

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики

Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «Сучасні доктрини адміністративного
права та процесу» вибіркових компонент
освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

081 Право 081 Law

**за темою – Формування концепції адміністративних актів як провідної форми
публічного управління**

Харків 2023 рік

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29.08.2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.,
2. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л..

Рецензенти:

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю..

План лекції

1. Основні положення концепції адміністративних актів.
2. Теоретичні підходи до розуміння видів адміністративних актів і процедур їх видання, зміни та скасування.
3. Дослідження проблем чинності та виконання адміністративних актів.

Рекомендована література:

Основна

1. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків: Право, 2017. 174 с.
2. Адміністративна процедура: навч. посібник. За заг. ред. І.В. Бойко. Харків: Право, 2019. 206 с.
3. Адміністративне право України (Загальна частина): навч. посібник / за заг. ред. О.А. Задихайла. Х.: Право, 2016. 298 с.
4. Адміністративне право України: підручник / В. В. Середа, О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів: ЛьвДУВС, 2021. 680 с.
5. Загальне адміністративне право: підручник. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

Додаткова

1. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах: навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка; О. В. Брусакова, Д. В. Швець та ін. Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.
3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
4. Кунєв Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об'єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*. № 4 (25), 2019. С. 43–50.
5. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: моногр. Харків: Панов, 2016. 460 с.

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Ковбаса В. М., Кусько Р. В., Дрозд Т. В. Діяльність Національної поліції в умовах воєнного стану: окремі проблемні питання. Юридичний науковий

електронний журнал. 2022. № 6. С. 245-248. URL: http://lsej.org.ua/6_2022/57.pdf.

2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/conv#n517>.

3. Турчак А.М. Чинність адміністративного акту: умови та правила. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. №11. С. 248-253. URL: <http://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/11/47.pdf>

4. Гута С.С. Структурно-функціональна модель системи державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/102.pdf

5. Кантор Н.Ю. Засади формулювання цілей норм адміністративного права. *Правова позиція*. 2022. № 4 (37). С. 51-54. URL: <http://www.legalposition.umsf.in.ua/archive/2022/4/9.pdf>

6. Бандурка О.О. Адміністративний договір як форма регулювання адміністративних відносин. *Верховенство права*. 2017. № 2. URL: <http://sd-vp.info/2017/administrativnij-dogovir-yak-forma-regulyuvannyaadministrativnih-vidnosin/>

Текст лекції

1. Основні положення концепції адміністративних актів.

Нормотворча діяльність є складним соціальним явищем, що має одночасно правову та управлінську природу. Нормотворчість є однією з форм державного управління та управлінської діяльності органів влади синтезуючого, цілеспрямованого, свідомо-прогностичного характеру. В процесі нормотворчої діяльності повноважні органи влади виявляють потребу в правовому регулюванні певних суспільних відносин, встановлюють основні питання, які потребують правової регламентації, здійснюють вибір цілей правового регулювання, об'єктів, методів, засобів й термінів правового впливу шляхом створення нових правових норм, скасування, зміни, доповнення, призупинення, продовження, розповсюдження та обмеження дії вже раніше прийнятих правових норм. При цьому, особливої уваги заслуговує нормотворчість органів виконавчої влади. Це пояснюється тим, що виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати, тому що законодавець не має можливості передбачити та регламентувати всю сукупність безлічі різних у залежності від умов міста й часу суспільних відносин, які мають у цьому потребу. Підзаконні акти, як зазначають вчені-адміністративісти, здатні значно оперативніше, ніж закони відкликатися на зміни в об'єкті правового регулювання, тому дозволяють із значно меншими втратами подолати недоліки у законі до його доповнення законодавцем.

Джерелом адміністративного права (у юридичному значенні) є зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад, а іноді сумісні акти державних органів і громадських організацій.

Варто заважити, що в доктрині адміністративного права вчені приділяли значну увагу визначенню комплексу характерних рис правових актів в

управлінській діяльності органів влади. Найбільш повно їх викладає в своєму дослідженні «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» В. Б. Авер'янов, на думку якого характерними ознаками такого акта є те, що він: 1) є формою управлінської діяльності повноважного органу управління; 2) направляє свою дію в односторонньому порядку; 3) видається з дотриманням регламентованої процедури певних владних дій, передбачених законодавством чи на його виконання з метою реалізації відповідних завдань та функцій управління, що відображаються в остаточному підсумку в конкретну законну форму; 4) зумовлює настання певних юридичних наслідків.

При цьому, слід звернути увагу на те, що правові акти не завжди виражаються в документарній формі, зважаючи на різноманіття форм вираження таких, відповідно до вимог чинного законодавства. Зокрема, правові акти можуть викладатись в таких трьох формах:

1) письмова форма. Правовий акт в письмовій формі представляється документом, який складається відповідно до правил й стандартів нормотворчості (зокрема, повинен мати відповідну структуру, містити необхідні реквізити правового акта, головним чином: назву; дату, місце видання; порядковий номер акта; посаду та прізвище й ініціали повноваженої посадової особи — суб'єкта нормотворчої діяльності тощо) та набуває чинності з моменту його реєстрації, затвердження;

2) усна форма. Правовий акт в усній формі приймається у випадку гострої необхідності оперативного здійснення державного управління безпосередньо під час управлінської діяльності. Такі акти, як слушно зазначається в спеціальній юридичній літературі, зазвичай мають форму розпоряджень (наказів), які надаються керівниками органу управління безпосередньо у стосунках з підлеглими посадовими особами;

3) конклюдентна форма. Правовий акт в формі конклюдентних дій «видається» тоді, коли уповноважена особа може здійснювати свою управлінську діяльність лише за рахунок передбачених чинним законодавством жестів та здійснення певних дій. Показовим прикладом цього випадку є

діяльність патрульної поліції, в якій правові акти у формі конклюдентних дій «видаються», головним чином, при: регулюванні дорожнього руху; «вказівці» водіям транспортних засобів дати дорогу і забезпечити безперешкодний проїзд поліцейського автомобіля (і супроводжуваних ним транспортних засобів), яку вони оголошують таким водіям на проїзній частині за допомогою спеціальних пробліскових маячків та/або спеціальних звукових сигналів тощо.

2. Теоретичні підходи до розуміння видів адміністративних актів і процедур їх видання, зміни та скасування

Адміністративно-юрисдикційний акт — це офіційний, персоніфікований правовий акт, що має відповідні реквізити та форму, приймається уповноваженими посадовими особами в процесі вирішення адміністративно-правового спору (конфлікту), розгляду справи про адміністративне правопорушення або дисциплінарний проступок, спрямований на реалізацію правових норм.

Для поділу адміністративно-юрисдикційних актів на види можна визначити декілька критеріїв:

- за юридичною формою: постанови, рішення, накази;
- за юридичним значенням: основні, які містять остаточне рішення у адміністративній справі (постанови, рішення, накази), та допоміжні, тобто акти, що забезпечують прийняття основних актів (протоколи про адміністративне правопорушення, про адміністративне затримання, хоча ці акти, на наш погляд, мають особливий статус);
- за характером індивідуальних велінь: ті, що уповноважують (наприклад, рішення вищої особи про скасування постанови по справі про АПП та надсилання справи на новий розгляд), та ті, що зобов'язують або забороняють (постанова про накладення адміністративного штрафу зобов'язує його сплату в певний термін);
- за формою зовнішнього виразу: акти-документи (постанови, рішення, накази); акти-дії (словесні, конклюдентні — застосування

поліцейським кайданок до затриманого, вимога поліцейського про зупинку транспортного засобу за допомогою жезла).

Певний інтерес представляють деякі види адміністративних актів, які іноді відносять до юрисдикційних. Розглянемо детальніше конклюдентні акти як окрему форму зовнішнього вираження правозастосовних актів.

За думкою Р. В. МIRONЮКА, «правозастосовний акт–дія публічної адміністрації — це офіційне рішення суб'єкта владних повноважень та уповноваженого на виконання його функції суб'єкта, що здійснюється на основі і у відповідності з нормами публічного (в першу чергу адміністративного) права у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних (вербальних) дій і містить публічно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, яке спрямоване на індивідуальне регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни або припинення суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників».

Конклюдентний акт — акт–дія, більш відомий у європейській адміністративно-правовій доктрині як «заходи публічної адміністрації». Саме заходи публічної адміністрації та індивідуальні рішення складають зміст адміністративних актів більшості країн Європи.

На відміну від актів–дій, акти–документи складають основний масив адміністративно-юрисдикційних актів. До основних актів–документів віднесено постанови по справі про адміністративні правопорушення (про накладення адміністративного стягнення, про закриття провадження в справі про АПП); рішення (щодо скасування постанови по справі про адміністративне правопорушення і закриття справи, щодо зміни заходу стягнення); накази про накладення дисциплінарного стягнення.

Управлінська діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування супроводжується великою кількістю розпоряджень та рішень їх керівників та окремих посадових осіб, які знаходять своє закріплення у відповідних правових актах. Такі рішення можуть стосуватися будь-яких питань їхньої діяльності. Вони можуть мати забороняючий, дозволяючий,

рекомендаційний чи інший характер в залежності від суті питань, що закріплюються в правових актах. Як і будь-яка управлінська процедура, прийняття правових актів має відповідати певним правилам та здійснюватися у певній послідовності дій. Така процедура відрізняється в залежності від суб'єкта, який ухвалює відповідне рішення, змісту правового акту, суб'єктів, до яких він звернений, та ряду інших факторів.

Чинне законодавство визначає, що у своїй діяльності суб'єкти публічного управління керуються Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також іншими нормативно-правовими актами.

Прийняття правових актів як складова процесу управління є різновидом адміністративних процедур, під якими прийнято розуміти встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Тобто адміністративною процедурою є сукупність послідовних дій суб'єкта владних повноважень з реалізації поставлених перед ним завдань, що здійснюється у чіткій відповідності із законодавством та спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичними та юридичними особами.

Поняття адміністративної процедури пов'язане з науковою дискусією про зміст адміністративної юстиції та розуміння поняття адміністративного процесу, які й до сьогодні вчені-юристи продовжують «підганяти» під штучно виготовлену модель, під якийсь ідеальний зразок розуміння адміністративного процесу у «вузькому» та «широкому» значенні виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, а всі дослідження зосереджуються навколо

класифікації та визначення місця адміністративних проваджень в адміністративному процесі та їх типологічних груп.

Адміністративна процедура за своїм змістом є закріпленим у законодавстві порядком вчинення певних управлінських дій. Вони мають свій особливий суб'єктний склад, однією зі сторін якого завжди буде суб'єкт владних повноважень. Метою їх реалізації є виконання Конституції та законів України, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, підтримання публічного порядку.

Різновидом адміністративних процедур є розробка та прийняття правових актів. Така діяльність є складовою нормотворчого процесу, спрямована на забезпечення виконання норм Конституції та Законів України підрозділами Національної поліції, врегулювання існуючих прогалин у їх роботі. Така діяльність є підзаконною та реалізується тільки в межах чинного законодавства. Нормотворчий процес за своєю суттю є різновидом юридичного процесу, тобто правовою формою діяльності, яка пов'язана з розглядом юридичної справи та виражається в здійсненні певних операцій з нормами права тільки вповноваженими на те суб'єктами, результати якої відображаються в процесуальних документах. Ці документи повинні відповідати законодавству та є обов'язковими для суб'єктів, яких вони стосуються. В свою чергу юридичний процес має бути чітко регламентований законодавством, щоб забезпечити належний стан державного управління та захист прав, свобод та законних інтересів осіб у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень.

Нормотворчий процес за своїм змістом є складною системою організаційних дій, свого роду технологією створення нормативного акта, яка складається із послідових операцій, у результаті здійснення яких у правову систему включається новий офіційно чинний акт.

Нормотворчий процес, як і будь-яка адміністративна діяльність, виражається у певних формах, тобто сукупності зовнішніх ознак відповідної управлінської роботи. Форми нормотворчої діяльності передбачені законодавством та забезпечують дотримання та виконання правових норм, які

регламентують відповідну процедурну діяльність. Формою вираження нормотворчої процедури є правовий акт, виданий у встановленому законом порядку та уповноваженим на те суб'єктом. Але перш ніж такий правовий акт потрапить на виконання, він повинен пройти ряд дій з його розробки та прийняття, які в своїй сукупності становлять нормотворчу процедуру.

Нормотворча процедура, як і будь-яка адміністративна процедура, складається із сукупності послідовних дій, які разом утворюють відповідні процедурні стадії. При цьому ряд науковців стадією правотворчого процесу називають сукупність дій суб'єктів, наділених правоздатністю брати участь у діяльності правотворчого органу і правовідносин між ними, з'єднаних метою підготувати одну із тих послідовних дій, через здійснення якої правотворчий орган реалізує надане йому право на правотворчість.

Таким чином, ознаками стадій нормотворчих процедур є:

- це сукупність послідовних процедурних дій;
- самотійність;
- завершеність;
- взаємопов'язаність;
- реалізуються компетентними суб'єктами;
- мають за мету розробку та прийняття правового акта.

Враховуючи вказані ознаки, стадії нормотворчих процедур можна визначити як сукупність відносно самотійних взаємопов'язаних за цілями та завданнями процедурних дій, що реалізуються компетентними суб'єктами з метою прийняття правового акта та характеризуються певною завершеністю.

Стадії нормотворчого процесу складають певну систему. Закінчення однієї стадії супроводжується початком іншої і так до завершення відповідної процедури. Стадії є логічно послідовними та відображають зміст процесуальної діяльності. При цьому стадіям властиві логічна завершеність та відносна самотійність, а також значимість результатів, досягнутих на відповідній стадії.

Процедури видання правового акта зводяться до необхідності дотримання суб'єктом публічного управління принципів адміністративних процедур:

- прийняття (видання) адміністративного акта на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- прийняття (видання) адміністративного акта з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надається;
- прийняття (видання) адміністративного акта обґрунтовано, тобто враховує усі обставини, що мають значення;
- прийняття (видання) адміністративного акта безсторонньо (неупереджено);
- прийняття (видання) адміністративного акта добросовісно;
- прийняття (видання) адміністративного акта розсудливо (розумно);
- прийняття (видання) адміністративного акта з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;
- прийняття (видання) адміністративного акта пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямований цей акт;
- прийняття (видання) адміністративного акта з урахуванням права особи на участь у процесі його прийняття (видання);
- прийняття (видання) адміністративного акта своєчасно, тобто протягом розумного строку;
- повідомлення підстав прийняття акта;
- надання допомоги та представницьких послуг;
- зазначення засобів юридичного захисту.

Аналізуючи законодавство у сфері діяльності Кабінету Міністрів України, О. Томкіна виокремила наступні стадії процедури видання його постанов і розпоряджень: 1) підготовка і подання проекту акта до Кабінету Міністрів України; 2) підготовка проекту акта у Секретаріаті Кабінету Міністрів України; 3) розгляд проекту акта Урядовим комітетом; 4) прийняття акта на засіданні Кабінету Міністрів України; 5) введення акта в дію.

Н. В. Лазнюк вважає, що нормотворчий процес складається з таких етапів:

- 1) комплексне планування підготовки і видання нормативно-правових актів;
- 2) розробка проекту нормативно-правового акта;
- 3) здійснення підготовчих робіт;
- 4) погодження і затвердження проекту нормативно-правового акта;
- б) забезпечення впровадження нормативно-правового акта.

Н. І. Глазунова запропонувала виділяти п'ять стадій нормотворчого процесу: 1) встановлення необхідності видання такого акта; 2) підготовка проекту; 3) внесення проекту акта на розгляд компетентного органу управління; 4) обговорення проекту і прийняття рішення по проекту; 5) оприлюднення прийнятого акта. Така думка є досить вдалою та відображає увесь зміст нормотворчого процесу.

Однак, на нашу думку, для початку даної процесуальної діяльності недостатньо лише встановлення необхідності видання певного акта. Початок такої серйозної процедури вимагає прийняття відповідного рішення компетентного органу чи посадової особи.

Досить детально проаналізував стадії нормотворчого процесу Ю. А. Тихомиров, який виділив дев'ять стадій:

а) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у правовій регламентації;

б) визначення виду органів, суб'єктів, правомочних прийняти правові рішення, та виду правового акта;

в) прийняття рішення про підготовку правового акта;

г) розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього акта;

д) підготовка проекту правового акта розробником (робочою групою, органом);

е) попередній розгляд проекту акта;

є) суспільне обговорення проекту;

ж) офіційний розгляд проекту акта відповідним органом із додержанням необхідних процедур;

з) прийняття правового акту, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності. Дана система стадій нормотворчого процесу досить повно відображає його зміст, але вона не завжди має місце. У повсякденній діяльності суб'єктів владних повноважень досить часто застосовується більш спрощена форма прийняття правових актів.

В науковій літературі зустрічаються широкий та вузький підходи до класифікації стадій нормотворчого процесу. Так, прихильники першого з названих підходів вважають, що даний процес слід умовно поділити на *підготовчу стадію*, у межах якої виділяються: 1) виявлення об'єктивної потреби у виданні нормативно-правового акта; 2) прийняття рішення про необхідність видання нормативно-правового акта й розробка проекту компетентними органами; 3) узгодження проекту із зацікавленими органами й організаціями; та *стадію безпосередньої правотворчості*, що включає: 1) офіційне внесення проекту нормативно-правового акта в правотворчий орган; 2) обговорення проекту в правотворчому органі; 3) прийняття (затвердження) акта; 4) офіційне опублікування прийнятого нормативно-правового акта.

Вузький підхід передбачає виділення: 1) стадії нормотворчої ініціативи, що об'єднується зі стадією прийняття рішення, після якої настає розгляд та обговорення проекту; 2) включення порядку узгодження та експертизи проекту до стадії нормотворчої ініціативи. Саме тут відбувається якісний стрибок у правоутворенні, який призводить до появи правового акта як такого.

З вищенаведених точок зору випливає, що процес прийняття правових актів у всіх випадках включає в себе такі стадії:

- 1) встановлення потреби у виданні правового акта;
- 2) розробка проекту правового акта;
- 3) розгляд та прийняття правового акта;
- 4) звернення правового акта до виконання.

Дана система стадій нормотворчого процесу є досить узагальненою та не відображає всіх аспектів вказаної процедурної діяльності. Вона не включає таких важливих етапів як обговорення проекту правового акта, оприлюднення акта,

реєстрація акта та ін. Проаналізувавши вищевказані наукові погляди на стадії нормотворчого процесу, враховуючи специфіку правових актів Національної поліції України, можна зробити висновок, що прийняття правових актів у даному органі державної влади проходить такі стадії:

- 1) встановлення потреби та планування підготовки і видання правових актів;
- 2) розробка проекту правового акта;
- 3) оприлюднення та обговорення проекту правового акта;
- 4) розгляд та прийняття правового акта;
- 5) реєстрація правового акта;
- 6) офіційне опублікування правового акта та звернення його до виконання.

Описана процедура характерна, перш за все, для нормативно-правових актів, які впливають на права, свободи та законні інтереси громадян. Саме вони потребують детального розгляду та обговорення перед їх прийняттям, оскільки неправильне трактування певних положень може негативно вплинути на права та свободи громадян.

Для правових актів, які регламентують поточні управлінські питання, не зачіпають інтереси людей, процедура може бути дещо спрощеною та не включати всіх вищевказаних етапів. Для таких нормативно-правових актів характерна наявність таких стадій:

- 1) встановлення потреби видання правових актів;
- 2) розробка проекту правового акта;
- 3) розгляд та прийняття правового акта;
- 4) реєстрація правового акта;
- 5) звернення акта до виконання.

Крім того, кожна з указаних стадій включає в себе ряд етапів та управлінських дій. Їх сукупність та порядок відрізняються в залежності від виду правового акта, його змісту та кола осіб, на які поширюється його дія. У той же час є ряд загальних правил, яким має відповідати процедура прийняття правових актів.

3. Дослідження проблем чинності та виконання адміністративних актів

Роль нормативно-правових актів суб'єктів публічного управління важко переоцінити, під ними слід розуміти прийняті у встановленій формі та порядку, в особі уповноважених на те осіб, офіційні документи, що мають юридичну силу, не вичерпують себе одноразовим застосуванням, а також встановлюють, змінюють або скасовують норми права.

Суб'єктами публічного управління, серед іншого, можуть видаватись такі нормативно-правові акти як: постанови; накази; положення; статuti; інструкції; правила; настанови. Особливості таких нормативно-правових актів обумовлені як видами відносин, що ними регулюються, так і основними ознаками й властивостями, які їх характеризують в якості нормативно-правових актів, головним чином:

1) такий акт є офіційним документом з моментом початку його дії, під якою слід розуміти вступ нормативно-правового акта в юридичну силу після підписання повноважною особою (а у встановлених випадках — після затвердження, реєстрації та опублікування), а також здатність нормативно-правового акта та норм, встановлених ним, неодноразово проявлятися в якості обов'язкових приписів (правил поведінки) щодо невизначеного кола осіб на певній території. Офіційність акта управління полягає у тому, що в ньому знаходить свій зовнішній вияв владна природа державно-управлінської діяльності, вирішуються певним чином питання реалізації функцій держави. Про офіційний характер акта управління свідчать зображення на ньому державного гербу України і печатки з ним, зазначення у ньому, що він прийнятий на виконання Конституції і законів України, опублікування у офіційних виданнях державних органів, підпис керівника органу управління;

2) такий акт містить норми односторонньої направленості, тобто лише одна сторона в управлінні приймає юридично-владне офіційне рішення. Ця думка ґрунтується на тією логікою, що, по-перше, підсумкове рішення про видання свого нормативно-правового акта, як правило, залишається виключно

за органом управління; по-друге, на видання того чи іншого нормативно-правового акта (а також на внесення змін, скасування чинного акта в частині або повністю) не потрібно згоди чи затвердження того неперсоніфікованого кола осіб, на який ці нормативні приписи поширюють свою дію. Більш того, слід погодитись із А. В. Урумовим, який слушно вказує на те, що такі акти можуть прийматися не тільки без згоди, але і всупереч бажанню осіб, яким вони адресовані. Це обумовлено тим, що законодавцем вирішення відповідних питань прямо віднесено до компетенції поліції, яка є офіційною інстанцією, що правомочна владно і самостійно вирішувати відповідні питання у визначених сферах. Таким чином, можна стверджувати, що односторонність нормативно-правових актів означає спрямованість норм цих актів на відповідні об'єкти управління;

3) такий акт є імперативним, тобто обов'язковим до виконання тими, на кого направлена його дія. Обов'язкові до виконання норми як частина примусового права концептуально були вже сформовані в період становлення римського приватного права. У більшості випадків ці норми стосувалися інтересів усього суспільства, що дозволяє зробити висновок про схожість характеру цих приписів з нормами публічного права вже у їх зародку. У силу важливості примусових положень не допускалося будь-яким чином відступати від передбачених ними правил (про це, зокрема, свідчать положення Дигест Юстиніана: «Публічне право не може бути змінено договорами приватних осіб»). При цьому, слід заважити, що в частині примусових приписів сучасні правові системи континентального права мають значну схожість з конструкціями римського права, що зумовлює розуміння витоків рішень, прийнятих у рамках європейських кодифікації. І це є закономірним наслідком існування сучасного демократичного режиму, формування сучасного права в світі та, зокрема, українського законодавства, оскільки владні рішення будь-якого органу публічного управління, не можуть складатися з диспозитивних норм, даючи можливість в таких специфічних правовідносинах, в яких піднімаються питання забезпечення прав та інтересів людини, суспільства та

держави, а також публічного порядку та безпеки, самостійно вирішувати учасникам цих правовідносин, яким чином їм слід діяти в тій чи іншій ситуації, ставлячи під загрозу безпеку найважливіших суб'єктів і об'єктів, що охороняються нормами Основного Закону України.

Таким чином, імперативність нормативно-правових актів вказує на те, що: положення цих актів є суворо обов'язковими до виконання; ухилення від виконання положень таких актів є неприпустимим і тягне юридичну відповідальність для винуватого суб'єкта (забезпечується силою державного примусу в межах чинного законодавства); положення цих актів не можуть бути змінені чи скасовані неповноважним на те суб'єктом.

Разом із цим, слід мати на увазі, що нормативно-правовий акт, будучи імперативним актом, виконання якого забезпечується механізмом державного примусу, що безумовно впливає на права та інтереси людини і громадянина, юридичних осіб та суспільство і державу загалом, може підлягати також і оскарженню в порядку, що передбачений чинним законодавством. В цьому аспекті слід погодитись із тими вченими–адміністративістами, які вказують на важливість забезпечення режиму суворого дотримання суб'єктами публічної адміністрації взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх нормативно-правових актів, адміністративних дій та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод фізичних і юридичних осіб;

4) такі акти зумовлюють настання певного правового результату — встановлюють правила поведінки, покладають певні обов'язки чи надають права суб'єктам управлінського процесу. Нормативно-правові акти, головним чином як акти управління, «є юридичними фактами, з якими завжди пов'язуються виникнення, зміна й припинення правовідносин у сфері державного управління».

При цьому, слід звернути увагу на те, що настання конкретного правового результату закладається вже в самому змісті нормативно-правового акта, зважаючи на те, що зміст таких актів може бути направлений на: реалізацію

чинних законодавчих актів, а також актів Президента України, КМУ, міністерство, інших центральних органів виконавчої влади тощо.

З вищевикладеного випливає, що нормативно-правові акти характеризуються своїм призначенням, що є ще одним показником, в якому розкриваються особливості й сутність актів конкретного органу влади. З приводу призначення нормативно-правових актів поліції, то найбільш доречними критеріями, які повною мірою характеризували б їх призначення, на нашу думку, є ті універсальні критерії, які були сформульовані В. В. Копейчиковим, застосовними до актів поліції з яких є:

1) роз'яснення, конкретизація змісту (значення) прав чи обов'язків, викладених у законах України та нормативно-правових актах Президента України, КМУ й МВС України в загальних рисах. Слід зауважити, що будь-яке явище в державно-правовому житті кожної держави повинно мати свій цілком конкретний правовий статус, а його існування — спричиняти певні юридичні наслідки. Відповідно, неправильно зрозуміле явище може спричинити шкідливі, негативні правові наслідки. Підзаконні акти, як правило, й спрямовані на те, щоби відповідні явища були найбільш конкретно та правильно зрозумілими для виконавців й потенційних виконавців таких нормативних приписів.

Як же зазначалось, для нормативно-правових актів органів публічного управління суттєво характерним є те, що такі акти досить часто містять нормативні приписи на виконання й реалізацію правил і стандартів, встановлених у відповідних сферах міністерств та інших ОВВ. В цьому аспекті важливим є те, що органи публічного управління в ході своєї нормотворчої діяльності (ми поділяємо думку тих вчених, які вважають, що вказані дії є частиною нормотворчого процесу) займається:

а) трактуванням правової норми, що являє собою з'ясування і роз'яснення правових норм — встановлення істинного сенсу такої норми. Тлумачення в механізмі правового регулювання проходить взаємопов'язані стадії, на кожній з них вирішується певне коло завдань, так або інакше пов'язаних із з'ясуванням

або роз'ясненням норм права, а саме: тлумачення використовується як засіб нормотворчої діяльності і являє собою внутрішній розумовий процес, що відбувається у свідомості розробника проекту відповідного акта (розробник акта встановлює повний та адекватний зміст державної волі, вираженої у вихідних нормативно-правових актах); роз'яснення правових норм, що містяться у вже раніше виданому відомчому підзаконному нормативному акті (тлумачення не повинно виходити за межі нормативно-правового акта, що піддається тлумаченню); суб'єктивне використання тлумачення в правозастосовній діяльності;

б) правоконкретизацією правої норми, тобто її деталізацією та конкретизацією. Правоконкретизація проходить такі взаємопов'язані стадії: розробник нормативно-правового акта формулює (виробляє) правову норму (правило поведінки) в конкретному виді діяльності; розробка похідних від основних норм механізмів, деталей і подробиць правової поведінки (обов'язків і прав) суб'єктів регульованих правовідносин в конкретному виді підзаконної діяльності; створення відносно «нового» правила поведінки, зміст якого виражено у менш абстрактних й загальних поняттях, що містять конкретний правовий механізм реалізації «основної» норми.

Таким чином, важливо підкреслити, що закони України, акти Президента, КМУ, міністерств та інших ОВБУ можуть конкретизуватися в підзаконних актах, проте, зрозуміло, не лише за наявності в них відповідного припису, а і в будь-якому іншому випадку, коли ОВВ, будучи уповноваженим приймати підзаконні акти у відповідній сфері, вважає таку конкретизацію регулювання в якості необхідної (якщо, певна річ, немає прямої заборони на врегулювання тих чи інших відносин підзаконними актами чи така заборона не впливає з самого характеру суспільних відносин або ж із компетенції ОВВ, конкретної посадової особи). З одного боку, як зазначають вчені, можна визнати, що конкретизація положень нормативно-правових актів підзаконними актами значною мірою гарантує зручність користування системою нормативно-правових актів. З іншого ж боку, якщо будь-який вже прийнятий нормативно-правовий акт може

діяти без конкретизації в підзаконних актах, він повинен застосовуватися безпосередньо;

2) введення нових чи доповнення попередніх вимог до здійснення суб'єктом свого права. Низка нормативно-правових актів містять положення, якими регламентуються шляхом збільшення об'єму, звуження такого об'єму чи скасування прав й обов'язків окремих суб'єктів, а також вимог щодо реалізації такими суб'єктами своїх прав та обов'язків.

Таким чином, нормативно-правові акти характеризуються управлінською та юридичною природою, яка доповнюється одна одною. Зокрема, управлінська природа нормативно-правових актів виражається в тому, що такі акти, з одного боку, виступають результатом правової форми виконавчо-розпорядчої управлінської діяльності, а з іншого — є юридично владним, а також одностороннім волевиявленням.