів. Вітчизняні дослідники, зокрема Л. Белкін, звертають увагу на те, що деякі кодекси, наприклад, Цивільний кодекс України, Бюджетний кодекс України містять статті про їх вищу юридичну силу у порівнянні з іншими законами [2]. Так дійсно, наприклад, частина друга статті 4 Бюджетного кодексу України регламентує: якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу [3]. Однак, як зауважує вищезазначений автор, «...більшість кодексів України аналогічних застережень не має, таким чином, відсутні підстави вважати їх пріоритет над законами» [2, с. 400]. Цю думку поділяє і Л. Андрусів, яка підкреслює: «Свідомо серед законів України окремо не виділяємо кодекси України, оскільки кодекс – це той же закон, який тільки об'єктивований в іншу форму й який володіє такою самою юридичною силою, як і закон...» [1, с. 130].

Проте наведені твердження вітчизняних науковців суперечать як частині третьої статті 4 Бюджетного кодексу України [3], так і частині другої статті 4 «Акти цивільного законодавства» Цивільного кодексу України, в якій регламентується: «Основним актом цивільного законодавства України є Цивільний кодекс України. Актами цивільного законодавства є також інші закони України, які приймаються відповідно до Конституції України та цього Кодексу (далі - закон). Якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України. Поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до Цивільного кодексу України» [16]. Проте, з огляду на те, що подібні норми не містяться в більшості кодексів України, слід зазначити, що не може бути, щоб в одній галузі права кодифікований закон мав вищу юридичну силу, а в іншій – ні. Отже, питання щодо юридичної сили кодифікованих і некодифікованих законів вимагає законодавчого врегулювання.

Ще одне питання виникає щодо юридичної сили постанов Верховної Ради України та указів Президента України. Варто зауважити, що мова тут йде про постанови парламенту та укази Президента України виключно нормативного характеру. Пропонуючи закріпити у законодавстві ієрархічну систему нормативно-правових актів, Л. Андрусів між постановами Верховної Ради України нормативно-правового змісту і указами Президента України надає перевагу першим, тобто визначає вищу юридичну силу постанов парламенту [1, с. 130]. Така позиція узгоджується з частиною шостою статті 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», де визначається, що до законопроектів належать проекти законів і постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру [13]. Однак частина третя статті 113 Конституції України регламентує, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України [7]. Отже, у частині третьої статті 113 Основного Закону нашої країни укази Президента України розташовані попереду постанов Верховної Ради України, тобто звідси випливає, що укази голови держави для Уряду вищі за юридичною силою, ніж постанови парламенту. Частині третьої статті 113 Конституції України повністю відповідає частина перша статті 4 «Правові засади діяльності Кабінету Міністрів України» Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [11].

Варто відзначити й те, що постановою Уряду від 01.10.2014 № 500 було затверджено «Положення про Національне агентство України з питань державної служби», в якому Національне агентство України з питань державної служби визначено як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його

апараті (секретаріаті). І у цьому Положенні за ієрархією нормативно-правові акти розташовані так само, як і у Конституції України, і у Законі України «Про Кабінет Міністрів України», а саме: «Національне агентство України з питань державної служби у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції України та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства» [9]. Але такий ієрархічний розподіл нормативно-правових актів не відповідає частині першій статті 5 Закону України «Про державну службу», яка має назву «Правове регулювання державної служби» і визначає: «Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби» [10], тобто в цьому законодавчому акті постанови Верховної Ради України передують указам Президента України.

До речі, чинні редакції і Закону України «Про Кабінет Міністрів України», і Закону України «Про державну службу» приймалися після відновлення дії окремих положень Конституції України із змінами, що було внесено Законом України від 08.12.2004, тобто після відродження в Україні парламентсько-президентської форми правління, але в них застосовано різний підхід до юридичної сили постанов парламенту та указів Президента України.

Висновки

Дотепер ані Конституція України, ані інший законодавчий акт не визначає ієрархію всіх нормативно-правових актів, і тому у науковій літературі виникають справедливі питання щодо їх юридичної сили. Чинні закони України, що регламентують діяльність органів публічної влади, вирішують ці питання неоднаково, а у правозастосовній діяльності, в т.ч. при вирішенні судових спорів, вирішальну роль тут відіграє суб'єктивізм правозастосовника. Все це не сприяє зміцненню законності в нашій країні. Ліквідувати цю прогалину можливо лише одним шляхом – прийняттям Закону України «Про нормативно-правові акти», в якому, серед іншого, слід чітко визначити ієрархію нормативно-правових актів.

Подальших досліджень і дискусій потребують проблеми уточнення місця в системі законодавства України нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування та їх державної реєстрації. Невирішеність цього питання набуває особливої актуальності в умовах децентралізації влади.

Література.

1. Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128–131.
2. Белкін Л. М. Проблеми ієрархії нормативно-правових актів в контексті забезпечення законності в сфері державного управління в Україні. *Універсальні наукові записки*. 2011. № 3(39). С. 398–405.

3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ: Тов. «Видавництво Юридична думка», 2007. 992 с.

5. Віденська конвенція про право міжнародних договорів: міжнародний документ ; приєднання 14.04.1986, підстава 2077-XI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (чинний в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15?find=1&text=%F1%E8%EB%F3>.

7. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

8. Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. Актуальні проблеми держави і права. 2013. Вип. 70. С. 127–134.

9. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п>.

10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19?find=1&text=%EC%B3%E6%ED%E0%F0%EE>.

11. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17?find=1&text=%F3%F2%EE%F7%ED%E5%ED%FC>.

13. Рішення Конституційного Суду України від 19.06.2001 № 9 рп/2001 (справа щодо стажу наукової роботи). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-01>.

14. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміну «законодавство»). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.

15. Романов Я.В. Підзаконні акти в системі законодавства. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Т. 1. Вип. 3. С. 57–61.

16. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.03.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.