

Віталій Косович

Львівський національний університет
імені Івана Франка
deklaw@law.lnu.edu.ua

Нормативно-правові акти України: деякі теоретичні аспекти

Нормативно-правовий акт — основне джерело права сучасної України. Розвиток правової системи нашої держави супроводжується урізноманітненням та ускладненням завдань правового регулювання суспільних відносин, що ставить нові вимоги і до нормативно-правового акта. Ця форма права є визначальною для континентальної правової системи, яка „переживає період уніфікації”, насамперед у межах загальноєвропейського правового простору, до якого прагне увійти й Україна. Цей чинник також визначає необхідні напрями вдосконалення як безпосередньо нормативно-правового акта, так і системи нормативно-правових актів України. Вказане зумовлює актуальність запропонованої теми, її наукову й практичну запотребованість у нашому суспільстві та за кордоном.

Нормативно-правовий акт — одне із ключових питань, що вивчає навчальна дисципліна „Теорія права та держави”. У навчальних посібниках українських та закордонних науковців — С. С. Алексєєва, В. В. Лазарева, Л. А. Луць, М. Н. Марченка, П. М. Рабіновича, О. Ф. Скакуна та ін. подано визначення і характеристика нормативно-правового акта. Різні види нормативно-правових актів розглядалися у працях українським науковців Г. І. Дутки, О. С. Лисенкової, І. М. Овчаренка, Г. О. Швачки.

Нормативно-правовий акт потребує комплексного дослідження і аналізу через призму еволюційних змін джерельної бази українського права, що спостерігаються впродовж останніх років, та адаптації національного права до європейських правових стандартів. Саме таке завдання ставимо перед нашою роботою і для його вирішення вважаємо за необхідне: дати визначення нормативно-правового акта, окреслити його ознаки (із якими пов’язані питання

його регулятивного впливу на суспільні відносини), охарактеризувати систему нормативно-правових актів України, зупинитись на питанні їх чинності.

Розпочнемо дослідження з короткої „історіографічної довідки” про нормативно-правовий акт. Першу назву документа, що видавала держава з метою встановлення загальнообов’язкових правил поведінки, запропонували ще римські юристи. Такий акт уповноважених органів держави отримав назву закону. Із розвитком держави, права, вдосконаленням правових систем цей термін наповнювався новими ознаками, зовнішніми характеристиками, можливими параметрами впливу на суспільні відносини, суттєво не змінюючи при цьому змістового навантаження. Сьогодні для позначення правових актів, у яких зафіксовано юридичні норми, використовують термін нормативно-правовий акт, а закон розглядають лише як один із його різновидів.

Тривалий історичний процес розвитку правової доктрини щодо нормативно-правового акта, зокрема самого терміна, за часовими параметрами можна розподілити (звичайно дещо умовно) на три етапи.

Перший — від праць римських юристів — до вчень російських теоретиків права кінця XIX –початку XX століття¹. Це час, коли визначальним терміном, що використовувався для позначення системи загальнообов’язкових правил поведінки та права загалом, був термін „закон”. Такий підхід підтримують і радянські науковці першої половини XX століття. Так, С. А. Голунський та М. С. Строгович зазначають, що закон є правовою нормою, встановленою вищим органом державної влади в особливому порядку. Основним юридичним джерелом радянського соціалістичного права є закони радянської держави².

Другий — 40–60-ті роки XX століття; у цей час теоретики активно оперують терміном нормативний акт³.

¹ До найвідоміших напрацювань цього тривалого періоду можна віднести: Дигести Юстиніана, *Теория государства и права*, [в:] *Хрестоматия*, 2 т., сост. В. Лазарев, С. Липень, Москва 2001, с. 168. Г. Гроций, *О праве войны и мира*, [в:] *Хрестоматия...*, с. 185–187. Т. Гоббс, *Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского*, [в:] *Хрестоматия...*, с. 188. Джон Локк, *Два трактата о правлении*, [в:] *Хрестоматия...*, с. 188. Г. Шершеневич, *Общая теория права*, [в:] *Ibidem*, с. 170. Л. Петражицкий, *Теория права и государства в связи с теорией нравственности*, [в:] *Хрестоматия...*, с. 177. Н. Коркунов, *Лекции по общей теории права*, Санкт-Петербург 2003, с. 362–369 та ін. доктринальні вчення.

² С. Голунский, М. Строгович, *Теория государства и права*, Москва 1940, с. 174, 181. А. Денисов, *Теория государства и права*, Москва 1948, с. 443.

³ *Теория государства и права*, авт. колл. во главе с М. Аржановым, Москва 1948, с. 372. *Теория государства и права*, под ред. М. Карева, С. Кечекьяна и др., Москва 1955, с. 374. И. Брауде, *Избранное: Очерки законодательной техники*, Москва 2010, с. 54. П. Недбайло, *Основы теории державы и права*, Київ 1959, с. 66. *Общая теория государства и права*, Ленинград 1961, с. 344. *Теория государства и права*, под ред. П. Ромашкина и др., Москва 1962, с. 405. *Основы теории государства и права*, под ред. Н. Адександрова, Москва 1963, с. 378–379. *Теория государства и права*, под ред. К. Мокичева, Москва 1965, с. 369. *Теория государства и права*, под ред. А. Денисова, Москва 1967, с. 299.

Третій — 70 роки XX століття — початок XXI століття. Період, у який визначальним стає термін нормативно-правовий акт⁴.

Необхідно також зауважити, що в останні десятиліття як на науковому рівні, так і серед практиків, зафіксовано певне ототожнення та, відповідно, паралельне використання термінів „нормативний акт”, „нормативно-правовий акт” і навіть „правовий акт”⁵. Значення цього ми розглянемо пізніше, розкриваючи зміст та називаючи ознаки нормативно-правового акта; а зараз з’ясуємо витоки плюралізму щодо назви нормативно-правового акта.

Ще у 1972 р. А. І. Денисов зазначав, що нормативно-правовий чи нормативний акт як джерело радянського права — це виражене у письмовій формі рішення уповноваженого органу правотворчості про встановлення, зміну чи припинення правових норм. Для короткості нижче далі послуговуватимемося терміном „нормативний акт”, маючи на увазі, що йде мова про нормативно-правові акти⁶. Тобто пропонувалось, що у майбутньому й зробили теоретики і практики, розглядати ці терміни як синоніми, а для термінологічної економії вести мову про нормативний акт.

Указаний виключно юридичний підхід доповнювали державно-ідеологічним, характерним для права того часу. Як вказано в тогочасній базовій навчальній літературі, точніше було б вести мову про нормативно-правові акти соціалістичної держави. Але, з одного боку, соціалістична держава, як правило, неправових нормативних актів не видає, а з іншого — нормативні акти партійних, профспілкових та інших громадських організацій, як правило, нормативними ніколи не називаються⁷. Такий „партійний” підхід до бачення проблеми не витримав випробовувань часу і давав у минулому підстави вести мову про специфічну соціалістичну правову систему⁸ (яка відповідала за основними ознаками континентальній).

Адміністративно-командний стиль функціонування радянської держави призводив до зростання серед регуляторів суспільних відносин питомої ваги правових актів, що видавались далеко не органами, наділеними правом творити законодавство. Щоб запобігти віднесенню до нормативно-правових актів, а та-

⁴ *Основы теории государства и права*, отв. ред. С. Алексеев, Москва 1971, с. 344. *Теория государства и права*, под ред. Н. Александрова, Москва 1974, с. 479. Л. Явич, *Общая теория права*, Ленинград 1976, с. 287. *Теория государства и права*, под ред. А. Васильева, Москва 1977, с. 303. *Проблемы теории государства и права*, под ред. С. Алексеева, Москва 1979, с. 392. *Основы теории государства и права*, под ред. А. Пиголкина, Москва 1988, с. 210. *Теория государства и права*, под ред. В. Корельского и В. Первалова, Москва 2003, с. 307. Л. Луць, *Загальна теорія держави та права*, Київ 2010, с. 194.

⁵ *Правотворчество в СССР*, под ред. А. Мицкевича, Москва 1974, с. 107, 109. *Основы теории государства и права*, под ред. А. Пиголкина, Москва 1988, с. 335. Н. Матузов, А. Малько, *Теория государства и права*, Москва 2002, с. 290.

⁶ *Теория государства и права*, под ред. А. Денисова, Москва 1972, с. 400.

⁷ *Марксистско-ленинская общая теория государства и права*, Москва 1973, с. 357.

⁸ Р. Давид, *Основные правовые системы современности*, Москва 1988, с. 37–48.

кож підміни їх іншими правовими актами, науковці ще наприкінці 60-х років минулого століття пропонували розрізняти нормативні та ненормативні акти. „Нормативні акти слугують вираженням правотворчої діяльності держави, її органів. Ненормативні акти виражають форми діяльності органів держави, не пов'язаних із правотворчістю, із встановленням правових норм (індивідуальні акти управління, рішення судів). Ненормативні акти не можуть розглядатися як джерела права, як форми встановлення і вираження чинних правових норм”⁹.

Сучасні науковці вважають, що нормативно-правовий акт — це письмовий документ компетентного органу держави (або уповноваженого нею органу місцевого самоврядування чи громадського об'єднання), в якому закріплено забезпечуване нею формально обов'язкове правило поведінки загального характеру¹⁰.

Термін нормативно-правовий акт має не тільки наукове, а й нормативне визначення. Так, у наказі Міністерства юстиції України № 34/5 від 12.04.2005 р. *Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів* зазначено, що нормативно-правовий акт — це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Здавалося б, повна доктринальна та юридична визначеність не залишає ані найменших проблем із розумінням цього терміна та оперування ним на практиці. Однак, як показує аналіз чинного законодавства України та правозастосувальної практики, проблеми існують. Так, відповідно до ст. 50 Закону України від 07.10.2010 р. № 2591-УІ *Про Кабінет Міністрів України* Кабінет Міністрів України видає обов'язкові для виконання акти — постанови та розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань — у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. Пункт третій статті 53 згаданого закону закріплює правило, що акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів; тобто і постанови і розпорядження визнаються нормативно-правовими актами і підлягають обов'язковій реєстрації.

Для правового регулювання суспільних відносин крім нормативно-правових використовуються й інші види правових актів — індивідуально-правові,

⁹ А. Мицкевич, *Избранное*, Москва 2010, с. 21–22. *Акты высших органов советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР*, Москва 1967.

¹⁰ Див., наприклад, П. Рабінович, *Основи загальної теорії права та держави*, Львів 2008, с. 127.

інтерпретаційно-правові (природа усіх цих актів різна). Саме тут постає необхідність їх розмежування і виникають дискусійні питання. Наприклад, чи є постанова Верховної Ради України про створення тимчасової слідчої комісії з питань розслідування фактів порушення Конституції України та законів України, прийняття протиправних рішень посадовими особами органів місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті К.

Спробу відповіді на поставлені практикою питання щодо визнання правових актів нормативно-правовими, вочевидь, можна дати, виділивши основні ознаки нормативно-правового акта. Теоретична наука без особливих дискусій вказує на низку ознак нормативно-правового акта, які, видається, для його виокремлення з-поміж інших правових актів, необхідно розглянути у порівнянні з ознаками останніх. Візьмемо до уваги ознаки нормативно-правового акта, що виділено в різних навчальних посібниках.

Нормативно-правовий	Індивідуально-правовий	Інтерпретаційно-правовий
офіційний акт компетентного правотворчого органу, що приймається в порядку спеціальної правотворчої процедури	акт будь-якого органу держави або іншого уповноваженого суб'єкта	акт правотворчого органу (аутентичне тлумачення) чи спеціально уповноваженого органу (делеговане тлумачення)
документально оформлений; має усі необхідні реквізити	може мати різні юридично визначені форми зовнішнього вияву	має визначену форму зовнішнього вираження, зумовлену правовим статусом органу, що здійснює тлумачення
встановлює юридичну норму (правило загального характеру); діє щодо неперсоніфікованого кола суб'єктів і правовідносин, має неодноразовий характер	встановлює правила поведінки лише індивідуально визначених суб'єктів у конкретних правовідносинах, має одноразову дію	встановлює правила розуміння юридичної норми: нормативного та індивідуального характеру
підлягає офіційному оприлюдненню	доводиться до відома зацікавлених суб'єктів	обнародується залежно від категорії акта
приймається у випадку необхідності встановити, змінити чи скасувати правила загального характеру	видається з метою виникнення правовідносин та їх забезпеченні, встановлює зв'язки між суб'єктами права	створюються, як правило, при виникненні труднощів у розумінні та застосуванні правових норм

Узагальнення ознак нормативно-правового акта і їх юридичне закріплення зроблено в проекті Закону України *Про нормативно-правові акти* (законопроекти, який вніс на розгляд народний депутат України Ю. Мірош-

ниченко (реєстр. № 7409 від 01.12.2010 р.). У дефініції акцентують увагу на таких визначальних рисах нормативно-правового акта: це офіційний документ; акт, який приймається (видається) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку; встановлює норми права (правила поведінки для невизначеного кола осіб); розрахований на неодноразове застосування.

Визначальним критерієм приналежності правових актів до категорії нормативно-правових актів є їх нормативний характер¹¹. Постанова Верховної Ради України про створення тимчасової слідчої комісії не містить правил поведінки неперсоніфікованих суб'єктів, а є підставою для створення тимчасового органу з метою вирішення певного правового питання, тобто зумовлює виникнення конкретних правовідносин. Зазначене вказує, що перед нами не нормативно-правовий, а індивідуально-правовий акт.

Переглядаючи різні види правових актів, які претендують на статус нормативно-правових, можна зауважити, що стосовно нормативності окремих із них можуть, однак, виникати дискусії. Зокрема, Укази Президента України про ліквідацію міністерства, створення суду чи скасування актів Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради України про ліквідацію районів чи скерування підрозділів Збройних Сил України до іншої держави. Лакмусовим папірцем тут може бути коло суб'єктів, на які буде поширюватись чинність нормативно-правових актів. Адже, наприклад, постанова Верховної Ради України про ліквідацію району стосується як органів, установ, організацій цього району (певного кола суб'єктів, що вказує на своєрідну персоніфікованість та індивідуально-правовий характер), так і інших суб'єктів, правовий статус, правові відносини і т. ін. яких пов'язані із ліквідовуваною адміністративно-територіальною одиницею, починаючи з громадян, які проживають у населених пунктах цього району, і завершуючи Міністерством зв'язку України (кількість таких суб'єктів невизначена та неперсоніфікована, що вказує на нормативність). Виникає колізія між колом і кількістю адресатів правового регулювання. Ця колізія, на нашу думку, має бути подолана шляхом обрання визначальним критерієм загальності чи персоніфікованості саме кола суб'єктів. Кількість як величина має відносний характер, має властивість змінюватись і не є сталим показником регулятивного впливу юридичних актів, наприклад, кількість людей у районі, що припиняє існування.

Такі акти мають *прямий регулятивний вплив* на конкретного індивідуалізованого суб'єкта (наприклад, переіменований населений пункт) й *опосередкований* на певне коло пов'язаних з ним правовими зв'язками інших суб'єктів (жителів цього населеного пункту). І саме фактор впливу має бра-

¹¹ Питання нормативності детально висвітлює російський науковець С. Алексєєв. Див.: С. Алексєєв, *Право: азбука — теорія — філософія: опыт комплексного исследования*, Москва 1999, с. 257–263.

тися до уваги: якщо *прямий вплив індивідуалізований* — перед нами нормативно-правовий акт. Наявність опосередкованого правового впливу характерна для всіх видів актів (навіть притягнення особи до відповідальності має виховний вплив щодо інших осіб). Тому наведені вище правові акти належать до категорії індивідуально-правових.

Розглянувши наукове і нормативне визначення „нормативно-правового” акта, проаналізувавши властиві цьому ознаки, видається за можливе запропонувати конкретизованішу дефініцію терміна „нормативно-правовий акт” — це офіційний письмовий документ, який приймає (видає) уповноважений на це суб’єкт нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує обов’язкові правила поведінки певного кола неперсоніфікованих суб’єктів прямого праворегулятивного впливу цього акта та розрахований на неодноразове застосування.

Загальновизнано, що нормативно-правові акти поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Весь їх комплекс становить систему нормативно-правових актів, ознайомлення з якою має пізнавальне та практичне значення. У цій статті зосередимо увагу лише на проблемах приналежності до нормативних актів основних категорій правових актів, на питаннях їх чинності (саме ці моменти, видається, можуть цікавити фахівців інших держав).

Розглядаючи закон як основний різновид нормативно-правового акта, розробники проекту Закону України *Про нормативно-правові акти*¹² взяли за основу такий критерій, як форма зовнішнього вираження. У пункті другого статті 6 *Нормативно-правові акти, їх види та форми* вказано, що законами є: 1) Конституція України — Основний Закон України; 2) кодекси України; 3) закони України. Такий поділ загалом видається оптимальним. Відповідно до статті 94 Конституції України, закон набирає чинності через десять днів, з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше від дня його опублікування. Офіційними друкованими виданнями, в яких здійснюється офіційне оприлюднення законів, є газета „Голос України”, „Відомості Верховної Ради України”, „Офіційний вісник України”, газета „Урядовий кур’єр”, інформаційний бюлетень „Офіційний вісник Президента України”¹³.

Дискусійні моменти виникають, коли мова йде про підзаконні нормативно-правові акти. Особливості системи підзаконних нормативно-правових актів визначаються специфікою національної правової системи.

¹² Об’єктом дослідження обрано проект Закону України *Про нормативно-правові акти*, оскільки іншого правового акта, в якому розглядалась би система нормативно-правових актів, в Україні немає. Стосовно кожного різновиду нормативно-правових актів є окремий нормативний документ (також буде проаналізовано). Крім того, є надія, що цей законопроект буде взято за основу під час прийняття Закону України *Про нормативно-правові акти*.

¹³ Відповідно до Указу Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 *Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності*.

Пункт 3 статті 6 законопроекту *Про нормативно-правові акти* закріплює, що підзаконними нормативно-правовими актами України є (називаючи їх, висловлюватимемо свої міркування стосовно проблемних моментів):

1. Постанови Верховної Ради України

Потребує уточнення і викладення в редакції „постанова Верховної Ради України нормативного характеру”. Пункт 5 Закону України № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. (зі змінами, внесеними згідно зі Законом № 2600-VI від 08.10.2010 р.) *Про Регламент Верховної Ради України* закріплює, що постанови, прийняті Верховною Радою, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо в них не передбачено інше. Пункт 2 цієї статті вказує, що постанови Верховної Ради з конкретних питань із метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою. Як бачимо, Регламент розмежовує постанови на нормативно-правові та індивідуально — правові.

Запропоноване формулювання зумовлює необхідність внесення змін до пункту 1 Указу Президента України № 503/97 від 10 червня 1997 р. *Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності* замінивши слова „інші акти Верховної Ради України” словами „постанова Верховної Ради України нормативного характеру”.

2. Укази Президента України

Відповідно до статті 106 Конституції України Президент України видає укази і розпорядження. Відомий російський науковець Н. М. Коркунов ще в 1894 р. зауважив, що указ — це загальне правило, встановлене в порядку управління; розпорядження не встановлює загальні правила, а приватні вказівки¹⁴. *Погоджуючись із цією позицією, доцільно акти нормативного характеру глави держави іменувати саме указами, а індивідуально-правові акти — розпорядженнями*. Інакше указом буде й офіційний письмовий документ Президента України про введення у державі надзвичайного економічного стану, і рішення про прийняття особи до громадянства України.

Виокремлення як нормативного акта лише указу Президента України має супроводжуватись численними змінами до законодавства України. Зокрема, у пункті 1 Указу Президента України № 503/97 від 10 червня 1997 р. слова

¹⁴ Н. Коркунов, *Указ и закон. Теория государства и права*, [в:] *Хрестоматия...*, с. 179.

„акти Президента України” мають бути замінені словами „укази Президента України”.

Нормативно-правові акти Президента України набирають чинності аналогічно, як і закони.

3. Постанови Кабінету Міністрів України

Відповідає пунктам 2 і 3 Закону України № 2591-VI від 07.10.2010 р. *Про Кабінет Міністрів України*, які встановлюють, що акти нормативного характеру Кабінету Міністрів України видаються у формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань — у формі розпоряджень.

Стаття 53 Закону України *Про Кабінет Міністрів України* закріплює, що „постанови Кабінету Міністрів України ... набирають чинності з дня їх офіційного опублікування...” (пункт 1), а „розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття...” (пункт 2).

4. Накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їх територіальних органів

Така назва цієї групи нормативно-правових актів є неточною, оскільки і накази, і розпорядження, і рішення, і постанови, і інструкції можуть бути як нормативного, так і індивідуального характеру. Тому до запропонованого переліку необхідно додати положення про їх нормативність. Цей пункт треба сформулювати таким чином: „накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їх територіальних органів нормативного характеру”. Водночас необхідно зазначити, що в сучасному законодавстві України існує дещо інша практика позначення актів центральних органів виконавчої влади. В Указі Президента України № 493/92 від 3 жовтня 1992 р. *Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади*, численних відомчих актах, наприклад, „Рекомендаціях з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів” (затверджених постановою колегії Мін’юсту від 27.03.1998 р. №3) йде мова не про конкретні різновиди актів виконавчих органів, а про власне нормативно-правові акти. Виходячи з наявного, можливо, доцільно у пункті 4 проекту Закону України *Про нормативно-правові акти* не подавати переліку актів, а використати термін нормативно-правові акти, який охопить усі, наявні нині і можливі у майбутньому, правові акти.

Ця категорія нормативно-правових актів за умови, що вони зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягає державній реєстрації. Набирають чинності через десять днів після їх реєстрації.

5. Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Система нормативно-правових актів АРК — це обумовлена правовим статусом органів влади кримської автономії та встановленим у Конституції України переліком питань, із яких АРК забезпечує нормативне регулювання, внутрішньо узгоджена сукупність, яка включає Конституцію АРК, нормативні постанови Верховної Ради та Ради міністрів АРК, прийняті як із питань власного відання автономії, так і з питань, делегованих центральними органами державної влади¹⁵. Пункт 2 статті 27 Конституції АРК закріплює, що Верховна Рада АРК щодо питань, які мають нормативно-правовий характер, приймає постанови, а відповідно до пункту 3 цієї статті, з питань організаційно-розпорядчого характеру — рішення. Вказане дає підстави повністю погодитись саме з такою назвою правових актів Верховної Ради АРК, що мають нормативний характер.

Визнавши нормативно-правовими актами постанови, необхідно згадати і про Конституцію АРК. Конституція АРК — єдиний із нормативно-правових актів органів влади АРК, який належить до підсистеми законів в ієрархічній структурі законодавства України. Статус закону України Конституції АРК надає пункт 5 Закону України *Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим*, відповідно до якого цей Закон підлягає опублікуванню в офіційних друкованих виданнях Верховної Ради України разом із текстом затвердженої Верховною Радою України Конституції Автономної Республіки Крим і набирає чинності з дня його опублікування. Усі інші нормативно-правові акти Верховної Ради та Ради міністрів АРК є підзаконними¹⁶.

6. Постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Пункт 8 статті 38 Конституції АРК надає право Раді міністрів АРК у межах своєї компетенції видавати постанови, рішення і розпорядження, не розмежовуючи їх, залежно від нормативного, організаційно-розпорядчого

¹⁵ Г. Швачка, *Правова природа нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим*, Харків 2004, с. 18.

¹⁶ Там само.

чи управлінського характеру. За своєю теоретичною природою постанови та рішення є результатом діяльності колегіальних органів і змагають до нормативності, розпорядження — частіше акти одноосібних органів, покликані здійснювати індивідуальний вплив на суспільні відносини. Враховуючи сказане вище і проводячи аналогію з актами Верховної Ради АРК, варто погодитись із думкою, що до нормативно-правових актів мають належати лише постанови Ради міністрів АРК.

7. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій

До актів місцевої державної адміністрації пропонують відносити тільки розпорядження її голови, оскільки лише ця посадова особа повноважна діяти та, відповідно, видавати акти від імені цього органу¹⁷. Стаття 6 Закону України № 586-XIV від 09.04.1999 р. *Про місцеві державні адміністрації*, у якій йдеться про акти місцевих державних адміністрацій, встановлює, що голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження. Ознайомившись із повноваженнями голови місцевої державної адміністрації, можна зауважити, що більшість із них реалізується шляхом видання індивідуально-правових актів, значно менше — нормативно-правових актів. Розмежування розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій проводиться у статті 41 цього закону, відповідно до якої акти ненормативного характеру місцевих державних адміністрацій, набирають чинності з моменту їх прийняття, нормативно-правові акти — з моменту їх реєстрації, а якщо вони стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, — з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізнішого терміну введення їх у дію. Отже, логічним є доповнення цього виду нормативно-правових актів умовою нормативності.

8. Рішення місцевих референдумів

Референдум — це всенародне опитування з найважливіших питань державного життя¹⁸. Оскільки, відповідно до статті 5 Конституції України, єдиним джерелом влади в Україні є народ, рішення, прийняті на референдумі як форма волевиявлення суспільства, мають мати найвищу силу. І якщо такі рішення мають за-

¹⁷ Ю. Глушенко, *Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій та основні напрямки її удосконалення*, Київ 2011, с. 7.

¹⁸ *Великий тлумачний словник сучасної української мови*, уклад. і гол. редактор В. Бусел, Київ 2007, с. 1218.

гальну соціальну вагомість і містять формально обов'язкові правила, логічним має бути їх домінування в системі нормативно-правових актів нашої держави. Як зазначає О. Г. Мурашин, пряма правотворчість — особлива форма або вид діяльності суб'єктів безпосереднього народовладдя, яка полягає у встановленні, а також зміні або скасуванні правових норм¹⁹. Результати цієї діяльності — акти прямого народовладдя. І якщо такий акт містить юридичні норми, то перед нами документ, що за змістом є нормативно-правовим актом. Вочевидь, саме тому в статті 1 Закону України № 1286-XII від 3 липня 1991 р. *Про всеукраїнський та місцеві референдуми* закріплено, що закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу стосовно законодавчих актів Верховної Ради України, Верховної Ради Республіки Крим, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, підзаконних актів міністерств і відомств України та Республіки Крим, рішень місцевих Рад депутатів.

Зазначене вимагає змінити п. 2 статті 6 та статтю 7 Проекту Закону *Про нормативно-правові акти*, визнавши наступним за юридичною силою нормативно-правовим актом після Конституції — закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі.

9. Рішення місцевих рад та їх виконавчих органів

Стаття 144 Конституції України надає право органам місцевого самоврядування приймати рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. На виконання своїх завдань і функцій в межах компетенції, визначеної статтею 26 Закону України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. *Про місцеве самоврядування в Україні*, місцеві ради можуть приймати як індивідуально-правові (наприклад, щодо дострокового припинення повноважень депутата ради), так і нормативно-правові (встановлення місцевих податків і зборів) рішення. Аналогічно, як індивідуально-правові (наприклад, видача ордеру на заселення житлової площі в будинку державної організації), так і нормативно-правові (наприклад, встановлення тарифів щодо оплати комунальних та транспортних послуг) рішення приймають виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад з питань, передбачених статтями 27–40 вказаного закону. Отож, якщо вести мову про можливість включення до системи нормативно-правових актів України рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, то лише із дотриманням вимоги їх нормативного характеру. Розмежовуючи правові акти місцевої влади, доцільно по-різному визначати момент набуття ними чинності — нормативно-правові акти — з моменту опублікування, правозастосувальні акти — з моменту прийняття чи отримання адресатами (що необхідно законодавчо закріпити).

¹⁹ О. Мурашин, *Акти прямого народовладдя у правовій системі*, Київ 2001, с. 9.

10. Розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, обласних рад

Відповідно до пункту 8 статті 59 Закону України *Про місцеве самоврядування в Україні* є актами посадових осіб місцевого самоврядування. Ознайомившись із повноваженнями сільського, селищного, міського голови (вказаними у статті 42 Закону), голів районних, обласних, районних у містах рад (визначених статтею 55 Закону), ми виявили, що переважна більшість із них втілюється в життя через правозастосування. Правотворчі повноваження цих суб'єктів мінімальні. Тому зараховувати цю групу правових актів до нормативно-правових можна лише за умови *нормативності*.

Похідною від системи нормативно-правових актів є і їх ієрархія, залежно від юридичної сили. Першу спробу змодельовати і нормативно закріпити ієрархічно упорядковану систему нормативно-правових актів України зроблено в проєкті Закону України *Про нормативно-правові акти*. Погоджуючись із запропонованою у статті 7 законопроекту вертикальною структурою нормативно-правових актів України, видається за доцільне доповнити її окремими складниками.

Як уже зазначалося, можливо, варто на друге місце, після Конституції України, поставити закони та рішення нормативного характеру, прийняті всеукраїнським референдумом. Хоча стаття 45 Закону України *Про всеукраїнський та місцеві референдуми* і передбачає особливий порядок зміни або скасування законів, інших рішень, прийнятих всеукраїнським референдумом, що гарантує певне верховенство актів волевиявлення народу, видається за необхідне це нормативно закріпити. І у випадку виникнення суперечностей (колізій) між законом, прийнятим на референдумі, і законом, прийнятим парламентом, вищу юридичну силу буде мати саме перший. По-іншому, може мати місце ситуація, коли приписи нормативно-правового акта як волевиявлення українського народу, який є загальним актом, будуть поступатись приписам нормативно-правового акта Верховної Ради України, що є спеціальним актом (як прийнято на рівні юридичної науки та практики і вказано у статті 71 проєкту Закону України *Про нормативно-правові акти*).

Ще одним дискусійним питанням, в контексті сказаного, є співвідношення нормативних результатів референдуму з Основним Законом (наприклад, результати референдуму в Україні у 2000 році щодо кількісного складу Верховної Ради України). Що „вагоміше” — норма, що відображає волю більшості українського народу, чи конституційна норма, прийнята нехай і кваліфікованою більшістю парламенту (за винятком внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції), якого обрав цей народ, і чиї інтереси він повинен представляти? Напевно норма, що є результатом всенародного волевиявлення. Але у такому випадку закони і рішення всеукраїнського референдуму, що стосуються конституційних положень, змінюють, доповнюють і конкретизують їх, треба ста-

вити на перше місце в ієрархічній системі нормативно-правових актів України. Виходячи із існуючих правових традицій щодо верховенства Основного Закону, швидше ні. Однак підпункт 1 пункту 1 статті 7 проекту Закону України *Про нормативно-правові акти* треба викласти в редакції, яка забезпечить верховенство влади народу: „Конституція України в системі нормативно-правових актів України має найвищу юридичну силу. Закони про внесення змін до Конституції України, закони і рішення, прийняті референдумом, які змінюють конституційні норми, є невід’ємною частиною Конституції України”.

Не входять до системи нормативно-правових актів, однак впливають на їх ієрархічну вертикаль, на думку розробників проекту Закону України *Про нормативно-правові акти*, чинні міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких надає Верховна Рада України (хоча відповідно до статті 9 Конституції України вони є частиною національного законодавства України).

Чітке та належне нормативне закріплення системи нормативно-правових актів України буде мати не стільки теоретичне, скільки практичне значення; буде слугувати одним із засобів забезпечення ефективного правового регулювання суспільних відносин.

Чинність основних нормативно-правових актів України — нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, відповідно до правових традицій, які існують, і пов’язана з їх донесенням до суспільства. У праві України донесення нормативних документів до відома адресатів позначається двома термінами — оприлюднення та опублікування. Під час їх практичного використання виникають певні колізійні моменти, що вимагає здійснити теоретичний аналіз цих правових явищ.

Частина четверта статті 94 Основного Закону України встановила, що коли під час повторного розгляду закон прийме Верховна Рада України не менше як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов’язаний його підписати та офіційно *оприлюднити* протягом десяти днів. Відповідно ж до частини п’ятої цієї статті, закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного *оприлюднення*, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше від його *опублікування* (аналогічно укази Президента України відповідно до пункту 4 Указу Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 *Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності*). На нормативному рівні визначення терміна „оприлюднення” (та й загалом опублікування) на момент прийняття Конституції України не було. Сформульовані таким чином конституційні приписи поставили перед правниками питання: що таке офіційне оприлюднення, які його форми, як співвідноситься офіційне оприлюднення із офіційним опублікуванням.

На перший погляд зрозумілі поняття — донесення інформації до громадян через офіційні джерела — викликали дискусії серед науковців та практиків. „Оприлюднення” може означати, наприклад, повідомлення від

імені глави держави в офіційних електронних засобах масової інформації (телебачення, радіомовлення) про підписання Президентом певного закону, прийнятого Верховною Радою України, із зазначенням точної назви закону та викладом його анотації. Термін „опублікування” закону має самостійне значення, що не збігається за змістом із терміном „оприлюднення”²⁰. Такий підхід був близький до існуючого, на момент прийняття Конституції України, принципу розмежування опублікування законів від інших форм донесення їх до населення. Так, відповідно до Регламенту Верховної Ради України від 27.07.94 р. № 129/94-ВР, підписані Президентом закони публікувалися у „Відомостях Верховної Ради України” та в газеті „Голос України” і були офіційною публікацією. Закони могли бути опубліковані в інших органах друку, обнародувані по телебаченню, радіо, передані телеграфом. Тобто, опублікування пов’язувалось лише з друкованими виданнями, обнародування (тоді використовували саме цей термін) із телебаченням та радіомовленням.

Натомість у більшості навчальних посібників з теорії права та держави офіційне опублікування розглядається як одна із форм офіційного оприлюднення. Цю позицію підтверджує Указ Президента України *Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності*, перший пункт якого встановлює, що „закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у п’ятнадцятиденний строк після їх прийняття і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях” (перелік яких додається), тобто основною формою офіційного оприлюднення є офіційне опублікування. Указ також передбачає, що ці нормативно-правові акти можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо. Однак, ні механізм, ні правовий статус цих засобів масової інформації, як джерел офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, юридично не визначено. Часткова нормативна неврегульованість питання про засоби офіційного оприлюднення нормативно-правових актів зумовлює те, що закони та укази Президента України, термін набрання якими чинності не передбачено, фактично набирають чинності через десять днів від дня офіційного опублікування (оскільки цей день вважається днем оприлюднення).

Неврегульованість питання на національному рівні спонукає ознайомитись із досвідом інших країн, насамперед, постсоціалістичних, правова система яких найбільш близька до права України.

Закон Польщі від 20 липня 2000 р. *Про оприлюднення (оголошення) нормативних актів і деяких інших правових актів* (Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) є правовим актом, який уже певним чином адаптований до стандартів європейського права. Ознайомившись із цим документом, можна зауважити, що ogłaszanie

²⁰ О. Телюк, О. Ющик, *Введення в дію законів України: питання теорії та практики*, Київ 2011, с. 90.

(перекладається, як оголошення чи оприлюднення) пов'язане з опублікуванням в офіційних вісниках (друкованих виданнях, починаючи із „Dziennika Ustaw”, у якому оприлюднюється і Конституція, і завершуючи воєводськими офіційними вісниками). Акти Європейського Союзу видаються у спеціальному друкованому виданні „Офіційний журнал Європейського Союзу”.

Затверджене Декретом Президента Республіки Білорусь від 10.12.1998 № 22 *Положення про офіційне опублікування і вступ у силу правових актів Республіки Білорусь* встановлювало, що офіційним опублікуванням є донесення правових актів до загалу шляхом відтворення їх текстів у повній відповідності з підписаними оригіналами в офіційних виданнях: періодичному друкованому виданні національного реєстру правових актів Республіки Білорусь, його електронній версії та газетах (перелік газет і категорій нормативно-правових актів, що мають у них друкуватись, додається). 24 лютого 2012 р. Указом Президента Республіки Білорусь № 106 *Про внесення змін і доповнень у деякі акти Президента Республіки Білорусь* до джерел офіційного опублікування правових актів віднесено, крім газет, Національний правовий Інтернет-портал Республіки Білорусь (www.pravo.by). Таким чином, білоруські правотворці обмежились лише одним способом інформування громадськості — опублікуванням, вважаючи при цьому джерелом опублікування електронний ресурс.

Російські юристи також ведуть мову лише про опублікування нормативно-правових актів. Федеральний закон Російської Федерації від 14.06.1994 р. № 5-ФЗ *Про порядок опублікування і вступ у силу федеральних конституційних законів, федеральних законів, актів палат Федеральних Зборів* закріплює, що офіційним опублікуванням цих актів вважається перша публікація їх повного тексту в „Парламентській газеті”, „Російській газеті”, „Зібранні законодавства Російської Федерації” чи перше розміщення (опублікування) на „Офіційному інтернет-порталі правової інформації” (www.pravo.gov.ru). Незвичним видається зарахування до групи офіційних джерел опублікування (якими до жовтня 2011 р. були лише друковані видання) електронного носія правової інформації.

Проведений аналіз показує, що визначений чинним законодавством механізм донесення до суспільства нових нормативно-правових актів в Україні — дещо складніший, ніж у сусідніх державах. Тому доцільно запропонувати, можливо, й спірні, шляхи його вдосконалення:

— оскільки визначальним засобом інформування населення про прийняті нормативно-правові акти є нормативно визначені друковані видання, точніше використовувати термін „офіційне опублікування”. Надання електронним носіям „статусу” засобів офіційного опублікування видається неточним. Тут більше підходить термін оприлюднення;

— у Законі України *Про нормативно-правові акти* доцільно визначити засоби та способи „офіційного оприлюднення” нормативно-правових актів, наприклад: встановити, що офіційним джерелом оприлюднення нормативно-

правових актів є офіційний сайт Міністерства Юстиції, на якому пропонуються їх тексти із позначкою про включення до єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що нормативно-правовий акт — це офіційний письмовий документ, який приймається (видається) уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує обов'язкові правила поведінки певного кола неперсоніфікованих суб'єктів прямого праворегулятивного впливу цього акта та розрахований на неодноразове застосування. У запропонованому визначенні закріплені основні ознаки нормативно-правового акта, через призму яких мають оцінюватися правові акти на предмет приналежності до нормативно-правових. До системи нормативно-правових актів України належать нормативні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Центральних та інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів Автономної Республіки Крим. До нормативно-правових актів повинні прирівнюватись міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надає Верховна Рада України, та рішення референдумів. Законодавчого закріплення потребує сьогодні механізм оприлюднення нормативно-правових актів України та набрання ними чинності.

Порушені у дослідженні проблемні моменти щодо нормативно-правового акта, як джерела права України, та запропоновані шляхи їх вирішення мали би знайти певне відображення у проекті Закону України *Про нормативно-правові акти*.

Witalij Kosowycz

Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie
deklaw@law.lnu.edu.ua

Akty normatywno-prawne Ukrainy: wybrane zagadnienia teoretyczne

Akt normatywno-prawny jest podstawowym źródłem współczesnego prawa ukraińskiego. Rozwojowi systemu prawnego państwa ukraińskiego towarzyszą procesy urozmaicenia oraz komplikowania się zadań dotyczących uregulowania prawnego relacji społecznych, co z kolei stawia nowe wymagania wobec aktu normatywno-prawnego. Taka forma prawa zajmuje też czołowe pozycje w wypadku kontynentalnego systemu prawnego, który „przeżywa okres unifikacji” przede wszystkim w granicach ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej, do której pragnie wejść też Ukraina. Wspomniany czynnik określa konieczne kierunki udoskonalania zarówno aktu normatywno-prawnego, jak i systemu aktów normatywno-prawnych Ukrainy. Biorąc to pod uwagę, zaproponowany temat badań wydaje się aktualny i może mieć duże znaczenie naukowe, a także praktyczne dla społeczeństwa ukraińskiego, ale nie tylko

Akt normatywno-prawny to jedno z kluczowych pojęć rozpatrywanych w ramach dyscypliny „teoria państwa i prawa”. W pracach naukowych autorstwa ukraińskich i zagranicznych uczonych, m.in. Sergieja Aleksiejewa, Walerija Łazariewa, Ludmiły Łuci, Mychajły Marczenki, Petra Rabinowycza, Olgi Skakun, proponowane są definicje oraz charakterystyki aktu normatywno-prawnego. Różne rodzaje aktów normatywno-prawnych rozpatrywane były też w pracach ukraińskich badaczy Haliny Dutki, Olgi Łysenkowej, Igora Owczarenki, Haliny Szwaczki. Jednak mimo to problem aktu normatywno-prawnego nie doczekał się jeszcze całościowego badania oraz analizy z uwzględnieniem licznych zmian ewolucyjnych, które dokonały się w bazie źródłowej prawa ukraińskiego w ciągu ostatnich lat, oraz w związku z próbami dostosowania prawa ukraińskiego do europejskich standardów prawnych. Próbę sprostania temu wyzwaniu podjęto w niniejszej pracy. W celu rozwiązania problemu należy określić, czym

jest pojęcie aktu normatywno-prawnego, wyróżnić jego cechy (z którymi związane są zagadnienia jego regulującego wpływu na relacje społeczne), scharakteryzować system aktów normatywno-prawnych Ukrainy oraz omówić kwestię ich prawomocności.

Na początek warto zaprezentować krótką „notkę historyczną” na temat aktu normatywno-prawnego. Pierwsza nazwa dokumentu wydawanego przez państwo w celu ustanowienia powszechnie obowiązujących zasad postępowania została zaproponowana jeszcze przez starożytnych prawników rzymskich. Akt wydawany przez uprawnione organy władzy państwowej był nazywany ustawą. W miarę rozwoju państwa, prawa oraz udoskonalania się systemów prawnych dany termin był uzupełniany o coraz nowsze elementy, zewnętrzne charakterystyki, możliwe parametry wpływu na relacje społeczne, przy tym znacząco nie zmieniał swojej podstawowej treści. Obecnie na określanie aktów prawnych zawierających normy prawne stosowany jest termin „akt normatywno-prawny”, a ustawa jest jedynie jednym z jego rodzajów.

Uwzględniając parametry czasowe długotrwały proces historyczny rozwoju doktryny prawnej, dotyczącej pojęcia aktu normatywno-prawnego, w tym też samego terminu „akt normatywno-prawny”, można podzielić na trzy etapy.

Pierwszy etap rozpoczynają prace starożytnych prawników rzymskich, a kończą opracowania rosyjskich teoretyków prawa końca XIX i początku XX wieku¹. Jest to okres, w którym podstawowym terminem wykorzystywanym do określenia systemu powszechnie obowiązujących zasad postępowania i w ogóle prawa było pojęcie „ustawa”. Takie podejście podtrzymywali też radzieccy naukowcy pierwszej połowy XX wieku. Tak więc Sergej Hołunskij oraz Mihail Strogowicz zaznaczają, że ustawa jest normą prawną przyjętą w trybie szczególnym przez wyższe władze państwowe. Podstawowym źródłem prawnym radzieckiego prawa socjalistycznego są ustawy państwa radzieckiego².

Drugi etap to lata 40.–60. XX wieku. W tym czasie teoretycy aktywnie wykorzystują termin „akt normatywny”³.

¹ Spośród najsłynniejszych opracowań z tego okresu można wymienić: Digesty Justyniana (W.W. Łazeriew, S.W. Łypień, *Tieorija gosudarstwa i prawa: Chriestomatija*, t. 2, Moskwa 2001, s. 168); *O prawie wojny i pokoju* H. Grocjusza (*ibidem*, s. 185–187); *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego* T. Hobbesa (*ibidem*, s. 188); *Dwa traktaty o rządzie* J. Locke’a (*ibidem*, s. 188); *Ogólna teoria prawa* G. Szerszeniewicza (*ibidem*, s. 170); *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności* L. Petrażyckiego (*ibidem*, s. 177); *Wykłady z ogólnej teorii prawa* N.M. Korkunow (N.M. Korkunow, *Lekcyi po obszcznej teorii prawa*, Sankt-Pietierburg 2003, s. 362–369) oraz inne opracowania.

² S.A. Gołunskij, M.S. Strogowicz, *Tieorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1940, s. 174, 181; A.I. Dienisow, *Tieorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1948, s. 443.

³ M.A. Arzanowym, *Tieorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1948, s. 372; *Tieorija gosudarstwa i prawa*, red. M.P. Kariew, S.F. Kieczekin, Moskwa 1955, s. 374; I.L. Braude, *Izbrannoje: Oczerki zakonodatielnoj tiechniki*, Moskwa 2010 (wyd. I 1958), s. 54; P.O. Nedbajło, *Osnowy teorii derżawy i prawa*, Kyjiw 1959, s. 66; *Obszczaja tieorija gosudarstwa i prawa*, Leningrad 1961, s. 344; *Tieorija gosudarstwa i prawa*, pod red. P.S. Romaszkina *et al.*, Moskwa 1962, s. 405; *Osnowy teorii gosudarstwa i prawa*, pod red. N.G. Aleksandrowa, Moskwa 1963, s. 378–379; *Tieorija gosudarstwa i prawa*, pod red. K.A. Mokiczewa, Moskwa 1965, s. 369; *Tieorija gosudarstwa i prawa*, pod red. A.I. Dienisowa, Moskwa 1967, s. 299.

Trzeci etap — od lat 70. do dziś — to okres, w którym termin „akt normatywno-prawny” zyskuje największą aprobatę⁴.

Warto też zaznaczyć, że w ciągu ostatnich dziesięcioleci zarówno w środowisku teoretyków, jak i praktyków prawa ma miejsce pewne utożsamianie, a w związku z tym też równoległe stosowanie, terminów „akt normatywny”, „akt normatywno-prawny” i nawet „akt prawny”⁵. Znaczenie takiego utożsamiania wspomnianych terminów omówimy nieco później, kiedy będziemy określać treść oraz cechy aktu normatywno-prawnego. W pierwszej kolejności spróbujemy dociec, skąd się bierze pluralizm nazwy aktu normatywno-prawnego.

Jeszcze w 1972 roku Andrej Denisow podkreślał, że akt normatywno-prawny, czy też akt normatywny jako źródło prawa radzieckiego, jest wyrażoną na piśmie decyzją uprawnionego organu prawodawczego dotyczącą ustanowienia, zmiany albo wygaśnięcia norm prawa. W celu skrócenia podawanej informacji będziemy stosować termin „akt normatywny”, mając na uwadze akty normatywno-prawne⁶. We wspomnianej pracy proponuje się rozpatrywanie dwóch terminów jako synonimów (co w przyszłości zostanie zrobione przez teoretyków oraz praktyków prawa) w celu uzyskania ekonomiczności terminu „akt normatywny”.

Wymienione *sensu stricto* prawnicze podejście z czasem uzupełnione zostało znaczeniem o charakterze państwowo-ideologicznym. W ówczesnej podstawowej literaturze tematycznej mówi się, że bardziej precyzyjne byłoby określenie „akty normatywno-prawne państwa socjalistycznego”. Jednak państwo socjalistyczne z reguły nie wydawało nieprawnych aktów normatywnych, a jednocześnie normatywne akty partii, związków zawodowych oraz innych organizacji publicznych z reguły nigdy nie były nazywane normatywnymi⁷. Takie „partyjne” podejście do pojmowania problemu nie wytrzymało próby czasu i uzasadniało słuszność wykrystalizowania się specyficznego socjalistycznego systemu prawnego⁸, który w ogólnym zarysie pokrywał się z podstawowymi cechami kontynentalnego systemu prawnego.

Administracyjny styl funkcjonowania państwa radzieckiego powodował wzrost rangi aktów prawnych wydawanych przez organy nieupoważnione do tworzenia prawa. W celu zapobieżenia ich włączaniu do aktów normatywno-prawnych oraz ich zamianie

⁴ *Osnovy teorii gosudarstva i prava*, red. S.S. Aleksiejew, Moskwa 1971, s. 344; *Teorija gosudarstva i prava*, pod red. N.G. Aleksandrowa, Moskwa 1974, s. 479; Ł.S. Jawicz, *Obszczajna teorija prava*, Leningrad 1976, s. 287; *Teorija gosudarstva i prava*, pod red. A.M. Wasiljewa, Moskwa 1977, s. 303; *Problemy teorii gosudarstva i prava*, pod red. S.S. Aleksiejewa, Moskwa 1979, s. 392; *Osnovy teorii gosudarstva i prava*, pod red. A.S. Pigołkina, Moskwa 1988, s. 210; *Teorija gosudarstva i prava*, pod red. W.M. Korielskiego i W.D. Pieriewałowa, Moskwa 2003, s. 307; Ł.A. Łuc', *Zahalna teorija derżawy i prava*, Kyjiw 2010, s. 194.

⁵ *Prawotwórczestwo w SSSR*, pod red. prof. A.W. Mickiewicza, Moskwa 1974, s. 107, 109; *Osnovy teorii gosudarstva i prava*, pod red. A.S. Pigołkina, s. 335; N.I. Matuzow, A.W. Malko, *Teorija gosudarstva i prava*, Moskwa 2002, s. 290.

⁶ *Teorija gosudarstva i prava*, pod red. A.I. Dienisowa, Moskwa 1972, s. 400.

⁷ *Marksistsko-leninskaja obszczajna teorija gosudarstva i prava*, Moskwa 1973, s. 357.

⁸ R. Dawid, *Osnownyje prawowyje sistemy sowriemiennosti*, Moskwa 1988, s. 37–48.

na inne akty prawne jeszcze pod koniec lat 60. ubiegłego wieku badacze zaproponowali wprowadzenie rozgraniczenia między aktami normatywnymi a nienormatywnymi.

Akty normatywne są przejawem prawotwórczej działalności państwa, jego organów. Akty nienormatywne są wyrazem form działalności organów państwowych, nie są one związane z tworzeniem prawa, z ustanawianiem norm prawnych (indywidualne akty zarządzania, uchwały sądów). Nienormatywne akty nie mogą być rozpatrywane jako źródła prawa, jako forma ustanawiania oraz wyrażania prawomocnych norm prawnych⁹.

Współcześni badacze uważają, że akt normatywno-prawny to pisemny dokument tworzony przez kompetentny organ państwa (albo uprawniony przez państwo samorząd lub stowarzyszenie publiczne), w którym są wypisane formalnie obowiązkowe i powszechnie stosowane zasady postępowania¹⁰.

Termin „akt normatywno-prawny” ma nie tylko naukowe, lecz też normatywne określenie. Tak więc w Rozporządzeniu Ministerstwa Sprawiedliwości Ukrainy Nr 34/5 z dnia 12 kwietnia 2005 r. o udoskonalaniu trybu państwowej rejestracji aktów normatywno-prawnych w Ministerstwie Sprawiedliwości Ukrainy oraz zniesieniu decyzji dotyczącej państwowej rejestracji aktów normatywno-prawnych podkreśla się, że akt normatywno-prawny jest oficjalnym dokumentem pisemnym uchwalonym przez uprawniony do tego podmiot normotwórczy w określonej przez ustawodawstwo formie oraz w przewidzianym przez ustawodawstwo trybie, który jest ukierunkowany na regulację relacji społecznych, zawiera normy prawne, ma niepersonalny charakter i może być wielokrotnie stosowany.

Wydawałoby się, że wyczerpująca charakterystyka doktrynalna oraz prawna nie pozostawiają żadnych wątpliwości z rozumieniem i stosowaniem omawianego terminu w praktyce. Jednakże jak wskazuje analiza obowiązującego ustawodawstwa Ukrainy oraz praktyka zastosowania prawa, problemy istnieją. Zgodnie bowiem z art. 50 Ustawy z dnia 7 października 2010 r. Nr 2591 — VI o Gabiniecie Rady Ministrów Ukrainy, Gabinet Rady Ministrów wydaje prawnie wiążące akty — dekrety i rozporządzenia. Akty Gabinetu Rady Ministrów o charakterze normatywnym wydawane są w postaci dekretów, a akty o charakterze organizacyjno-porządkowym oraz dotyczące innych problemów bieżących — w postaci rozporządzeń Gabinetu Rady Ministrów Ukrainy. Punkt 3 art. 53 wspomnianej ustawy potwierdza zasadę, że akty Gabinetu Rady Ministrów włączane są do Jedyne go Państwowego Rejestru Aktów Normatywno-Prawnych, czyli zarówno dekrety, jak i rozporządzenia uznawane są za akty normatywno-prawne podlegające obowiązkowej rejestracji!

Oprócz aktów normatywno-prawnych do uregulowania prawnego relacji społecznych stosowane są też inne rodzaje aktów prawnych — akty indywidualno-prawne oraz interpretacyjno-prawne (natura wspomnianych typów aktów jest

⁹ A.W. Mickiewicz, *Izbrannoje*, Moskwa 2010, s. 21–22. (*Akty wysszych organow sowietskogo gosudarstwa: juridiczeskaja priroda normatynnych aktow wysszych organow gosudarstwiennoj vlasti i uprawlenija SSSR*, Moskwa 1967).

¹⁰ Zob. np. P.M. Rabinowycz, *Osnovy zahalnoji teoriji prawa ta derżawy*, Lwów 2008, s. 27.

różna). Właściwie pojawia się tu konieczność ich rozgraniczenia oraz powstają pytania wzbudzające dyskusyjne poglądy. Na przykład, czym jest uchwała Rady Najwyższej Ukrainy o powołaniu tymczasowej komisji śledczej do spraw dochodzenia faktów łamania Konstytucji Ukrainy oraz ustaw Ukrainy, podjęcia niezgodnych z prawem decyzji przez funkcjonariuszy samorządowych oraz władze wykonawcze w miastach.

Odpowiedź na postawione przez praktykę pytania dotyczące uznania aktów prawnych za normatywno-prawne prawdopodobnie można by było sformułować z uwzględnieniem podstawowych cech aktu normatywno-prawnego. Teoretyczna nauka bez większych trudności określa szereg cech aktu normatywno-prawnego, które, jak nam się wydaje, warto rozpatrywać w porównaniu z cechami innych aktów prawnych, co pozwoli na oddzielenie ostatnich. Bierzemy pod uwagę cechy aktu normatywno-prawnego uwzględniane w różnych pracach naukowych.

Normatywno-prawny	Indywidualno-prawny	Interpretacyjno-prawny
oficjalny akt wydany przez kompetentny organ prawotwórczy i uchwalony na mocy specjalnej procedury prawotwórczej	akt wydany przez jakikolwiek organ państwowy lub inny podmiot uprawniony	akt wydany przez organ prawotwórczy (interpretacja autentyczna) lub specjalnie uprawniony organ (interpretacja delegowana)
sporządzony w formie dokumentu; zawiera wszystkie niezbędne rekwiizyty	może przyjmować różne uregulowane przez prawo postacie	ma określoną postać, która jest uwarunkowana przez status prawny organu dokonującego interpretacji
określa normę prawną (zasadę o charakterze powszechnie obowiązującym); jest skierowany do niewskazanego konkretnie kręgu osób oraz stosunków prawnych, ma niejednorazowy charakter	określa zasady postępowania jedynie indywidualnie określonych podmiotów w wypadku konkretnych stosunków prawnych, ma charakter jednorazowy	określa zasady rozumienia normy prawnej o charakterze normatywnym i indywidualnym
podlega promulgacji	podawany do wiadomości zainteresowanych podmiotów	podawanie do wiadomości jest uzależnione od kategorii aktu
jest przyjmowany w wypadku konieczności ustanowienia, zmiany lub zniesienia zasad o charakterze ogólnym	jest wydawany w celu zaistnienia oraz zabezpieczenia stosunków prawnych, określa powiązania pomiędzy podmiotami prawa	z reguły powstają w wypadku zaistnienia trudności z interpretacją oraz stosowaniem norm prawnych

Uogólnienie cech aktu normatywno-prawnego oraz ich utrwalenie prawne zostało dokonane w Projekcie ustawy o aktach normatywno-prawnych (projekt ustawy wniesiony przez deputowanego Ukrainy J. Miroszniczenkę (nr rejestr. 7409

z dnia 1 grudnia 2010 r.). W definicji akcentowane są następujące podstawowe cechy aktu normatywno-prawnego: jest to dokument oficjalny; akt przyjmowany (wydawany) przez uprawniony do tego podmiot w określonej postaci i na mocy określonej procedury; wyznacza normy prawne (zasady postępowania skierowane do niewskazanego konkretnie kręgu osób); przewiduje się jego niejednokrotowe stosowanie.

Podstawowym kryterium zaliczania aktów prawnych do kategorii aktów normatywno-prawnych jest ich charakter normatywny¹¹. Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy o powołaniu tymczasowej komisji śledczej nie zawiera zasad postępowania dla niepersonifikowanych podmiotów, lecz jest podstawą do powołania tymczasowego organu w celu rozstrzygnięcia pewnej kwestii prawnej, czyli warunkuje powstanie konkretnych stosunków prawnych. Świadczy to wyraźnie o tym, że mamy do czynienia z aktem nie normatywno-prawnym, lecz indywidualnie-prawnym.

Dokonując przeglądu różnych rodzajów aktów prawnych, pretendujących do statusu normatywno-prawnego, można zauważyć, że normatywność niektórych aktów może jednak wzbudzać kontrowersje. Mianowicie chodzi o dekrety Prezydenta Ukrainy o likwidacji ministerstwa, powołaniu sądu lub zniesieniu aktów Gabinetu Rady Ministrów Ukrainy, uchwały Rady Najwyższej Ukrainy o likwidacji rejonów lub wysyłaniu Sił Zbrojnych Ukrainy poza granice kraju. Papierkiem lakmusowym może tu być krąg podmiotów o kompetencjach normatywno-prawnych. Na przykład uchwała Rady Najwyższej Ukrainy o likwidacji rejonu dotyczyć będzie zarówno organów władzy, instytucji i organizacji tego rejonu (czyli pewnego kręgu podmiotów, co wskazuje na swoistą personifikację oraz charakter indywidualno-prawny), jak i innych podmiotów, których status prawny, stosunki prawne itd. są związane z likwidacją pewnej jednostki administracyjno-terytorialnej, począwszy od obywateli zamieszkałych w miejscowościach tego rejonu, a skończywszy na Ministerstwie Komunikacji Ukrainy (liczba takich podmiotów jest nieokreślona i niepersonifikowana, co wskazuje na normatywność). Powstaje kolizja między kręgiem a liczbą odbiorców regulacji prawnej. Taka kolizja powinna być rozwiązana poprzez zastosowanie kryterium jakościowego, ponieważ liczba nie jest stałym wskaźnikiem regulującego wpływu aktów prawnych.

Wymienione źródła prawa mają *b e z p o ś r e d n i r e g u l u j ą c y w p ł y w* na konkretny indywidualny podmiot (na przykład miejscowość o zmienionej nazwie), wpływają też *p o ś r e d n i o n a* pewien krąg innych podmiotów powiązanych z nim więziami prawnymi (mieszkańcy tej miejscowości). Czynniki wpływu powinny być brane pod uwagę, jeśli *b e z p o ś r e d n i w p ł y w j e s t z i n d y w i d u a l i z o w a n y*. Mamy wówczas do czynienia z aktem normatywno-prawnym. Obecność pośredniego wpływu prawnego charakterystyczna jest dla wszystkich rodzajów aktów

¹¹ Kwestie normatywności szczegółowo są rozpatrywane przez rosyjskiego badacza S.S. Aleksiejewa. Zob. S.S. Aleksiejew, *Prawo: azbuka–tieorija–filosofija: opyt kompleksnogo issledowanija*, Moskwa 1999, s. 257–263.

(nawet pociągnięcie osoby do odpowiedzialności przewiduje wychowawczy wpływ względem innych osób). Dlatego więc wskazane wyżej akty prawne odnoszone są do kategorii indywidualno-prawnych.

Po dokonaniu analizy definicji naukowej i normatywnej pojęcia „akt normatywno-prawny” oraz charakterystycznych dla tego pojęcia cech, możliwe jest, jak się wydaje, zaproponowanie nieco bardziej szczegółowej definicji terminu „akt normatywno-prawny”: jest to dokument oficjalny, który przyjmuje się (wydaje się) przez uprawniony do tego podmiot normotwórczy w określonej przez prawo postaci i trybie, ustanawia, zmienia lub znosi obowiązujące zasady postępowania w pewnym kręgu niepersonifikowanych podmiotów, względem których akt ma bezpośredni wpływ regulatywny i ma niejednokrotne stosowanie.

Ogólnie uznaje się, że akty normatywno-prawne dzielone są na ustawy i przepisy normatywno-prawne. Cały ich zestaw stanowi system aktów normatywno-prawnych, którego poznanie ma znaczenie zarówno poznawcze, jak i praktyczne. Ze względu na brak możliwości szerszej w tym miejscu analizy skupimy uwagę jedynie na problemach przynależności do normatywnych podstawowych kategorii aktów prawnych, na zagadnieniach dotyczących ich prawomocności (wydaje się, że właśnie te momenty mogą być interesujące dla prawników z innych krajów).

Uznając, że ustawa jest podstawowym rodzajem aktu normatywno-prawnego, twórcy projektu Ustawy o aktach normatywno-prawnych¹² bazowali na kryterium postaci zewnętrznej. W punkcie drugim artykułu 6 „Akty normatywno-prawne, ich rodzaje i formy” mówi się, że ustawami są: 1) Konstytucja — główna ustawa zasadnicza Ukrainy; 2) kodeksy; 3) ustawy. Taki podział wydaje się optymalny. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Ukrainy ustawa zyskuje moc prawną po upływie dziesięciu dni od dnia jej oficjalnego ogłoszenia, jeśli sama nie stanowi inaczej, ale nie wcześniej niż od dnia jej ogłoszenia. Oficjalne wydania drukowane, w których odbywa się ogłaszanie ustaw, to gazety „Hołos Ukrainy”, „Widomosti Werhownoji Rady Ukrainy”, „Oficijnyj Wisnyk Ukrainy”, „Uriadowyj Kurjer”, biuletyn informacyjny „Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy”¹³.

Dyskusyjne momenty pojawiają się, kiedy chodzi o przepisy normatywno-prawne. Osobliwości systemu przepisów normatywno-prawnych są spowodowane specyfiką narodowego systemu prawnego.

Punkt 3 art. 6 Projektu ustawy o aktach normatywno-prawnych mówi, że przepisami normatywno-prawnymi Ukrainy są¹⁴:

¹² Jako obiekt badań wybraliśmy projekt Ustawy Ukrainy o aktach normatywno-prawnych, ponieważ na Ukrainie brak jakiegokolwiek innego aktu prawnego, w którym byłby rozpatrywany system aktów normatywno-prawnych. Odnośnie do każdego rodzaju aktów normatywno-prawnych istnieje osobny dokument normatywny (które także będą poddane analizie). Poza tym jest nadzieja, że wymieniony projekt będzie wykorzystany jako podstawa Ustawy Ukrainy o aktach normatywno-prawnych.

¹³ Na podstawie Dekretu Prezydenta Ukrainy z dnia 10.06.1997 r. nr 503/97 o trybie oficjalnego ogłaszania aktów normatywno-prawnych oraz zyskaniu przez nie mocy prawnej.

¹⁴ Podaję ich nazwy oraz własny komentarz — W.K.

1) Uchwały Rady Najwyższej Ukrainy. Na sprecyzowanie oraz redakcję czeka Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy o charakterze normatywnym. Punkt 5 Ustawy Ukrainy nr 1861-VI z dnia 10 lutego 2010 r. (ze zmianami wprowadzonymi Ustawą nr 2600-VI z dnia 8 października 2010 r.) o regulaminie Rady Najwyższej Ukrainy wskazuje, że uchwały przyjęte przez Radę Najwyższą i zawierające postanowienia o charakterze normatywnym zyskują moc prawną z dniem ich oficjalnego ogłoszenia, jeśli nie przewiduje się w nich odstępstwa od tej zasady. Punkt 2 niniejszego artykułu wskazuje, że uchwały Rady Najwyższej dotyczące poszczególnych kwestii w celu realizacji funkcji organizacyjnej, kontrolującej itd. Rady Najwyższej zyskują moc prawną z dniem ich przyjęcia, jeśli sama uchwała nie stanowi inaczej. Z tego wynika, że Regulamin dzieli uchwały na normatywno-prawne oraz indywidualno-prawne.

Przytoczone sformułowanie wprowadza konieczność wniesienia zmian do punktu 1 Dekretu Prezydenta Ukrainy nr 503/97 z dnia 10 czerwca 1997 r. o trybie oficjalnego ogłaszania aktów normatywno-prawnych oraz zyskaniu przez nie mocy prawnej poprzez zmianę słów: „inne akty Rady Najwyższej Ukrainy” na słowa „uchwały Rady Najwyższej Ukrainy o charakterze normatywnym”.

2) Dekrety Prezydenta Ukrainy. Zgodnie z art. 106 Konstytucji Ukrainy Prezydent Ukrainy wydaje dekrety i rozporządzenia. Znany rosyjski badacz Nikołaj Korkunow jeszcze w roku 1894 zaznaczył, że dekret to ogólna zasada ustanawiana na mocy zarządzania; rozporządzenie nie określa zasad ogólnych, lecz tylko prywatne wskazówki¹⁵. Przyznając słuszność wspomnianej pozycji, należy uznać, że akty szefa państwa o charakterze normatywnym warto nazywać tylko i wyłącznie dekretemi, a akty indywidualno-prawne — rozporządzeniami. W przeciwnym wypadku dekretem będzie zarówno oficjalny dokument pisemny Prezydenta Ukrainy o wprowadzeniu w kraju nadzwyczajnego stanu gospodarczego, jak i decyzja o uzyskaniu przez osobę ukraińskiego obywatelstwa.

Przyznaniu statusu normatywności jedynie dekretem Prezydenta Ukrainy mają towarzyszyć liczne zmiany w ustawodawstwie Ukrainy. Między innymi w punkcie 1. Dekretu Prezydenta Ukrainy nr 503/97 z dnia 10 czerwca 1997 r. słowa „akty Prezydenta Ukrainy” powinny być zamienione na słowa „dekrety Prezydenta Ukrainy”.

Akty normatywno-prawne Prezydenta Ukrainy zyskują moc prawną tak samo jak ustawy.

3) Dekrety Gabinetu Rady Ministrów Ukrainy. Zgodnie z p. 2 i 3 Ustawy Ukrainy nr 2591-VI z dnia 7 października 2010 r. o Gabinetie Rady Ministrów Ukrainy akty Gabinetu Rady Ministrów o charakterze normatywnym wydawane są w postaci dekretów, a akty dotyczące organizacyjno-porządkowych i innych bieżących kwestii — w postaci rozporządzeń.

¹⁵ N.M. Korkunow, *Ukaz i zakon. Teorija gosudarstwa i prawa: Chriestomatija*, t. 2, Moskwa 2001, s. 179.

Art. 53 ustawy o Gabinetie Rady Ministrów Ukrainy stwierdza, że „dekrety Gabinetu Rady Ministrów Ukrainy zyskują moc prawną z dniem ich oficjalnego opublikowania [...]” (p. 1), a „rozporządzenia Gabinetu Rady Ministrów Ukrainy stają się prawomocne z momentem ich przyjęcia [...]” (p. 2).

4) Nakazy, rozporządzenia, orzeczenia ministerstw oraz innych organów centralnej władzy wykonawczej, nakazy ich organów terytorialnych. Zaproponowana nazwa tej grupy aktów normatywno-prawnych nie jest do końca precyzyjna, ponieważ i nakazy, i rozporządzenia, i orzeczenia, i postanowienia oraz instrukcje mogą mieć charakter zarówno normatywny, jak i indywidualny. Dlatego więc do zaproponowanej listy trzeba dodać postanowienia na temat ich normatywności. Ten punkt ma być sformułowany w następujący sposób: „nakazy, rozporządzenia, orzeczenia ministerstw oraz innych organów centralnej władzy wykonawczej, nakazy ich organów terytorialnych o charakterze normatywnym”. Jednocześnie warto zaznaczyć, że we współczesnym ustawodawstwie Ukrainy istnieje nieco inna praktyka oznakowania aktów organów centralnej władzy wykonawczej. W Dekrecie Prezydenta Ukrainy nr 493/92 z dnia 3 października 1992 r. o państwowej rejestracji aktów normatywno-prawnych ministerstw oraz innych organów władzy wykonawczej, w licznych aktach resortowych, na przykład w „Rekomendacjach do spraw przygotowywania, rejestracji państwowej oraz ewidencji resortowych aktów normatywno-prawnych” (zatwierdzone przez postanowienie kolegium Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 27 marca 1998 r. nr 3) chodzi nie o konkretne rodzaje aktów organów władzy wykonawczej, lecz o akty normatywno-prawne. Biorąc to pod uwagę, być może warto byłoby w punkcie 4 Projektu ustawy o aktach normatywno-prawnych nie podawać listy aktów, tylko wykorzystać termin „akta normatywno-prawne”, który obejmie wszystkie istniejące i możliwe w przyszłości akty prawne.

Kategoria aktów normatywno-prawnych, które dotyczą praw, wolności i interesów prawnych obywateli albo mają międzyresortowy charakter, podlega państwowej rejestracji. Akty te nabierają mocy prawnej dziesięć dni po ich rejestracji.

5) Uchwały Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu. System aktów normatywno-prawnych ARK jest uwarunkowany statusem prawnym organów władzy autonomii krymskiej i ustaloną w Konstytucji Ukrainy listą zagadnień¹⁶. Punkt 2 artykułu 27 Konstytucji ARK stanowi, że Rada Najwyższa ARK co do kwestii, które mają charakter normatywno-prawny, podejmuje uchwały, a według punktu 3 tego artykułu, dotyczącego zagadnień o charakterze organizacyjno-porządkowym, orzeczenia. To daje podstawy do tego, aby zgodzić się z taką właśnie nazwą aktów prawnych Rady Najwyższej ARK, które mają charakter normatywny.

Uznając za akty normatywno-prawne uchwały, konieczne trzeba wspomnieć o Konstytucji ARK. Konstytucja ARK jest jedynym z aktów normatywno-prawnych organów władzy ARK, który należy do podsystemu ustaw w strukturze hie-

¹⁶ H.O. Szwarzka, *Prawowa pryroda normatywno-prawowych aktiw Awtonomnoji Respubliki Krym*, Charkiw 2004, s. 18.

rarchicznej ustawodawstwa Ukrainy. ARK moc prawną czerpie z punktu 5 Ustawy o uchwaleniu Konstytucji Autonomicznej Republiki Krymu, zgodnie z którą ustawa ta podlega opublikowaniu w oficjalnych wydaniach drukowanych Rady Najwyższej Ukrainy razem z tekstem uchwalonej przez Radę Najwyższą Ukrainy Konstytucji Autonomicznej Republiki Krymu i nabiera mocy prawnej z dniem jej opublikowania. Wszystkie inne akty normatywno-prawne Rady Najwyższej i Rady ministrów ARK są przepisowe¹⁷.

6) Uchwały Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krymu. Punkt 8 artykułu 38 Konstytucji ARK nadaje prawo Radzie Ministrów ARK w zakresie własnej kompetencji do wydawania uchwał, orzeczeń i rozporządzeń, nie różnicując ich według normatywnego, organizacyjno-porządkowego czy administracyjnego charakteru. Ze względów teoretycznych uchwały i orzeczenia są wynikiem działalności organów kolegialnych oraz dążą do normatywności, rozporządzenia — najczęściej są to akty jednoosobowych organów powołane do wpływania na stosunki społeczne. Przez analogię do aktów Rady Najwyższej ARK, należałoby zgodzić się z myślą, że do normatywno-prawnych powinny należeć tylko uchwały Rady Ministrów ARK.

7) Rozporządzenia przewodniczących terytorialnych administracji państwowych. Do aktów terytorialnej administracji państwowej należą tylko rozporządzenia jej przewodniczącego, ponieważ jedynie funkcjonariusz państwowy upoważniony jest do działania oraz wydawania odpowiednich aktów w imieniu danego organu. Artykuł 6 Ustawy Nr 586-XIV z dnia 9 kwietnia 1999 r. o terytorialnych administracjach państwowych, który podaje akty terytorialnych administracji państwowych, ustala, że przewodniczący terytorialnej administracji państwowej w zakresie swoich uprawnień wydaje rozporządzenie. Zapoznawszy się z uprawnieniami przewodniczącego terytorialnej administracji państwowej, można zauważyć, że większość realizowana jest przez wydawanie aktów indywidualno-prawnych, znacznie mniejsza część — aktów normatywno-prawnych. Rozgraniczenie rozporządzeń przewodniczących terytorialnych administracji państwowych zostało przeprowadzone w artykule 41 ustawy, zgodnie z którym akty terytorialnych administracji państwowych o charakterze nienormatywnym nabierają mocy prawnej z momentem ich uchwalenia, akty normatywno-prawne — z momentem ich rejestracji, a gdy dotyczą one praw i obowiązków obywateli albo mają charakter ogólny — z momentem ich ogłoszenia, jeśli nie ustalono przez same akty późniejszego terminu nadania im obowiązującej mocy. Dlatego logiczne jest uzupełnienie danego rodzaju aktu normatywno-prawnego warunkiem normatywności.

8) Decyzje lokalnych referendów. Referendum to ogólnonarodowe badanie opinii publicznej dotyczące najważniejszych kwestii życia państwowego¹⁸. Ponieważ zgodnie z artykułem 5. Konstytucji Ukrainy jedynym źródłem władzy na jest naród, decyzje przyjęte w referendum jako forma wyrażenia woli społeczeństwa powinny

¹⁷ *Ibidem*, s. 18.

¹⁸ *Welykyj tłumacznij słownik suczasnoji ukrajinskoji mowy*, red. W.T. Buseł, Kyjiw 2007, s. 1218.

mieć najwyższą rangę. Jeśli takie decyzje mają ogółą rangę społeczną i formalnie zawierają obowiązkowe reguły, ich dominacja w systemie aktów normatywno-prawnych państwa powinna być logiczna. Jak zaznacza Oleksandr Muraszyn, bezpośrednia prawotwórczość to szczególna forma albo rodzaj ludowładztwa, która polega na ustaleniu oraz zmianie albo kasowaniu norm prawnych¹⁹. Wynikiem tej działalności są akty bezpośredniego ludowładztwa. Jeśli taki akt zawiera normy prawne, to mamy dokument, który jest aktem normatywno-prawnym. Widocznie właśnie dlatego w artykuł 1 Ustawy nr 1286-XII z dnia 3 lipca 1991 r. o ogólnoukraińskich i terytorialnych referendach orzeka się, że prawa oraz inne decyzje przyjęte w referendum ogólnoukraińskim mają wyższą moc prawną w stosunku do prawodawczych aktów Rady Najwyższej Ukrainy, Rady Najwyższej Republiki Krymu, aktów normatywnych Prezydenta Ukrainy, Rady Ministrów Ukrainy, aktów ministerstw i resortów Ukrainy, Republiki Krymu, a także decyzji terytorialnych Rad Deputowanych.

To wszystko wymaga zmiany punktu 2 artykułu 6 i artykułu 7 Projektu ustawy o aktach normatywno-prawnych, który przewiduje zmianę Konstytucji w trybie ogólnoukraińskiego referendum.

9) Decyzje terytorialnych rad i ich organów wykonawczych. Artykuł 144 Konstytucji Ukrainy nadaje organom samorządu terytorialnego prawo do podejmowania decyzji, które są obowiązkowe do wykonania na odpowiednim terytorium. Na wykonanie swoich zadań i funkcji w zakresie kompetencji określonej artykułem 26 Ustawy nr 280/97-BP z dnia 21 maja 1997 r. o samorządzie terytorialnym na Ukrainie, rady terytorialne mogą podejmować zarówno decyzje indywidualno-prawne (na przykład co do przedterminowego wygaśnięcia umocowania deputowanego rady), jak i normatywno-prawne (ustalenie terytorialnych podatków i opłat). Analogicznie zarówno indywidualne (na przykład wydanie nakazu na zasiedlenie powierzchni mieszkaniowej w budynku organizacji państwowej), jak i normatywno-prawne (na przykład ustalenie taryfy opłat za usługi komunalne i transportowe) decyzje podejmuje się przez komitety wykonawcze wiejskich i miejskich rad do spraw przewidzianych artykułami 27–40 wskazanej ustawy. Dlatego jeśli chodzi o możliwość włączenia do systemu aktów normatywno-prawnych Ukrainy decyzji rad terytorialnych i ich organów wykonawczych, możliwe to jest wyłącznie z dotrzymaniem wymogów prawodawczych.

Rozgraniczając akty prawne władzy terytorialnej, warto w różny sposób określić moment nabierania przez nie mocy prawnej — normatywno-prawne z momentem opublikowania, akty stosowania prawa z momentem przyjęcia czy otrzymania przez odbiorców (co warto utrwalić prawodawczo).

10) Rozporządzenia wójtów, burmistrzów, przewodniczących rad rejonowych w miastach, rad obwodowych zgodnie z punktem 8 artykułu 59 Ustawy o samorządzie terytorialnym na Ukrainie są aktami osób urzędowych samorządu terytorialnego. Zapoznawszy się z uprawnieniami wójtów, burmistrzów (na podstawie

¹⁹ O.H. Muraszyn, *Akty priamoho narodowładdia u prawowij systemi*, Kyjiw 2001, s. 9.

artykułu 42 ustawy), przewodniczących rad rejonowych, obwodowych, rejonowych w miastach (określonych artykułem 55 ustawy), zauważyliśmy, że zdecydowana ich większość działa przez stosowanie prawa. Uprawnienia do tworzenia prawa przez te podmioty są minimalne. Dlatego zaliczać tę grupę aktów prawnych do normatywno-prawnych można tylko pod warunkiem ich normatywności.

Pochodną systemu aktów normatywno-prawnych jest ich hierarchia zależna od mocy prawnej. Pierwsza próba modelowania i utrwalania normatywnie hierarchicznie uszeregowanego systemu aktów normatywno-prawnych Ukrainy została podjęta w projekcie ustawy o aktach normatywno-prawnych. Zgadzając się z proponowaną w artykule 7 projektu pionową strukturą aktów normatywno-prawnych Ukrainy, warto jednak uzupełnić ją osobnymi częściami.

Jak już wspomniano, być może warto na drugim miejscu po Konstytucji Ukrainy postawić ustawy i decyzje o charakterze normatywnym, przyjęte w referendum ogólnoukraińskim. Chociaż artykuł 45 Ustawy o ogólnoukraińskich i terytorialnych referendach przewiduje szczególnie tryb zmiany albo uchylecia ustaw i innych decyzji przyjętych w referendum ogólnoukraińskim, co gwarantuje pewne przewożenie aktu oświadczenia woli narodu, wydaje się jednak konieczne utrwalenie tego drogą normatywną. W wypadku powstania sprzeczności (kolizji) między ustawą przyjętą w referendum a ustawą przyjętą przez parlament wyższą moc prawną będzie miała właśnie pierwsza. W innym wypadku może dojść do tego, że przepisy aktu normatywno-prawnego jako świadczenia woli narodu ukraińskiego, który jest ogólnym aktem, będą ustępować przypisom aktu normatywno-prawnego Rady Najwyższej Ukrainy, który jest specjalnym aktem (co zostało przyjęte na poziomie nauki i praktyki prawnej i określone w artykule 71 Projektu ustawy Ukrainy o aktach normatywno-prawnych).

Jeszcze jedno ważne zagadnienie to stosunek wzajemny normatywnych wyników referendum z Najwyższym Prawem (na przykład wyniki referendum na Ukrainie w 2000 roku a skład ilościowy Rady Najwyższej Ukrainy). Co jest „silniejsze” — norma, która odzwierciedla wolę większości narodu ukraińskiego, czy norma konstytucyjna przyjęta nawet przez większość kwalifikowaną parlamentu (z wyjątkiem wprowadzenia zmian do rozdziałów I, III, XIII Konstytucji), który został wybrany przez ten naród i powinien reprezentować jego interesy? Raczej jednak jest to norma, która stanowi wynik ogólnonarodowego oświadczenia woli. Lecz w takim wypadku ustawy i decyzje referendum ogólnoukraińskiego, dotyczące przypisów konstytucyjnych, zmieniające, uzupełniające i konkretyzujące je, należy stawiać na pierwszym miejscu w systemie hierarchicznym aktów normatywno-prawnych Ukrainy. Biorąc pod uwagę istniejące tradycje prawne, takie zjawisko nie jest możliwe. Jednak podpunkt 1 punktu 1 artykułu 7 Projektu ustawy Ukrainy o aktach normatywno-prawnych należy wyłożyć w redakcji, która zabezpieczy suwerenność narodu: „Konstytucja Ukrainy w systemie akt normatywno-prawnych Ukrainy ma najwyższą moc prawną. Ustawy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy, ustawy i decyzje przyjęte w referendum, które zmieniają normy konstytucyjne, są integralną częścią Konstytucji Ukrainy”.

Zdaniem autorów Projektu ustawy o aktach normatywno-prawnych wiążące umowy międzynarodowe nie należą do systemu aktów normatywno-prawnych, jednak wpływają na ich hierarchiczną linię pionową. Zgoda na obowiązkowość wykonywania tych umów jest nadana przez Radę Najwyższą Ukrainy (choć zgodnie z artykułem 9. Konstytucji Ukrainy są one częścią narodowego ustawodawstwa Ukrainy).

Ścisłe i odpowiednie utrwalenie normatywne systemu aktów normatywno-prawnych Ukrainy będzie mieć znaczenie nie tyle teoretyczne, ile praktyczne; będzie jednym ze środków zapewniania efektywnej regulacji prawnej stosunków społecznych.

Prawomocność głównych aktów normatywno-prawnych Ukrainy — aktów normatywno-prawnych Rady Najwyższej Ukrainy, Prezydenta Ukrainy, Rady Ministrów Ukrainy, zgodnie z istniejącymi tradycjami prawnymi związana jest z ich przekazaniem społeczeństwu. Doprowadzenie dokumentów normatywnych do wiadomości odbiorców w prawie Ukrainy określa się dwojako — jako ogłaszanie i jako publikowanie. Przy ich praktycznym wykorzystaniu powstają pewne nieprecyzyjne momenty, które wymagają przeprowadzenia analizy teoretycznej tych zjawisk prawnych.

Część czwarta artykułu 94 Głównej Ustawy Ukrainy stanowi, że jeśli podczas ponownego rozpatrzenia ustawa zostanie uchwalona przez Radę Najwyższą Ukrainy nie mniej niż dwoma trzecimi jej składu konstytucyjnego, Prezydent Ukrainy zobowiązany będzie ją podpisać i oficjalnie ogłosić w ciągu dziesięciu dni.

Zgodnie z częścią piątą tego artykułu ustawa nabiera mocy prawnej dziesięć dni od dnia jej oficjalnego ogłoszenia, jeśli sama nie stanowi inaczej, lecz nie wcześniej niż po jej opublikowaniu (podobnie rozporządzenia Prezydenta Ukrainy zgodnie z punktem 4 Rozporządzenia Prezydenta Ukrainy z dnia 10 czerwca 1997 r. Nr 503/97 o trybie oficjalnego ogłaszania aktów normatywno-prawnych i nabierania przez nie mocy prawnej). Na poziomie normatywnym określenie terminu „ogłaszanie” (jak i w ogóle opublikowanie) w momencie przyjęcia Konstytucji Ukrainy jeszcze nie istniało.

Sformułowane w ten sposób przepisy konstytucyjne postawiły przed prawnikami pytanie: czym jest oficjalne ogłaszanie, jakie są jego formy, jakie są różnice między oficjalnym ogłaszaniem a oficjalnym opublikowaniem.

Na pierwszy rzut oka zrozumiałe pojęcia — przekazanie obywatelom przez oficjalne źródła informacji — wywoływały dyskusje wśród naukowców i praktyków. „Ogłaszanie” może oznaczać na przykład zawiadomienie w imieniu głowy państwa w oficjalnych środkach masowego przekazu (telewizja, radio) o podpisaniu przez Prezydenta pewnej ustawy przyjętej przez Radę Najwyższą Ukrainy z zaznaczeniem dokładnej nazwy ustawy i krótkim referatem.

Termin „opublikowanie” ustawy ma samodzielne znaczenie, które nie pokrywa się z terminem „ogłaszanie”²⁰. Takie podejście było podobne do istniejącej w momencie przyjęcia Konstytucji Ukrainy zasady rozgraniczania publikowania ustaw od innych form przekazywania ich społeczeństwu. Zgodnie z Regulaminem Rady

²⁰ M.O. Tepluk, O.I. Juszczyk, *Wwedennia w diju zakoniw Ukrainy: pytannia teoriji ta praktyky*, Kyjiw 2011, s. 90.

Najwyższej Ukrainy z dnia 27 lipca 1994 r. nr 129/94-Bp podpisane przez Prezydenta ustawy ukazywały się w gazetach „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy” oraz „Hołos Ukrainy” i były publikacją oficjalną. Ustawy mogły być publikowane w innych wydaniach drukowanych, ogłoszone w telewizji, radiu itp. Opublikowanie wiązało się tylko z wydaniem drukowanymi, ogłaszanie — z telewizją i radiem.

Natomiast w większości podręczników z teorii prawa i państwa oficjalne opublikowanie rozpatrywane jest jako jedna z form oficjalnego ogłaszania. Taką pozycję potwierdza Rozporządzenie Prezydenta Ukrainy o trybie oficjalnego ogłaszania aktów normatywno-prawnych i nabierania przez nie mocy prawnej, którego pierwszy punkt ustala, że „ustawy Ukrainy, akta Prezydenta Ukrainy, Rady Ministrów Ukrainy nie później niż w ciągu piętnastu dni po ich przyjęciu i podpisaniu muszą być ogłoszone w języku urzędowym w oficjalnych wydaniach drukowanych” (których lista jest dodawana), czyli główną formą oficjalnego ogłoszenia jest oficjalne opublikowanie.

Rozporządzenie również przewiduje, że akty normatywno-prawne mogą być w poszczególnych wypadkach oficjalnie ogłoszone przez telewizję i radio. Jednak ani mechanizm, ani status prawny tych środków masowego przekazu jako źródeł oficjalnego ogłoszenia aktów normatywno-prawnych nie jest określony przez prawo. Częściowe normatywne nieuregulowanie kwestii dotyczących form oficjalnego ogłaszania aktów normatywno-prawnych jest wynikiem tego, że ustawy i rozporządzenia Prezydenta Ukrainy, których termin nabierania mocy prawnej nie jest określony, faktycznie nabierają mocy prawnej po dziesięciu dniach od dnia oficjalnego opublikowania (ponieważ ten dzień jest uważany za dzień ogłoszenia).

Nieuregulowanie problemu na poziomie państwowym motywuje do zapoznania się z doświadczeniem innych krajów, najpierw postsocjalistycznych, których system prawny jest najbardziej zbliżony do prawa Ukrainy. W Polsce Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest aktem prawnym, który już w pewien sposób został przystosowany do standardów prawa europejskiego. Zapoznawszy się z tym dokumentem, można zauważyć, że ogłaszanie jest związane z opublikowaniem w oficjalnych wydaniach (począwszy od Dziennika Ustaw, w którym została ogłoszona Konstytucja, skończywszy na wojewódzkich wydawnictwach oficjalnych). Akty Unii Europejskiej są wydawane w specjalnej publikacji drukowanej — Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Zgodnie z uchwalonymi przez Dekret Prezydenta Republiki Białoruś z dnia 10 grudnia 1998 r. nr 22 postanowieniami o oficjalnym opublikowaniu i nabieraniu mocy aktów prawnych Republiki Białoruś, oficjalne opublikowanie to przekazanie aktów prawnych społeczeństwu przez odtworzenie ich tekstów w pełnej odpowiedniości z podpisanymi oryginałami w oficjalnych wydaniach: drukowanym periodyku narodowego rejestru aktów prawnych Republiki Białoruś, jego wersji elektronicznej i gazetach (lista gazet i kategorii aktów normatywno-prawnych, które powinny się drukować, jest dodana).

24 lutego 2012 r. według Rozporządzenia Prezydenta Republiki Białoruś nr 106 o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do niektórych aktów Prezydenta Republiki Bia-

loruś do źródeł oficjalnego opublikowania aktów prawnych został dodany, oprócz gazet, Narodowy Internetowy Portal Prawny Republiki Białoruś (www.pravo.by). Białoruscy prawodawcy byli zatem ograniczeni tylko jednym sposobem informowania społeczeństwa — opublikowaniem, uważając za źródło opublikowania zasób elektroniczny.

Rosyjscy prawnicy również mówią tylko o opublikowaniu aktów normatywno-prawnych. Federalna Ustawa Federacji Rosyjskiej z dnia 14 czerwca 1994 r. N 5-Φ3 o trybie opublikowania i nabraniu mocy federalnych ustaw konstytucyjnych, ustaw federalnych, aktów izb zebrań federalnych postanawia, że za oficjalne opublikowanie tych aktów uważana jest pierwsza publikacja ich pełnego tekstu w „Gazecie Parlamentarnej”, „Gazecie Rosyjskiej”, „Zbiorze Ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej” czy pierwsze opublikowanie na „Oficjalnym portalu internetowym informacji prawnej” (www.pravo.gov.ru). Niezwykle wydaje się zaliczenie do grupy oficjalnych źródeł opublikowania (którymi do października 2011 roku były wyłącznie wydania drukowane) nośnika elektronicznego informacji prawnej.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że określony przez czynne ustawodawstwo mechanizm przekazywania społeczeństwu nowych aktów normatywno-prawnych na Ukrainie jest bardziej skomplikowane niż w państwach sąsiednich. Warto więc zaproponować drogi jego doskonalenia:

— Decydującym środkiem informowania ludności o przyjętych aktach normatywno-prawnych są normatywnie określone wydania drukowane, warto więc stosować termin „oficjalne opublikowanie”. Nadanie nośnikom elektronicznym „statusu” środka oficjalnego opublikowania wydaje się niedokładne. Bardziej tu pasuje termin „ogłaszanie”.

— W ustawie o aktach normatywno-prawnych warto określić środki i sposoby „oficjalnego ogłaszania” aktów normatywno-prawnych, na przykład: ustalić, że oficjalnym źródłem ogłaszania aktów normatywno-prawnych jest oficjalna strona internetowa Ministerstwa Sprawiedliwości, na której są proponowane teksty z uwagą o włączeniu do Rejestru Państwowego Akt Normatywno-Prawnych Ukrainy.

Przeprowadzona przez nas analiza daje podstawy do stwierdzenia, że akt normatywno-prawny to oficjalny dokument pisemny wydawany przez upoważniony do tego podmiot prawodawstwa w określonej przez prawo postaci i trybie oraz ustalający, zmieniający czy unieważniający obowiązkowe reguły zachowania pewnego kręgu nieupersonifikowanych podmiotów, na które akt ma bezpośredni wpływ regulacyjny i wielokrotne zastosowanie.

W zaproponowanej definicji uchwycone zostały główne cechy aktu normatywno-prawnego, przez ich pryzmat powinny być oceniane akty prawne oraz udzielona odpowiedź na pytanie, czy przynależą one do kategorii akt normatywno-prawnych. Do systemu aktów normatywno-prawnych Ukrainy należą akty normatywne Rady Najwyższej Ukrainy, Prezydenta Ukrainy, Rady Ministrów Ukrainy, centralnych i innych organów wykonawczych, organów samorządu terytorialnego, organów Autonomicznej Republiki Krymu. Do aktów normatywno-prawnych powinny być

porównywane umowy międzynarodowe (zgoda na obowiązkowość wykonania tych umów jest nadana przez Radę Najwyższą Ukrainy) oraz decyzje podjęte w wyniku referendum. Utrwalenia prawodawczego potrzebuje dziś mechanizmu ogłoszenia aktów normatywno-prawnych Ukrainy i nabierania przez nie mocy prawnej. Poruszone w badaniu zagadnienia dotyczące aktu normatywno-prawnego jako źródła prawa Ukrainy i zaproponowane drogi ich rozwiązania powinny, jak się wydaje, znaleźć pewne odzwierciedlenie w Projekcie ustawy o aktach normatywno-prawnych.

Summary

Normative legal acts of Ukraine: some theoretical aspects

In this article defined of the normative legal act, selected his basic indication, considered system normative legal acts of Ukraine, paid attention on questions publication and accumulation validity normative legal acts. In this case accent is only on discussion moment.