

УДК 342.553(477):342.591

**Я. І. Ленгер**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного  
права та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

## **ФОРМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНУ ТА ПІДЗАКОННОГО АКТУ ЯК УМОВА УНИКНЕННЯ КОЛІЗІЙ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ПРАВІ**

*Статтю присвячено з'ясуванню основних форм співвідношення закону та підзаконного нормативно-правового акту. На основі проведеного аналізу з'ясовано, що дотримання таких сукупно з ідеєю ієрархічності є неодмінною умовою попередження правових колізій. Констатовано, що основними формами цієї взаємодії є прийняття відповідно до закону, на його виконання та з мотивів несуперечливості.*

**Ключові слова:** *правова колізія, закон, підзаконний нормативно-правовий акт, ієрархічність, форми взаємодії, муніципальне право.*

**Постановка проблеми.** Відповідно до Конституції України всі види підзаконних нормативно-правових актів за юридичною силою підкоряються закону. Специфіка взаємовідносин різних нормативно-правових актів полягає у тому, що їх ієрархія побудована, як правило, не на ієрархії органів, які їх видають, а на нормативно закріпленому становищі актів певного органу стосовно Конституції та закону [1; 2]. Це один із ключових принципів формування сучасної правової системи України. Кожен вид підзаконного нормативно-правового акту має свою специфіку й особливості, які найбільш чітко проявляються у його взаємозв'язку із законом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питання співвідношення закону та підзаконного акту, наявності правових колізій та їх усунення, а також передумов їх уникнення займалося чимало теоретиків права і знаних юристів, серед них В.В. Денисенко, В.Г. Карташов, О.В. Майстренко, О.Ф. Скакун, Н.В. Бобровник, С.О. Іванов та ін.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні основних форм взаємодії закону і підзаконного нормативно-правового акту як однієї з умов ефективного уникнення колізій у муніципальному праві.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із ключових принципів формування сучас-

ної правової системи України є дотримання принципу ієрархічності нормативно-правових актів і форм співвідношення закону та підзаконного акту. Особливістю такого співвідношення є те, що ієрархічність побудована не на ієрархічності органів, які видають відповідні нормативно-правові акти, а на їх нормативному закріпленні стосовно Конституції. Так, до прикладу, за часів СРСР саме на ієрархії державних органів і будувалася правова система радянської держави [4, с. 112]. Сьогодні ж це жодним чином не може бути застосовано, оскільки відсутня чітка вказівка на те, що, наприклад, Верховна Рада України підкорює собі Президента, або Кабінет Міністрів підкоряється Президенту тощо. Навпаки, Основний Закон держави закріплює самостійність кожної з гілок влади. Становище органу в системі органів державної влади впливає на становище його актів лише тоді, коли напряду закріплена підпорядкованість цього органу органі вищого рівня. Наприклад, голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [1]. Інший аспект співвідношення закону і підзаконного акту – це з'ясування підстав прийняття і меж нормативно-правових актів. Виходячи із залежності за юридичною силою, можна констатувати, що всі під-

законні нормативно-правові акти можуть бути прийняті тільки у разі наявності вже чинного закону. Вбачається, що право прийняття певного виду підзаконних нормативно-правових актів або конкретного нормативно-правового акту за відсутності закону (або його випереджаючи) повинно бути напряду закріплено в Конституції України або спеціальному законі, оскільки це питання є важливим для держави і суспільства [2]. Закон, на відміну від підзаконного акту, може видаватися будь-коли і, як правило, за відсутності акту, тобто майже на «чистому полі». Інколи вказівка на необхідність прийняття закону і принципове регулювання тих чи інших відносин може міститись у Конституції. Проте найчастіше закон приймається якраз за відсутності будь-якого акту. Відповідно, в законі здійснюється первинне врегулювання суспільних відносин, а у підзаконному акті – вторинне. Визначення предметної сфери регулювання суспільних відносин законом і підзаконним актом є необхідним для визначення особливостей співвідношення таких. Так, предмети регулювання вказаних актів можуть бути чітко визначені в Конституції або у спеціальному законі у вигляді прямої вказівки на сфери регулювання того чи іншого акту. Ці сфери дістали назву «сфери виключного регулювання» [5, с. 76]. Проте іноді в законі можуть вказуватися відсилочні норми до діючих підзаконних нормативно-правових актів або до тих, які необхідно буде прийняти із введенням у дію закону через певний проміжок часу. Крім того, державний орган, виходячи із закріпленої за ним компетенції, може видавати підзаконний нормативно-правовий акт з метою реалізації положень закону або за відсутності спеціальної вказівки на таке в законі [6, с. 98]. При цьому використовуються різні форми розвитку і конкретизації положень законів і підзаконних нормативно-правових актів. Тому питання співвідношення закону та підзаконного акту варто пов'язувати з визначенням зв'язків між нормативно-правовими актами різної юридичної сили і різних рівнів.

Отже, у питанні співвідношення закону та підзаконного акту варто визначити міру їхньої ієрархічної залежності та підпоряд-

кованості, підстави видання підзаконних нормативно-правових актів, меж їх прийняття, а також встановити предметні сфери такого. Всі вищевказані елементи не можуть існувати самостійно і відірвано один від одного, вони є взаємопов'язаними та взаємозалежними.

Формули, що закріплюють співвідношення закону та підзаконного акту, містяться у різноманітних нормативно-правових актах. Єдиної для всіх не існує. Існує багато теоретичних формулювань, за допомогою яких у законодавстві закріплюється співвідношення закону та конкретного виду підзаконного акту. Найбільш часто вживаним серед інших є загальна формула «на основі та на виконання закону». Відповідно до неї вказується не тільки підпорядкування правового акту стосовно закону, а й визначається, що основою прийняття підзаконного акту є закон. У законі може міститись загальна вказівка на необхідність прийняття нормативно-правового акту іншого виду або на прийняття акту конкретного виду певним органом із чітко визначеного законом питання. Крім того, орган, керуючись уже прийнятим законом, може в рамках компетенції прийняти відповідний нормативно-правовий акт із метою виконання закону.

Формула «на основі та для виконання закону» показує, що підзаконний нормативно-правовий акт, конкретизуючи і розвиваючи закон, не може виходити за рамки предмета такого і не може йому суперечити. Наприклад, у підзаконному акті не можуть бути встановлені якісно інші, ніж у законі, обов'язки суб'єктів. Крім того, відповідно до вищевказаної формули предметна сфера підзаконного нормативно-правового акту може бути вказана в законі. Нормативно-правові акти, що прийняті на основі та для виконання закону, безперечно вважаються підзаконними. При цьому вказане формулювання є класичною формою визначення підзаконності актів і таким, що закріплює оптимальне співвідношення закону і підзаконного акту. Співвідношення закону та підзаконного акту, що виражається формулою «на основі та на виконання закону», може бути опосередковано іншими видами підзаконних актів. Акти, що опо-

середковують співвідношення закону з конкретним видом підзаконних актів, не можуть і не повинні руйнувати двосторонні зв'язки між законом і підзаконним нормативно-правовим актом.

Різноманітні аспекти співвідношення конкретного закону з визначеним у законі видом підзаконних актів краще реалізувати за відсутності вказівок будь-якого органу, якщо в законі напрому не прописано, що цей орган повинен видати конкретний підзаконний акт із питання, що регулюється законом [6, с. 45]. Якщо в законі напрому встановлено зв'язок закону з певним видом підзаконного акту, то такий не потребує опосередкованості іншими актами, навіть якщо акти посідають проміжне місце в ієрархії підзаконних актів [6, с. 123].

Найкращою є ситуація, коли в законі обумовлені повноваження конкретного органу з видання свого підзаконного акту з питання, що міститься у законі. У разі дотримання таких умов співвідношення закону з підзаконним актом буде здійснюватись у повній відповідності з принципом верховенства закону.

Перелік нормативно-правових актів, на основі та для виконання яких можуть прийматись нормативно-правові акти конкретного органу, найкраще визначати повною мірою вичерпним способом. Текст закону при цьому може бути збільшений на декілька норм, проте наявним буде повний нормативно-правовий акт.

Подібного виду неточності стосуються нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. У Конституції України закріплено, що органи місцевого самоврядування приймають акти відповідно до Конституції та законів України з питань місцевого значення. Насправді це десятки та сотні нормативно-правових актів, від яких залежатиме прийняття підзаконних актів конкретним органом, а можуть бути й одиниці.

Трохи інше значення матиме вищевказана формула для співвідношення закону і підзаконного акту. Принципи ієрархічної побудови системи нормативно-правових актів диктують необхідність того, щоб наступний за законом ієрархічний рівень міг займати тільки один конкретний вид актів

або нормативні акти двох або більше органів, але за умови, що ці органи є рівноправними між собою. Для такого виду/видів нормативно-правових актів співвідношення із законом визначається формулою «не повинні суперечити йому». Колізія у співвідношенні двох різних видів підзаконних нормативно-правових актів із законом може частково вирішуватись через внесення доповнень у закон.

Нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування характеризуються певними ознаками. По-перше, вони видаються у межах компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування і вирішують питання місцевого значення. По-друге, обов'язкові для виконання всіма громадянами, підприємствами, установами, організаціями на території муніципального утворення (адміністративно-територіальної одиниці). Відповідно до Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Ст. 133 Конституції закріпила, що до системи адміністративно-територіального устрою України входять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [1]. По-третє, публікуються для всезагального ознайомлення. Так, до прикладу, офіційним друкованим засобом масової інформації Ужгородської міської ради є газета «Ужгород» [3]. Крім того, є інтернет-сайт Ужгородської міської ради, де так само прослідковуються всі рішення та інші акти цього органу. По-четверте, акти органів місцевого самоврядування можуть бути оскаржені в судовому порядку. По-п'яте, акти органів місцевого самоврядування не потребують додаткового затвердження яким-небудь державним органом, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Відповідно до статуту територіальної громади м. Ужгорода (ст.ст. 3, 4) встановлено, що те-

риторіальна громада самостійно, шляхом проведення референдуму або через Ужгородську міську раду як представницький орган може приймати рішення, які мають загальнообов'язкову силу щодо питання місцевого значення [3]. Рішення, що мають загальнообов'язкову силу, оприлюднюються через засоби масової інформації. Рішення Ужгородської міської ради набирають чинності через десять днів із дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Рішення Ужгородської міської ради нормативно-правового характеру підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях не пізніше як у 30-денний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання. Рішення Ужгородської міської ради повинно мати такі реквізити: герб держави та м. Ужгорода, назву органу місцевого самоврядування, місце видання, дату прийняття, заголовок до тексту, текст, підпис особи із зазначенням її посади. Якщо рішення включає карти, плани, схеми, то ці елементи можуть виставлятися для загального ознайомлення протягом робочого часу в певних місцях органу місцевого самоврядування територіальної громади за умови, що у рішенні в загальних рисах є опис змісту цих карт, планів і схем [3].

Формула «не повинні суперечити закону» створює нормативну основу для реалізації принципу несуперечливості законодавства, що характеризується вимогою уникнення протиріч у тексті актів нижчого рівня [4, с. 67]. У такому разі вона створює умови для уникнення протиріч у тексті підзаконних нормативно-правових актів. Таким чином ця формула опосередковано створює передумови уникнення як колізій правових норм, так і колізійності взагалі у праві. Порушення вимог несуперечливості підзаконного акту закону призводить до деформації усєї правової системи. Тоді право перестане бути єдиним, цілісним та ефективним регулятором суспільних відносин.

**Висновки і пропозиції.** Відповідно до ієрархічного принципу побудови системи нормативно-правових актів України кожний нормативний акт не може містити

нормативних приписів, що суперечать нормативним приписам акту вищої юридичної сили. Знайдені в тексті підзаконного нормативного акту протиріччя із законом є грубим порушенням законності. За таке варто застосовувати адекватні міри юридичної відповідальності. Ієрархічний зв'язок між нормативно-правовими актами має своє вираження у тому, що нормативні акти посідають певне місце в ланцюжку і не можуть містити норми, які суперечать актам вищого рівня. У свою чергу, кожен наступний у структурній ієрархії нормативний акт є ґрунтовною базою для нормативних актів нижчого рівня. Нормативний акт, який порушує ієрархічний зв'язок і містить норми, що суперечать актам вищого рівня, не підлягає застосуванню у конкретних правовідносинах. Таким чином, ієрархічний зв'язок співвідношення закону і підзаконного акту має основоположне значення для побудови не тільки системи нормативно-правових актів, а й правової системи країни загалом.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 28. – С. 34. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
3. Статут територіальної громади міста Ужгорода [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.rada-uzhgorod.gov.ua>.
4. Денисенко В.В. Колізії правових актів и механізм их разрешення (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.В. Денисенко ; Санкт-Петербур. государ. ун-т. – С.-Петербург. – 2004. – 218 с.
5. Карташов В.Г. Правовой механізм разрешення колізій в сфере местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.Г. Карташов ; ГОУ ВПО «Воронеж. государ. ун-т». – Воронеж, 2008. – 241 с.
6. Майстренко О.В. Теоретико-правові аспекти колізій в законодавстві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.В. Майстренко ; Міжрегіон. акад. упр-ня персоналом. – К., 2008. – 226 с.

---

**Ленгер Я. И. Формы соотношения закона и подзаконного акта как условие предотвращения коллизий в муниципальном праве**

*Статья посвящена выяснению основных форм соотношения закона и подзаконного нормативно-правового акта. На основе проведенного анализа установлено, что соблюдение таких совокупно с идеей иерархичности является неперенным условием предупреждения правовых коллизий. Констатировано, что основными формами этого взаимодействия являются принятие в соответствии с законом, на его выполнение и из мотивов непротиворечивости.*

**Ключевые слова:** правовая коллизия, закон, подзаконный нормативно-правовой акт, иерархичность, формы взаимодействия, муниципальное право.

**Lenger Y. Forms ratio law and by-law as a condition for avoiding collisions in municipal law**

*The article is devoted to clarifying the basic forms of value by-law and legal. Based on the analysis found that compliance with these together with the idea of hierarchy is a prerequisite for prevention of conflicts of law. Stated that the main forms of such cooperation is to take in accordance with the law, its implementation and reasons of consistency.*

**Key words:** legal conflict, laws, legal act, hierarchy, forms of interaction, municipal law.