

*Богачова Л. Л.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри теорії держави і права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ВИМОГИ ДО ПІДЗАКОННОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА ЯК ОФІЦІЙНОГО ДОКУМЕНТА

Анотація. У статті систематизовано техніко-юридичні вимоги до підзаконного нормативно-правового акта як офіційного документа; охарактеризовано його структурні та реквізитні особливості; розглянуто порядок державної реєстрації та способи оприлюднення.

Ключові слова: підзаконний нормативно-правовий акт, офіційний юридичний документ, нормотворча техніка, структура, офіційні реквізити, оприлюднення, державна реєстрація.

Постановка проблеми. Нормативно-правові акти є первинним, обов'язковим джерелом права в Україні. За юридичною силою вони утворюють ієрархічну систему, в якій важливу роль відіграють підзаконні нормативно-правові акти. Поширення останніх зумовлено складністю суспільних відносин, які потребують не тільки законодавчого, а й більш детального, конкретизуючого підзаконного нормативного регулювання з метою оперативного вирішення питань в окремих сферах життєдіяльності суспільства. Оскільки підзаконні нормативно-правові акти виступають основним засобом реалізації компетенції органів публічної влади, проблема вдосконалення їх змісту і процедури прийняття не втрачає своєї актуальності. Водночас поза увагою науковців і суб'єктів підзаконної нормотворчості залишаються вимоги, яким повинен відповідати нормативно-правовий акт як різновид офіційного письмового документа (структура, офіційні реквізити, опрацювання тексту за правилами юридичної техніки, державна реєстрація, офіційне оприлюднення тощо). Систематизація і розкриття таких вимог сприятиме покращенню зовнішньої форми підзаконних нормативно-правових актів, а врахування їх у нормотворчій практиці суттєво підвищить її якість і значення як основної правової форми діяльності органів держави.

Окремі аспекти вдосконалення підзаконних нормативно-правових актів, стадії підзаконного нормотворчого процесу, нормотворча техніка, види юридичних документів висвітлювалися у працях І. Білі-Сабадаш, Є. Гетьмана, О. Гиляки, Л. Горбунової, Г. Дутки, К. Каргіна, М. Козюбри, А. Колодія, В. Косовича, І. Куценко, О. Лук'янової, Л. Луць, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, М. Петришиної, С. Полєніної, П. Рабіновича, Я. Романова, О. Скакун, С. Стародубцева, О. Томкіної, М. Цвіка, Ю. Шемшученко, І. Шутака, О. Ющика та ін. Проте подальшого дослідження на загальнотеоретичному рівні потребують: характеристика нормативно-правового акта як офіційного документа; причини недотримання (ігнорування) суб'єктами підзаконної нормотворчості юридичних і неюридичних вимог до текстів нормативно-правових актів; шляхи подолання типових помилок і недоліків у процесі підготовки, прийняття і введення в дію підзаконних нормативно-правових актів.

Метою статті є узагальнення вимог, які ставляться до нормативно-правового акта як офіційного юридичного документа,

з'ясування особливостей їх реалізації стосовно окремих видів підзаконних нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу дослідження. В юридичній літературі підзаконний нормативно-правовий акт визначається як офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженими суб'єктами нормотворчості на основі законів і не повинен суперечити їм [1, с.408]. Підзаконні нормативно-правові акти ухвалюються переважно органами (посадовими особами) виконавчої влади і в порівнянні із законами мають більш вузький, спеціальний предмет правового регулювання, розробляються і приймаються за більш спрощеною процедурою, поширюються, як правило, на менше коло осіб і розраховані на менш тривалий термін дії у часі. Підзаконний нормативно-правовий акт є різновидом офіційного юридичного документа. У Рекомендаціях Ради Європи NR (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» офіційний документ означено як інформацію, що зафіксована в будь-якому вигляді, розроблена або отримана органами державної влади і пов'язана з державною або адміністративною функцією [2]. В Юридичній енциклопедії до поняття офіційного документа включається інформація, відомості чи дані, зафіксовані на папері, фотоплівці, магнітному диску та інших матеріальних носіях, що мають законодавчий, нормативний, директивний або інформаційний характер; офіційний документ приймається і поширюється (публікується, видається, надсилається) в установленому порядку компетентними державними органами або відповідною посадовою (службовою) особою [3, с. 175]. У Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансовому тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 р. №1702-VII офіційний документ тлумачиться як документ, складений, виданий, засвідчений з дотриманням визначених законодавством норм уповноваженою особою, якій законодавством надано право у зв'язку з її професійною чи службовою діяльністю скласти, видавати, засвідчувати певні види документів, що підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти і який містить передбачені законодавством реквізити та відомості [4, ст. 1]. До типових ознак юридичного документа фахівці відносять його юридичну силу, наявність правової інформації, інтегрованість у процесі правового регулювання, юридичну значущість, якої документ набуває під час використання в юридичній практиці [5, с. 169; 6, с. 37; 7, с. 320]. Вимоги до юридичного документа – це вироблені у процесі юридичної практики та (або) закріплені в законодавстві правила, що сприяють законності, доцільності та ефективності використання юридичних документів, дозволяють вчасно, правильно та точно їх виконувати, ефективно впливати на різного роду правовідносини. Недотримання правил творення форми нормативно-правового акта слід розцінювати як формальну або юридико-технічну нормотворчу помилку [8, с. 23; 9, с. 336–341]. К. Каргін зазначає, що юри-

дичний документ повинен відповідати таким вимогам, як достовірність, повнота, грамотність і обґрунтованість [10, с. 22]. До цього переліку науковці додають: авторитетність, автентичність, своєчасність, оперативність, доступність, ясність, офіційність, а також вимоги до оформлення і структури нормативно-правового акта. Погодитися з такими пропозиціями важко, оскільки вищеперераховані вимоги стосуються не тільки зовнішньої форми нормативно-правового акта, а і його змісту.

Не претендуючи на детальний аналіз вичерпного переліку вимог, яким має відповідати підзаконний нормативно-правовий акт як офіційний документ, звернемо увагу на деякі з них, що стосуються реквізитів і структури нормативного акта, способів його оприлюднення, а також порядку державної реєстрації та обліку.

1. *Реквізити.* Реквізити документа – це сукупність обов'язкових даних чи відомостей, встановлених нормативно-правовими актами або чинними правилами діловодства для відповідних документів, без яких вони не можуть бути підставою для обліку, здійснення певних операцій і не мають юридичної сили [11, с. 279; 12]. Відповідно до ДСТУ 4163-2003 документ може мати понад 30 реквізитів [13, с. 32], але на практиці рідко використовується повний їх набір. Підзаконний нормативно-правовий акт найчастіше містить наступні реквізити: а) повну назву суб'єкта нормотворчості, вид документа, дату і місце прийняття нормативного акта. Датою документа є, відповідно, дата його підписання, затвердження, прийняття, реєстрації або видання. Дата оформлюється цифровим або словесно-цифровим способом у такій послідовності: число, місяць, рік; б) власний номер; в) посаду та прізвище посадової особи, яка скріпила підписом нормативний акт. Засвідчення (скріплення підписом) офіційних текстів підзаконних нормативних актів в Україні здійснюється: щодо указів Президента України, виданих ним в межах повноважень, передбачених п. п. 5, 18, 21 ст. 106 Конституції України – Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за акт та його виконання (інститут контрасигнування); постанов Кабінету Міністрів України – Прем'єр-міністром України; наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – керівниками цих органів; рішень органів місцевого самоврядування – головами місцевих рад; г) код нормативного акта за державним реєстром. Як підкреслює М. Вилеганіна, вказані реквізити надають юридичної сили документу, служать його легалізацією, і вони обов'язково повинні бути присутніми. Фактично будь-яка інформація, зафіксована на матеріальному носії, отримує статус офіційного документа лише у тому випадку, коли оформлена відповідно до встановленої форми зі всіма потрібними реквізитами [14, с. 283–284].

2. *Структура.* До структурних елементів нормативно-правового акта відносять: назву (заголовок), преамбулу (вступ); основну (нормативну) частину, поділену на розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти, абзаци; додатки; прикінцеві і перехідні положення. Структура підзаконного нормативно-правового акта не має уніфікованого вигляду і залежить від виду акта. Так, нормативний Указ Президента чи розпорядження Глави місцевої держадміністрації можуть складатися з декількох пунктів, а Регламент Кабінету Міністрів – мати більш складну структуру (розділи, глави, параграфи, пункти, додатки). Розглянемо для прикладу структуру наказу Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи». Назва цього нормативного акта вказує на орган, який його видав (Міністерство юстиції), вид акта (наказ, яким затверджено «Порядок прове-

дення антикорупційної експертизи»). Наказ містить вступну частину, яка дає стисло інформацію про мету прийняття акта – забезпечення виконання ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції», і п'ять пунктів. Порядок проведення антикорупційної експертизи (далі – Порядок) складається з чотирьох розділів, кожен з яких поділений на пункти, і одного додатку. У Загальних положеннях Порядку визначено мету його прийняття (запобігання вчиненню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупційних факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень), предмет правового регулювання (механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів) і завдання антикорупційної експертизи. Основна частина закріплює перелік об'єктів експертизи, процедуру її планування, проведення й оформлення результатів. Як відомо, додатки до нормативного акта бувають двох видів: 1) додатки – нормативно-правові акти (положення, інструкції, правила, порядки, зміни до нормативно-правових актів, які становлять невід'ємну частину розпорядчих документів, якими затвержені, і мають однакову з ними юридичну силу); 2) додатки, що доповнюють та/або пояснюють зміст нормативно-правового акта. У нашому прикладі наказ Міністерства юстиції містить додаток у вигляді нормативно-правового акта – Порядку проведення антикорупційної експертизи, а сам Порядок – додаток у вигляді форми Висновку антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта. У прикінцевих положеннях наказу вказано момент набрання ним чинності – із дня офіційного опублікування, але не раніше введення в дію Закону України «Про запобігання корупції». Департаменту антикорупційної політики дано доручення подати наказ на державну реєстрацію, а з метою попередження колізій у законодавстві – скасовано попередній наказ Міністерства юстиції від 5.08.2013 р. № 1608/5, який регулював аналогічні питання.

3. *Офіційне оприлюднення.* Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів – це доведення їх текстів до відома громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій. Воно є самостійною стадією нормотворчого процесу, необхідною для створення дублікатів офіційного тексту прийнятих нормативних актів і визначення часу набуття ними чинності. Офіційне оприлюднення має формально-юридичне значення і полягає в нормативно врегульованому оголошенні від імені нормотворчого органу для загального відома повного і точного тексту прийнятого нормативного акту шляхом його вміщення у передбаченому законодавством офіційному виданні, на яке можна посилатися у зводах і зібраннях законодавства, в актах застосування норм права, друкованих наукових працях тощо.

У ст. 57 Конституції України зазначено, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, не є чинними. Відповідно до п. 3 ст. 17 Закону України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. з метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів фізичним та юридичним особам держава забезпечує офіційне видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після їх прийняття. Крім того, Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. передбачено, що проекти нормативно-право-

вих актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття (п. 3 ст. 15). Таке оприлюднення дає можливість залучати громадян до обговорення проектів нормативних актів, враховувати їх зауваження і пропозиції і сприяє прозорості та відкритості в роботі органів державної влади і місцевого самоврядування.

Найбільш поширеним способом оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів є їх опублікування в офіційних друкованих виданнях: «Офіційному віснику України», газеті «Урядовий кур'єр», «Офіційному віснику Президента України». Акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність [15, п. 1, 7]. Оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється і шляхом розміщення їх текстів на офіційному веб-сайті нормотворчого органу. Так, згідно ч. 6 ст. 56 Закону України «Про Національний банк України» офіційним опублікуванням нормативно-правового акта Національного банку вважається перше опублікування його повного тексту в одному з періодичних друкованих видань – «Офіційному віснику України», газетах «Урядовий кур'єр», «Голос України» або перше розміщення на сторінці Офіційного інтернет-представництва Національного банку України.

4. Державна реєстрація. Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його: Конституції та законодавству України; Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї; міжнародним договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України; зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis EC*); вимогам антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, які: а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (*acquis EC*), практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації; б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [16, п. 4]. Нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами і викладатися згідно з правописом та з дотриманням правил нормопроектувальної техніки. Нормопрое-

ектувальна техніка є багатоаспектним поняттям, вона включає мовні, реквізитні, структурні та термінологічні вимоги до нормативно-правового акта. Вони конкретизуються у Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [17]. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади направляють для виконання нормативно-правові акти лише після їх державної реєстрації та офіційного опублікування. У разі порушення зазначених вимог нормативно-правові акти вважаються такими, що не набрали чинності, і не можуть бути застосовані. Під час направлення на виконання та опублікування нормативно-правового акта посилення на дату і номер державної реєстрації акта є обов'язковим.

Зареєстрований нормативно-правовий акт орган державної реєстрації вносить до державного реєстру. Єдиний державний реєстр нормативних актів (автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства) був запроваджений в Україні з метою забезпечення єдиних принципів ідентифікації нормативних актів, державного обліку, створення фонду цих актів і підтримання їх у контрольному стані, доступності та гласності правової інформації. До Державного реєстру включаються чинні, опубліковані та неопубліковані, у тому числі з обмежувальними грифами, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані в Міністерстві юстиції України, нормативні акти Національного банку України, міжнародні договори України [18, п. 2, 6].

Висновки. Отже, для створення якісної та ефективної системи законодавства важливе значення має не тільки зміст, а і зовнішня форма нормативно-правового акта. Суб'єкти підзаконної нормотворчості мають забезпечувати відповідність розроблених ними актів вимогам, які пред'являються до підзаконного нормативно-правового акта як офіційного юридичного документа. Передовсім, це стосується офіційних реквізитів акта, його структури, порядку подання на державну реєстрацію і внесення до Єдиного державного реєстру, способів оприлюднення, мовно-стилістичних і логічних прийомів викладення норм права у статтях нормативно-правового акта. Недотримання таких вимог є юридико-технічною нормотворчою помилкою і призводить до прийняття дефектного нормативного акта. Причини таких помилок, шляхи їх усунення і попередження, вдосконалення правил нормотворчої техніки – це завдання для подальших наукових досліджень.

Література:

1. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т.: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2017. – Т. 3. – 952 с.
2. Про доступ до офіційних документів : Рекомендації Ради Європи NR (2002) 2 від 21 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/docs/km/>
3. Костецька Т.А. Офіційна документована інформація / Т.А. Костецька // Юридична енциклопедія НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; Видавництво «Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана». – К., 2002. – Т. 4. – 375 с.
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансовому тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 р. № 1702-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

5. Гиляка О. Юридичний документ: особливості та законодавче регулювання / О. Гиляка // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 3(78). – С. 165–172.
6. Каргин К. Юридические документы / К. Каргин ; науч. ред. В.А. Толстик. – Москва : Юрист, 2008. – 191 с.
7. Васильченко В.М. Юридичні документи: правила укладання та оформлення: [навчальний посібник] / В.М. Васильченко, О.Л. Доценко, М.В. Васильченко. – Тернопіль : «Навчальна книга. – Богдан», 2011. – 552 с.
8. Чинарян Е.О. Понятие и общая характеристика законотворческой ошибки / Е.О. Чинарян // Современное право. – 2010. – № 9. – С. 23–27.
9. Москалькова Т.Н. Нормотворчество: [научно-практическое пособие] / Т.Н. Москалькова, В.В. Чернишов. – М. : Проспект, 2011. – 384 с.
10. Каргин К.В. Юридические документы : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / К.В. Каргин. – Нижний Новгород, 2005. – 27 с.
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5 : Р – С. – 736 с.
12. Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : Наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 р. № 1000/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. ДСТУ 4163-2003 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів». Чинний від 01.09.2003 р. – К. : Держспоживстандарт України, 2003. – 32 с.
14. Вилегжаніна М. Нормативно-правовий акт як особливий вид документа / М. Вилегжаніна // Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. – 2010. – Вип. 27. – С. 281–287.
15. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
16. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. №731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
17. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
18. Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ними : Постанова Кабінету міністрів від 23.04.2001 р. № 376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

Богачева Л. Л. Требования к подзаконному нормативно-правовому акту как официальному документу

Аннотация. В статье систематизированы требования к подзаконному нормативно-правовому акту как официальному документу; дана характеристика его структурных и реквизитных особенностей; рассмотрен порядок государственной регистрации и способы обнародования.

Ключевые слова: подзаконный нормативно-правовой акт, официальный юридический документ, нормотворческая техника, структура, официальные реквизиты, обнародование, государственная регистрация.

Bogacheva L. Requirements to a subordinate legal act as an official document

Summary. The article systematizes the technical and legal requirements for a subordinate legal act as an official document; characterizes his structural and requisite features; considers the procedure of state registration and methods of promulgation.

Key words: subordinate legal act, official legal document, rule-making technique, structure, official details, promulgation, state registration.