

Вікторія Русланівна Біла,

кандидат юридичних наук, доцент,

Університет державної фіскальної служби України (м. Ірпінь),

факультет підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції (заступник начальника);



<https://orcid.org/0000-0002-8201-219X>,

e-mail: bila.viktoria@nusta.edu.ua

**НОРМАТИВНІ АКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:
ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ**

Презентовано авторську спробу групування нормативних актів публічної адміністрації. Уточнено критерії класифікації нормативно-правових актів публічної адміністрації. Запропоновано підхід до розмежування компетенції органів публічної адміністрації стосовно ухвалення нормативно-правових актів. Доведено доцільність поділу нормативно-правових актів публічної адміністрації за ознакою функціонального призначення на програмні, регламентаційні, правонадільючі, компетенційні, статутні та структурні акти й акти планування. Виділено змістовні характеристики кожного із зазначених класів нормативно-правових актів.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, публічна адміністрація, класифікація, компетенція, програмний акт.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сучасне співвідношення підзаконних і законодавчих актів, кількість нормативних актів публічної адміністрації, яка без урахування нормативних актів органів місцевого самоврядування у Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів налічує понад 28 000 одиниць, та інституцій, уповноважених здійснювати нормативно-правове регулювання суспільних відносин, вимагають їх систематизації та групування, одним із способів здійснення якого є класифікація.

За справедливим твердженням М. С. Кагана, класифікація як метод наукового пізнання, безумовно, володіє низкою переваг у дослідженні державно-правових явищ: класифікації підлягає реально існуюча різноманітність об'єктів, вона завжди є відкритою для будь-яких нововиявлених елементів та ознак, об'єднуючи одні об'єкти та виключаючи інші; класифікація розкриває реальні взаємозв'язки елементів явища, властиву йому діалектику одиничного, особливого та загального [1, с. 55]. Дійсно, наявне різноманіття нормативних регуляторів відносин публічного адміністрування значно збагачує

зміст та обсяг поняття підзаконного нормативно-правового акта і водночас вимагає оновлення уявлень про співвідношення та взаємозв'язки, ієрархію та юридичну силу таких актів.

Стан дослідження проблеми

Ураховуючи значимість проблематики нормативно-правових актів, і теорія права, і наука адміністративного права вже виробили низку класифікаційних критеріїв, що достатньо об'єктивно відображають їх наявне різноманіття.

Так, уже класичними підставами для класифікації нормативно-правових актів публічної адміністрації стають юридична сила, суб'єкт видання (суб'єкт правотворчості), обсяг і характер дії акта, його зовнішня форма, галузева належність і предмет правового регулювання [2, с. 281; 3, с. 125–126; 4, с. 194; 5, с. 231; 6, с. 11]. Також учені пропонують здійснювати поділ нормативно-правових актів за ступенем загальності правових норм (загальні та конкретизаційні), характером волевиявлення (акти встановлення, зміни та скасування норм права) [5, с. 231] та за іншими критеріями, які найбільш повно висвітлено у дослідженні Я. В. Романова «Підзаконні акти: загально-теоретична характеристика», поданому на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук [6, с. 11].

Указані підходи загалом задовольняють потреби теорії та практики, однак потребують конкретизації та уточнення, враховуючи посилення ролі органів професійного самоврядування у регулюванні суспільних відносин, сервісну спрямованість і транспарентність діяльності публічної адміністрації, що зумовило появу низки атипових нормативних регуляторів і, відповідно, необхідність їх наукового осмислення у системі нормативно-правових актів публічної адміністрації.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є аналіз наявних у теорії права та доктрині адміністративного права підходів до класифікації нормативно-правових актів публічної адміністрації та їх удосконалення з урахуванням зміни інституційного та функціонального аспектів існування публічної адміністрації.

Ця мета досягається шляхом вирішення *завдання* щодо виявлення емпіричної множини нормативно-правових актів публічної адміністрації та встановлення місця її окремих частин у класифікаційному поділі таких актів.

Наукова новизна дослідження

У статті сформульовано низку нових теоретичних висновків, узагальнень і пропозицій, зокрема уточнено обсяг поняття «локальні нормативно-правові акти публічної адміністрації», запропоновано

напрями вдосконалення компетенції органів публічної адміністрації стосовно ухвалення нормативно-правових актів, установлено місця атипових нормативно-правових актів у системі нормативних регуляторів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу

Якісне виконання логічних операцій зі складовими поняття вимагає встановлення сутності та правил виконання відповідних дій, що дозволить запобігти формуванню помилкових тверджень. Так, класифікація як логічна операція поділу обсягу поняття на групи (класи) на підставі різних ознак може призвести до штучного конструювання максимально можливої кількості класифікацій, які, однак, не розкриватимуть видового та якісного розмаїття досліджуваного явища.

Відповідно, класифікація повинна будуватись за певними правилами: здійснюватись за однією ознакою, інші ознаки у процесі поділу не повинні застосовуватись; підставами наукової класифікації повинні бути найголовніші властивості досліджуваної сукупності; кожен компонент класифікації виділяється через те, що відображає один із можливих проявів підстави класифікації; необхідно максимально точно визначити підстави класифікації та виділені види; сума компонентів класифікації повинна дорівнювати обсягу класифікованої сукупності предметів, а компоненти класифікації повинні виключати один одного [7, с. 67].

Зважаючи на завдання дослідження та викладені правила застосування наукового методу їх досягнення, дослідницький інтерес становить критерій сфери дії нормативного акта, під яким розуміють або територію дії, або адресатів приписів, і розрізняють загальні, міжвідомчі, відомчі та місцеві акти [6, с. 11], загальні, відомчі, місцеві, локальні; загальнообов'язкові, спеціальні й локальні [5, с. 231]; акти загальної дії, акти обмеженої дії (спеціальні) й акти виняткової дії (надзвичайної) [2, с. 281; 4, с. 194]; внутрішні та зовнішні нормативні акти [8, с. 150–151]. Іноді поділ на відповідні групи здійснюють за ознакою юридичної сили [9, с. 19]. Ураховуючи те, що сфера дії акта є безпосередньо пов'язаною із його компетенцією, до цього ж способу поділу нормативних актів варто віднести їх виділення за характером компетенції органів, які видають акти, за яким розрізняють загальні, галузеві та функціональні акти. Перші регулюють відносини в усіх сферах і галузях (акти Уряду та Президента України, постанови Верховної Ради України), другі – відносини, пов'язані з якоюсь однією галуззю публічного управління (акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), треті регулюють одну чи кілька публічних функцій (наприклад, акти фіскальної служби) [10, с. 356].

Як уявляється, найбільш обґрунтованим і доцільним є використання ознаки компетенції органу публічної адміністрації, яка визначатиме юридичну силу, час і територію дії та коло осіб, на яких розповсюджуватиметься регулюючий вплив акта, що дозволить виділяти такі їх групи: загальні, міжвідомчі, відомчі, місцеві та локальні акти.

Так, ознака «загальності» акта пов'язується не лише з територією його дії, а і з предметом регулювання, яким є права й обов'язки громадян і юридичних осіб та порядок їх реалізації у відносинах із публічною адміністрацією, що обов'язково підлягають державній реєстрації. До таких актів варто відносити нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України [8, с. 150–151], міністерств, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом і національних комісій. Підкреслимо, що саме міністерства відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» уповноважені здійснювати нормативно-правове регулювання однієї чи декількох сфер суспільного життя¹, а наявність правотворчих повноважень може розглядатись як підстава для визнання спеціального статусу центрального органу виконавчої влади.

До відомчих нормативних актів публічної адміністрації варто відносити ті, що регулюють внутрішньоуправлінські відносини в системі органів публічної адміністрації й не повинні стосуватись прав та обов'язків приватних осіб і порядку їх реалізації. Адресатом їх приписів виступає апарат органу публічної адміністрації. Суб'єкти публічної адміністрації не мають права вимагати від приватних осіб виконання внутрішніх нормативних актів [8, с. 150–151]. Відомчі акти не повинні створювати нових норм права, вони уточнюють порядок реалізації приписів вищих органів і загальних нормативно-правових актів. Іноді такі акти за ознакою спрямованості регулюючого впливу називають внутрішніми.

Визначення міжвідомчих нормативно-правових актів досить вдало сформульовано у Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади як акта, що є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт².

Дія місцевих нормативно-правових актів обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці [8, с. 150–151]. До таких актів варто відносити акти органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

¹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : ред. від 25.09.2019.

² Там само.

Важливо уточнити особливість локальних нормативно-правових актів публічної адміністрації, які розуміються як такі, що діють лише в межах конкретного підприємства, установи чи організації (нормативні акти керівників підприємств, установ, організацій) [8, с. 150–151]. Навряд чи питання корпоративного управління навіть державних підприємств, установ та організацій становлять предмет адміністративного права. Однак є низка актів управлінського характеру, які стосуються певної групи суб'єктів адміністративного права та визначають обов'язкові для них правила поведінки. Ідеться про обов'язкові акти органів професійного самоврядування, наприклад Правила адвокатської етики, порядок допуску до складання кваліфікаційного іспиту. Порядок складання кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання результатів складання кваліфікаційного іспиту для набуття права на заняття адвокатською діяльністю в Україні, затверджений рішенням Ради адвокатів України від 01.06.2013 № 154, Порядок делегування (передачі) аудитором свого голосу іншому аудитору для участі в з'їзді аудиторів України, затверджений рішенням Ради Аудиторської палати України від 13.12.2018 № 5/3, тощо.

Наступним рівнем поділу нормативно-правових актів публічної адміністрації є їх класифікація залежно від функціонального призначення. За цією ознакою нормативні акти поділяють на програмно-цільові, регламентаційні, статутні та правонаділяючі [6, с. 11; 11, с. 62; 12, с. 288].

Класифікуючи нормативні акти публічної адміністрації за функціональним призначенням, варто розрізняти компетенційні, структурні та статутні акти, необхідність розмежування яких зумовлюється їх змістом. Компетенційними актами визначаються сфера відповідальності, основні завдання та повноваження, управлінські зв'язки всередині органу публічної адміністрації та його організаційно-правова форма; структурними актами визначаються територіальний і функціональний устрій органів публічної адміністрації, розподіл повноважень тощо, а статутними – порядок управління та функціонування публічної інституції.

Варто звернути увагу на характеристику статуту територіальної громади, яким визначаються права, обов'язки та гарантії прав, форми участі жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення і засади громадського контролю та звітування посадових осіб місцевого самоврядування тощо [13]. На думку Т. О. Малиновської, статут володіє вищою юридичною силою відносно інших актів, які ухвалюються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів і посадових осіб місцевого самоврядування (юридична дія по вертикалі); здатністю виступати нормативною основою подальшої локальної нормотворчості територіальної громади, її органів

та посадових осіб (юридична дія по горизонталі); особливим процесуально-процедурним порядком ухвалення, зміни та доповнення (муніципальний статутний процес) тощо [14, с. 12]. Зазначеними властивостями володітимуть і інші статутні акти публічної адміністрації.

Наступними підгрупами розглядуваної класифікації варто назвати програмно-цільові акти й акти планування. Такі акти не породжують безпосередньо настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни чи припинення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків і, відповідно, правовідносин, що, однак не означає втрату ними ознак нормативності. Такі «атипові» нормативно-правові акти рідко стають предметом наукового пошуку у науці адміністративного права, однак вивчаються під час дослідження адміністративно-правового статусу владних суб'єктів і перспектив удосконалення публічного адміністрування у певній галузі.

До актів-програм належать, наприклад, Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року, Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей і Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Зауважимо, що такі правові акти Кабінету Міністрів України набувають правової форми розпорядження, тобто акта з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, а відповідні правові акти центральних органів виконавчої влади – форми наказу, який через відсутність державної реєстрації може мати лише організаційно-розпорядчий характер.

Втім, такий підхід не відповідає юридичній природі цих актів. Так, дослідники справедливо наголошують на їх нормативно-правовій природі. Е. В. Третяк обґрунтував регулюючий вплив управлінських програм як таких, що містять у собі нормативні приписи, якими визначаються концептуальні засади розвитку відповідних суспільних відносин [15, с. 8, 173]. І. М. Маланич говорить про стратегічні нормативні акти як про юридичні документи, що видаються за правотворчою процедурою компетентним органом державної влади й містять структуровані в порядку перспективного планування норми, що стосуються загальних основ (ідей), цілей, завдань і принципів розвитку будь-якої сфери правового регулювання суспільних відносин [16, с. 125]. О. А. Кірілових уживає термін «доктринальний правовий акт» для позначення спеціального нормативно-правового акта, спрямованого на регулювання цілей, напрямів, пріоритетів, змісту і способів реалізації державної та муніципальної політики на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективи [17, с. 114].

Відповідно, правову форму вищеназвані волевиявлення публічної адміністрації повинні знаходити у постановах і наказах нормативного характеру.

У літературі наводяться і ознаки таких актів, що відрізняють їх від інших правових актів: вони затверджуються актом уповноваженого органу публічної адміністрації або посадовою особою, в цих актах превалюють норми-ідеї, норми-принципи, норми-цілі й норми-завдання; вони мають змішану юридичну природу, крім правових норм, вони мають у собі наукові обґрунтування та дефініції, доктринальні та концептуальні положення та інформаційні елементи, системі заходів їх реалізації та критеріальну основу оцінювання ефективності; призначаються для організації довгострокової узгодженої діяльності суб'єктів права, як правило, мають комплексний об'єкт регулювання та є правостворюючими: передують ухваленню низки правових актів різних видів, призначених для реалізації перспективних перетворень [17, с. 115; 18, с. 14–15; 19, с. 29].

Юридична сила актів-програм залежатиме від суб'єкта, який затвердив цей акт, – чим вищим є його місце в ієрархії органів виконавчої влади, тим вищою юридичною силою такий акт володітиме.

Наступна група нормативно-правових актів публічної адміністрації – акти планування, які, на відміну від програмних актів, чинять реальний організаційний вплив на суспільні відносини. Прикладами таких актів можуть бути План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019–2020 роки, плани заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову і митну політику, плани-графіки проведення планових заходів державного контролю (нагляду) тощо.

Розглядаючи акти планування, неможливо не звернути увагу на обґрунтування наявності актів-планів як самостійного інституту в діяльності публічної адміністрації. Так, І. В. Патерило запропонував визначати акти-плани як затверджені адміністративним актом самостійні інструменти діяльності публічної адміністрації, які застосовуються нею для задоволення певних публічних інтересів шляхом визначення комплексу необхідних для здійснення заходів на майбутній період, реалізація яких спричиняє (може спричинити) настання правових наслідків для приватних осіб [20, с. 18].

З одного боку, такі акти-плани не містять конкретного визначення особи або осіб, їх дія не вичерпується виконанням, і вони не мають визначеного строку, з іншого – такі акти не встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин і не містять норм права. У зв'язку з цим пропонується віднести акти планування до окремої групи актів, які видаються суб'єктами публічної адміністрації, процедури їх ухвалення наблизити до процедури видання індивідуального акта, а процедуру оскарження в адміністративних судах – до нормативного [21, с. 155–156].

Віднесення до категорії актів-планів лише тих із них, що зумовлюють правові наслідки для приватних осіб, пов'язано, перш за все, з предметом дослідницького пошуку: якщо розглядають інструменти публічного адміністрування, то до уваги беруться лише ті акти-плани, що спричиняють або можуть спричинити настання правових наслідків для приватних осіб [21, с. 152], якщо ж говорити про правові форми діяльності публічної адміністрації, то обсяг таких актів-планів буде набагато ширшим.

Висновки

Класифікація нормативних актів публічної адміністрації дала змогу уточнити наявні підходи до виділення видів відповідних актів і способів їх групування. Так, за ознакою компетенції суб'єкта публічної адміністрації запропоновано вирізняти загальні, відомчі, міжвідомчі, місцеві та локальні нормативні акти. Аналіз сутності кожного з компонентів класифікаційного поділу дозволяє внести пропозиції щодо розмежування компетенції органів публічної адміністрації стосовно нормативного регулювання суспільних відносин: ухвалення загальних актів повинно стати виключною компетенцією Кабінету Міністрів України та міністерств, а інші центральні органи виконавчої влади повинні бути уповноважені лише на відомчу нормотворчість. Указано на необхідність переосмислення обсягу локальних актів, під якими доцільно розуміти нормативні акти органів професійного самоврядування суспільно значимих професій. Вивчення емпіричної множини нормативно-правових актів дозволило доповнити їх класифікаційний поділ виділенням їх різновиду за ознакою функціонального призначення та встановити місце низки атипових нормативно-правових актів у системі нормативних регуляторів відносин публічного адміністрування.

Список бібліографічних посилань: **1.** Каган М. С. Избранные труды : в 7 т. СПб., 2006. Т. 1. 356 с. **2.** Загальна теорія держави й права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, А. В. Авраменко та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с. **3.** Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. 192 с. **4.** Луць Л. А. Загальна теорія держави і права : навч.-метод. посіб. Київ : Атіка, 2007. 412 с. **5.** Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави й права : підручник. Київ : Кондор, 2006. 478 с. **6.** Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. 20 с. **7.** Сырых В. М. История и методология юридической науки : учеб. М. : Инфра-М, 2014. 464 с. **8.** Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, С. Стеценко та ін. Херсон : Одлі-Плюс, 2018. 446 с. **9.** Дзюбенко О. Л. Ознаки та види відомчих підзаконних актів як результат застосування юридичної техніки. *Юридичний науковий електронний*

журнал. 2018. № 1. С. 18–21. URL: http://lsej.org.ua/1_2018/5.pdf (дата звернення: 01.12.2019). **10.** Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 805 с. **11.** Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 198 с. **12.** Бахрах Д. Н., Россинский В. Б., Стариков Ю. Н. Административное право России : учеб. / за ред. Д. Н. Бахраха. М. : Норма, 2000. 624 с. **13.** Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади / М-во регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Київ, 2019. 98 с. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf> (дата звернення: 01.12.2019). **14.** Малиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 20 с. **15.** Третьяк Е. В. Правоохоронні програми як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 230 с. **16.** Маланыч И. Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России. *Юридические записки Воронежского государственного университета*. 2009. № 22. С. 117–130. **17.** Кирилловых А. А. Правовая доктрина и доктринальность в праве: к вопросу об источниках правового регулирования. *Законодательство и экономика*. 2015. № 8. С. 110–122. **18.** Афиногенов Д. А., Воронин В. В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014. № 2. С. 11–20. **19.** Любитенко Д. Ю. Правовая доктрина в системе источников российского права. *Вестник Волгоградской академии МВД России*. 2010. № 4. С. 27–34. **20.** Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с. **21.** Питання адміністративного права / за ред. Н. Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. 182 с.

Надійшла до редколегії 03.12.2019



Bila V. R. Public Administration's Regulatory Acts: Classification Issues

The author has attempted to group public administration's normative acts. The advantages of classification as the method of cognition of state and legal phenomena and rules of its conduction have been outlined. The criteria for classification of public administration's regulatory acts have been clarified. That made it possible to specify the content of the components identified as a result of the classification. The author has emphasized the necessity of forming theoretical system of regulatory acts as forms of public administration, establishing their clear hierarchy and competent independence.

Based on the competence of the public administration entity, it has been offered to distinguish general, departmental, interagency and local regulatory acts. The author has offered to improve the competence of public administration agencies with regard to normative and legal

regulation of public administration relations. The author has indicated on the need to rethink the scope of the concept of local regulatory acts and has offered to include exclusively the acts of professional self-government agencies of socially important professions. The author has emphasized on the necessity to set general requirements for local rule-making in order to avoid procedural violations.

According to the functional purpose, the author has offered to distinguish program, regulatory, law enforcement, competence, statutory and structural acts, as well as planning acts. Competent acts define the sphere of responsibility, main tasks and powers, managerial relations within the agency of public administration and its organizational and legal form; structural acts – the territorial and functional structure of public administration agencies, distribution of powers, etc., statutory acts – the procedure of management and functioning of public institution. Program and planning acts do not cause the immediate effects of legal consequences such as the emergence, change or termination of subjective rights and legal obligations and related legal relations, which, however, does not mean that they do not lose the features of normativity. The legal force of such acts will depend on the entity that approved the act: the higher its place in the hierarchy of executive authorities, the higher its legal power.

Key words: regulatory act, atypical act, public administration, classification, competence, program act.