

**НОРМАТИВНІ АКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ****NORMATIVE ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF SOURCES
OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE: GENERAL THEORETICAL ASPECT**

Білокур Є.І., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Маслова Я.І., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню нормативних актів публічної адміністрації у системі джерел адміністративного права України. Звернено увагу на те, що нормативні акти публічної адміністрації одночасно виконують дві основні функції. По-перше, вони є джерелом адміністративного права, по-друге – інструментом діяльності публічної адміністрації. Встановлено, що важливу роль у з'ясуванні зазначеної проблематики відіграє юридична сила нормативного акта публічного адміністрування та кореляція із юридичною силою інших джерел адміністративного права України.

З'ясовано, що нормативні акти публічної адміністрації називаються підзаконними актами адміністрування і в ієрархії правових актів посідають нижчу ланку, ніж законодавчий акт. Звернено увагу і на існування внутрішньої ієрархії нормативних актів публічної адміністрації, яка залежить від місця органу влади та можливості скасовувати або зупиняти акти нижчої юридичної сили. З урахуванням цього зазначено, що доцільним є визначення ієрархії нормативних актів у спеціальному Законі України «Про нормативно-правові акти».

Розглянуто питання із з'ясуванням місця нормативних актів публічної адміністрації серед таких джерел адміністративного права, як правовий звичай, судовий прецедент або рішення Конституційного Суду України, а також питання співвідношення з адміністративним договором. З'ясовано, що практично та юридично закріпленим є варіант, коли закон або акт публічного адміністрування санкціонує звичай. У такий спосіб інші суб'єкти, які приймають акти публічного адміністрування у певній сфері, повинні враховувати ці правові звичаї та не суперечити їм.

Зроблено висновок, що нормативні акти публічної адміністрації у деякому розумінні займають похідне місце поряд із рішеннями Конституційного Суду України, оскільки повинні прийматися з урахуванням рішень Конституційного Суду України, іншими словами – не суперечити їм. Встановлено, що нормативний акт публічної адміністрації щодо судової практики посідає первинне місце (крім випадків конституційної юрисдикції). Приймаючи рішення, суд насамперед має керуватися законами та нормативними актами публічного адміністрування, а вже потім, якщо є прогалина у праві або невідповідність поведінки органу публічної влади принципам права, – судовою практикою, якщо вона склалася за певної ситуації.

Ключові слова: нормативний акт, публічне адміністрування, джерела адміністративного права, інструменти публічного адміністрування.

The paper studies normative acts of public administration in the system of sources of administrative law of Ukraine. It is noted that the regulations of public administration simultaneously perform two main functions. Firstly, they are a source of administrative law, and secondly – a tool of public administration. It is established that the legal force of the normative act of public administration and the correlation with the legal force of other sources of administrative law of Ukraine plays an important role in clarifying this issue.

It was found that the normative acts of public administration are called bylaws of administration and in the hierarchy of legal acts are lower than the legislative act. Attention is also drawn to the existence of an internal hierarchy of the normative acts of public administration, which depends directly on the location of the authority and the ability to cancel or suspend acts of lower legal force. With this in mind, it is stated that it is expedient to define the hierarchy of normative acts in the special Law of Ukraine "On normative legal acts".

The issues of clarifying the place of normative acts of public administration among such sources of administrative law as legal custom, court precedent, or decision of the Constitutional Court of Ukraine, as well as the issue of correlation with an administrative contract are considered. It has been found that the option when a law or an act of public administration authorizes a custom is practically and legally established. In this way, other entities that adopt acts of public administration in a particular area must take into account these legal customs and not contradict them.

It is concluded that normative acts of public administration in some sense occupy a derivative place along with the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, as they should be adopted taking into account the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, in other words – not to contradict them. It is established that the normative act of public administration in relation to judicial practice occupies the primary place (except in cases of constitutional jurisdiction) and, when making decisions, as the court must first be guided by laws and regulations, and only then if there is a gap in law or inconsistency of the conduct of a public authority with the principles of law – the court must be guided by judicial practice if it has developed in a particular situation.

Key words: normative act, public administration, sources of administrative law, tools of public administration.

Істотне розширення сфери галузевого регулюючого впливу, запровадження численних новітніх правових інститутів, зумовлених євроінтеграційними прагненнями України, збільшення й урізноманітнення кількості суб'єктів публічної адміністрації зумовили значні зміни в актах публічного адміністрування, а отже, відображені у джерелах адміністративного права. Розгляд питання нормативних актів публічної адміністрації в системі джерел адміністративного права неодмінно приводить до однієї з головних проблем – це встановлення місця, яке посідає нормативний акт публічної адміністрації серед інших джерел адміністративного права України. Актуальність цього питання підсилюється тим, що останнім часом у наукових колах почали говорити про застосування

інших джерел адміністративного права, крім нормативно-правового акта. Може йтися про правовий звичай, судовий прецедент та адміністративний договір як джерело адміністративного права України. Через це і постає логічне запитання, яке положення займають акти публічного адміністрування, що мають нормативний, підзаконний характер, серед усього різноманіття нормативних регуляторів у сфері публічного адміністрування.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад публічного адміністрування, зокрема дослідження нормативних актів публічного адміністрування, було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук,

І.П. Голосніченко, В.М. Горшенев, Є.В. Додін, А.А. Кармолицкий, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, О.П. Коренев, Б.М. Лазарев, О.Є. Луньов, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Ю.М. Оборотов, П.М. Рабінович, А.О. Селіванов, О.Ф. Скакун, Ю.О. Тихомиров, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін. Водночас за умов сучасних трансформацій у системі адміністративного права питання щодо особливостей нормативних актів публічної адміністрації у системі джерел адміністративного права залишається актуальним і малодослідженим, а тому потребує подальшого вивчення й аналізу.

Метою статті є дослідження місця нормативних актів публічної адміністрації у системі джерел адміністративного права України.

Виклад основного матеріалу. Нормативні акти публічної адміністрації за значущістю для правового регулювання суспільних відносин посідають важливе місце. Саме за допомогою таких актів досягаються упорядкованість адміністративно-правових відносин і їх активний розвиток. Нормативні акти органів публічної адміністрації є найвагомимим за обсягом різновидом юридичних актів, що не зумовлено величезною кількістю і різноманітністю суспільних відносин, у яких обов'язковим учасником є суб'єкт публічної адміністрації. Особливість публічного адміністрування зумовлюється тією властивістю, що під час її реалізації відповідні уповноважені суб'єкти приймають велику кількість нормативних актів, покликаних врегулювати відповідну сферу суспільних відносин. Цю групу актів загалом відносять до підзаконних актів, які є найбільш численними.

Значну роль у з'ясуванні зазначеної проблематики статті відіграє юридична сила нормативного акта публічного адміністрування та кореляція із юридичною силою інших джерел адміністративного права України.

У правознавстві юридична сила розуміється у двох аспектах. З одного боку, як якість правових актів реально діяти, породжувати юридичні наслідки, з іншого – юридична сила акта визначається місцем правотворчого (правоустановчого) органу в державному апараті [1, с. 889].

Вихідним принципом побудови системи джерел адміністративного права є конституційний принцип верховенства закону, який звучить так: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй» (ч. 2, ст. 8 Конституції України) [2]. Зміст цього принципу дає підстави розглядати систему джерел адміністративного права з позиції її поділу на дві підсистеми: а) підсистему законодавчих актів і б) підсистему підзаконних нормативно-правових актів. Використовуючи термін «законодавчі акти», слід виходити із законодавчої практики Верховної Ради України та розуміння цього терміна в юридичній літературі. Так, аналіз прийнятих Верховною Радою України законів про внесення змін до «законодавчих актів» показав, що такими актами визнаються нормативно-правові акти, які мають юридичну силу законів.

Такий підхід склався і в теорії. Зокрема, зазначається, що законодавчі акти – це правові документи, які приймаються органом законодавчої влади чи шляхом референдуму у формі законів [3, с. 240]. Таким чином, вітчизняні науковці поділяють нормативно-правові акти на закони та підзаконні нормативні акти.

Слушним у цьому контексті є зауваження Ю.А. Тихомирова, котрий зазначає, що «в останні десятиліття визнання принципу верховенства закону поступово призводить до політичного забезпечення принципу підзаконності актів управління» [4, с. 221]. Саме встановлення ієрархії нормативно-правових актів та існування взаємодіючих принципів верховенства права та закону – все це призводить до існування правових актів за різною юридичною силою.

Перше, на що слід звернути увагу – це співвідношення законів і підзаконних актів (актів публічного адміністрування), які мають характер нормативності. Взявши до уваги те, що ієрархія юридичних актів відображає систему відповідних органів влади, можна говорити і про певну градацію, яка виникає між власне законом і підзаконними актами.

Обговорюючи питання про співвідношення акта органу законодавчої влади, яким є закон, та акта публічної адміністрації, слід зазначити, що закон видається законодавчою гілкою влади в особі Верховної Ради України. Парламент завжди був найважливішою формою представницького народовладдя. Його головне призначення – законодавче регулювання суспільних відносин, прийняття законів, які виражали б волю народу, представляли народ і втілювали його інтереси. Враховуючи це, можна виокремити і другу, не менш значну ознаку юридичної сили закону – те, що всі інші акти повинні відповідати положенням закону. Так, Основний Закон встановлює, що президентські укази та розпорядження видаються «на основі та на виконання Конституції та законів України» (Ст. 106 Конституції України).

Компетенція Кабінету Міністрів спрямована на організацію виконання Конституції та законів України, актів Президента, власної програми діяльності, схваленої Верховною Радою, постійного контролю за здійсненням виконавчої діяльності підвідомчими органами, вжиття заходів з усунення недоліків у роботі цих органів [5].

У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [6] зазначається, що міністерства у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видають накази, організовують і контролюють їх виконання. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» у ст. 6 встановлює, що «на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази» [7]. Положення ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає прийняття відповідних актів. У тому разі, якщо акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування не відповідають Конституції або законам України, вони можуть бути визнані незаконними в судовому порядку, що вказує також на їх підпорядкованість Закону [8].

Іноді підзаконні акти публічної адміністрації містять у собі первинну норму, так, інколи приймаються підзаконні акти, які не конкретизують і деталізують законодавчі положення, а у свій спосіб регламентують суспільні відносини, виходячи з позиції доцільності.

Крім того, що нормативні акти публічної адміністрації називаються підзаконними актами управління та в ієрархії правових актів посідають нижчу ланку, ніж законодавчий акт, можна говорити ще і про внутрішню ієрархію нормативних актів публічної адміністрації, яка залежить від місця органу влади та можливості скасовувати або зупиняти акти нижчої юридичної сили. Така відносна ієрархія зафіксована у Конституційних нормах (п. 15, 16 ст. 106 та ст. 118 Конституції України). З урахуванням цього доцільним є визначення ієрархії нормативних актів у спеціальному Законі України «Про нормативно-правові акти», на що неодноразово вказували як науковці, так і практики.

Не менш складне питання пов'язане зі з'ясуванням місця нормативних актів публічної адміністрації серед інших джерел адміністративного права, таких як правовий звичай, судовий прецедент або рішення Конституційного Суду України, тим паче, що історично звичай був первинним джерелом права, яким передував закону, а закон із нього походив.

В Україні правовий звичай, що застосовується у сфері публічно-управлінських відносин, може вживатися у двох

формах: а) через санкціонування державою звичаю; б) через санкціонування спочатку судом, а потім законодавцем. З огляду на це можна говорити і про співвідношення нормативного акта публічної адміністрації та правового звичаю.

Так, за основу встановлення місця акта управління серед правових звичаїв можна брати юридичну силу одного та другого джерела права, а саме суб'єкта, що видає акт управління та санкціонує звичай, надаючи йому сутність і природу нормативного. Наприклад, якщо законодавчий акт лише санкціонує звичай, то звичай посідає первинне місце порівняно з актом публічного адміністрування, який приймається на виконання санкціонованих, закріплених звичаєвих норм і має вторинне, похідне становище.

Таким чином, можна лише говорити, що практично та юридично закріпленим є перший варіант, коли закон або акт публічного адміністрування санкціонує звичай. У такий спосіб інші суб'єкти, які приймають акти публічного адміністрування у певній сфері, повинні враховувати ці правові звичаї та не суперечити їм.

Розглядаючи питання місця актів публічної адміністрації серед інших джерел адміністративного права України, не можна обминути ситуації, коли акт публічного адміністрування співвідноситься із судовою практикою й окремими судовими рішеннями.

Оскільки визначення місця нормативних актів публічної адміністрації серед джерел адміністративного права пов'язано зі співвідношенням певних джерел, цікавим є встановлення співвідношення Рішень Конституційного Суду України та відповідних актів публічного адміністрування. Правотворча можливість Конституційного Суду України підтверджується багатьма сучасними дослідженнями [9; 10].

За цих підстав ідеться вже про обов'язковість подібних рішень. Згідно із Главою 13 та 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» [11] рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання, а невиконання рішень Конституційного Суду України тягне за собою відповідальність згідно з законом. Можна зробити висновок, що рішення є обов'язковим для Верховної Ради України, Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а отже, й акти відповідних суб'єктів публічного адміністрування мають бути приведені у відповідність до Конституції України на підставі Рішень Конституційного Суду України, яке має більшу юридичну силу, на відміну від актів публічного адміністрування зазначених суб'єктів.

Приклад цього твердження можна знайти у співвідношенні Рішень Конституційного Суду України та відповідних нормативних актів публічної адміністрації. Подеколи, стикаючись із прогалинами у праві, суди створюють правило поведінки для сторін і, таким чином, вирішують спір, усуваючи невизначеність у правовідносинах. Вчені зазначають, що судова практика, долаючи прогалини законодавства, набуває значення прецеденту правотворення і правозастосування [12, с. 80].

Відмежовуючи Рішення Конституційного Суду України від іншої судової практики, слід зазначити, що нормативні акти публічної адміністрації мають прийматися з урахуванням рішень саме Конституційного Суду України, тобто не суперечити їм і, таким чином, посідати відповідне похідне місце.

Стосовно ж судової практики та інших судових рішень виникає така ситуація: по-перше, вони зазвичай мають індивідуальний характер і не є джерелами права; по-друге, заповнюючи прогалини у праві, судові рішення створюють підґрунтя для врегулювання відповідних відносин шляхом внесення змін у чинні закони, на підставі та на виконання яких і можуть прийматися нормативні акти публічної адміністрації. Якщо закон не врегулює схожу ситуацію, акт публічного адміністрування може встано-

вити самостійно правову модель поведінки, враховуючи судову практику.

Отже, нормативний акт публічної адміністрації щодо судової практики посідає первинне місце (крім випадків конституційної юрисдикції). Приймаючи рішення, суд насамперед повинен керуватися законами та нормативними актами публічного адміністрування, а вже потім, якщо є прогалина у праві або невідповідність поведінки органу публічної влади принципам права, – судовою практикою, яка склалася за певної ситуації.

З'ясовуючи місце акта публічного адміністрування серед джерел адміністративного права, необхідно також з'ясувати, як він співвідноситься з адміністративним договором, що має нормативний характер.

Таке співвідношення є можливим у декількох випадках: публічно-правовий договір може укладатися безпосередньо на основі норм законодавства (наприклад, про розмежування компетенції, делегування повноважень); адміністративний договір може укладатися на підставі та на виконання нормативного акта органа виконавчої влади; адміністративний договір може укладатися на підставі та на виконання індивідуального адміністративного акта; адміністративний договір може бути альтернативою адміністративному акту, коли адміністрація має право обрати між можливістю укладення договору або прийняття односторонньо-владного акта; адміністративний договір може бути підставою для наступного прийняття актів як індивідуального, так і нормативного характеру [13, с. 64–66].

Взявши до уваги подібні варіанти співвідношення та враховуючи необхідність з'ясування місця нормативних актів публічної адміністрації серед джерел адміністративного права, нагадаємо, що адміністративні договори можуть бути поділені на дві групи. Цікавою із цього приводу є думка Ю.М. Старілова, котрий розкриває сутність координаційно-правового адміністративного договору, що регулює відносини, які не можуть бути врегульованими шляхом видання адміністративного акта і за своєю природою є нормативними, та субординаційні адміністративні договори, тобто угоди між суб'єктами, що знаходяться у співпорядкованості.

Враховуючи це, можна визначити місце актів публічного адміністрування, співвідносячи його з нормативними договорами, та адміністративними, що мають ознаки нормативності. За уважного дослідження в цьому співвідношенні нормативного акта й адміністративного договору також виявляються особливості. Якщо говорити про відносини субординаційні, за яких один суб'єкт перебуває в підпорядкуванні в іншого, то саме той, хто має владні повноваження, вирішує, чому віддати перевагу: зобов'язати підлеглого здійснити дії за допомогою адміністративного акта чи побудувати відносини з більшою демократичністю й укласти із суб'єктом адміністративний договір.

Що стосується відносин координаційних, то також варто звернути увагу на два засоби публічно-управлінської діяльності – адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір. Прагнучи до певної мети, яку можна досягти у співробітництві, органи публічної адміністрації або видають спільний акт (наказ, інструкцію, рішення і т. д.), або укладають угоду.

Спостерігається закономірність: коли учасники правовідносин прагнуть врегулювати не тільки свої відносини, але й здійснити зовнішнє керівництво поведінкою інших осіб, то вони віддають перевагу спільному адміністративному акту, а у справах відносин суб'єктів, які співпрацюють у тому чи іншому питанні, вони частіше йдуть шляхом укладення адміністративного договору. Однак це не обов'язкове для застосування правило, тому що адміністративний договір може виступати як нормативний регулятор відносин, поширюючи свою дію на невизначене коло осіб. Імовірно і координаційні договірні відносини

між органом публічної адміністрації та громадянином чи юридичною особою.

Також слід зауважити, що адміністративні нормативно-правові акти за масштабністю своєї дії не обмежуються сферою публічного адміністрування. З їхньою допомогою регламентуються окремі сторони суспільних відносин, що становлять предмет не тільки адміністративного, а й інших галузей права. Ця думка справедлива і стосовно адміністративно-правового договору [15].

Від адміністративного договору нормативні акти публічної адміністрації відрізняє той факт, що вони видаються без погодження із суб'єктами, на яких розрахована їхня дія.

Висновки. Розглядаючи питання щодо місця нормативних актів публічної адміністрації у системі джерел адміністративного права, ми зробили такі висновки. Нормативні акти публічної адміністрації є підзаконними

актами управління і в ієрархії правових актів посідають нижчу ланку, ніж законодавчий акт. Можна говорити і про внутрішню ієрархію нормативних актів публічної адміністрації, яка залежить від місця органу влади та можливості скасовувати або зупиняти акти нижчої юридичної сили.

Нормативні акти публічної адміністрації мають прийматися з урахуванням рішень Конституційного Суду України, тобто не суперечити їм і, таким чином, посідати відповідне похідне місце. Загалом нормативний акт публічної адміністрації щодо судової практики посідає первинне місце (крім випадків конституційної юрисдикції) і, приймаючи рішення, суд насамперед повинен керуватися законами та нормативними актами управління, а вже потім, якщо є прогалина у праві або невідповідність поведінки органу публічної влади принципам права, – судовою практикою, яка склалася за певної ситуації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / О.В. Петришин (відп. ред.) та ін. 2017. Т. 3. 952 с.
2. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.12.2020 р.).
3. Черномаз О.Б. Акты Кабинета Министров Украины в системе нормативно-правовых актов: заглнотеоретический аспект. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Вип. 4. С. 236–244.
4. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право : учебник. Москва : Эксмо, 2008. 448 с.
5. Про Кабинет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 15.12.2020 р.).
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 15.12.2020 р.).
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 15.12.2020 р.).
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> дата звернення: 15.12.2020 р.).
9. Марченко А.А. Прецедентный характер рішень Конституційного Суду України. *Митна справа*. 2014. № 1(2.1). С. 28–33.
10. Химчук Н.І. Рішення Конституційного Суду України як джерело цивільного права. *Форум права*. 2009. № 3. С. 634–638 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09xnidcp.pdf>.
11. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 15.12.2020 р.).
12. Слотвінська Н.Д. Судова практика як джерело права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 203 с.
13. Чабан В.П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2. С. 63–67.
14. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник. Москва : Норма, 2008. 816 с.
15. Стефанюк В.С. Понятие, признаки и публично-правовая природа административного договора. *Право Украины*. 2003. № 4. С. 105–106.