

**ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ХИЛЯ МИХАЙЛО МИХАЙЛОВИЧ

УДК 342.951

ДИСЕРТАЦІЯ

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ДЖЕРЕЛА
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



Науковий керівник

Галай Андрій Олександрович,
доктор юридичних наук, професор



Тернопіль - 2019

АНОТАЦІЇ

Хиля М.М. Нормативно-правові акти як джерела адміністративного права України - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 - Право). - Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2019.

Дисертація є одним із перших в Україні комплексних досліджень нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права. Результатом дослідження є комплекс теоретичних узагальнень, висновків, низка нових наукових положень, важливих для сучасної теорії адміністративного права.

Зокрема, у роботі розкрито стан наукової розробки питань ролі та місця нормативно-правових актів системі джерел адміністративного права України; здійснено теоретико-правову характеристику системи джерел адміністративного права України; визначено поняття, ознаки, особливості нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права України; класифіковано нормативно-правові акти як джерела адміністративного права України; визначено основні вимоги, а також охарактеризовано порядок прийняття нормативно-правових актів; проаналізовано способи реалізації нормативно-правових актів як джерел адміністративного права України; розкрито ключові особливості нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень.

У роботі уперше сформовано та охарактеризовано систему вимог до нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права (юридичні, лінгвістичні та технічні вимоги), а також запропоновано уніфікувати вимоги до різних за юридичною силою та природою правового регулювання нормативно-правових актів в спеціальному законі.

Розглянуті у дисертації монографічні дослідження засвідчують відсутність комплексної наукової розробки матеріально-процесуальних аспектів питань місця нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права України. Побудова ефективної системи нормативно-правового регулювання, що можливо здійснити тільки при існуванні якісно сформованих нормативно-правових актів є передумовою подолання прогалин і недостатньо урегульованих правовідносин. Тому, концептуальне та правильне розуміння ролі нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права (як і системі всієї публічно-правової науки та законодавства) буде залишатись пріоритетом для правової науки, зважаючи на важливість наслідків нормотворчої діяльності та їхнього впливу на державницькі процеси.

Виділяються такі основні напрямки досліджень, які стали методологічним підґрунтям розробки питань нормативно-правових актів як джерел адміністративного права. Це, зокрема: дослідження проблем конструювання та ефективності нормотворчості; дослідження нормотворчої діяльності різних публічних інституцій; дослідження різних видів джерел норм публічного права; дослідження природи норм права, які стали основою нормативно-правових актів; дослідження, пов'язані з різними аспектами реалізації нормативно-правових актів як джерел адміністративного права, нормотворчого процесу в адміністративно-правовій сфері.

Джерела адміністративного права України визначені в роботі як втілені (виражені) ззовні у певних формах ідеологічні, загальносоціальні та матеріальні витоки адміністративного права, що відображають його соціальну цінність у конкретно-історичних умовах.

Система джерел адміністративного права України – це складна за структурою, динамічна, багатофункціональна, цілеспрямована та керована складова системи права України, яка відображає особливості становлення останньої, ефективно взаємодіє з іншими елементами національної системи

права, забезпечуючи їх розвиток за допомогою принципів права, норм-принципів, стандартів та методів правового регулювання.

Конструкція нормативно-правового акту є важливим елементом якісного правового впливу і гарантією побудови ефективної системи законодавства, яке здатне до комплексного забезпечення різних суспільних та державних процесів. Практичне значення будь-якого нормативно-правового акту полягає у цілеспрямованому впливі на конкретно-визначені групи суспільних відносин, що в комплексі створює усеохоплююче правове поле, при цьому зменшуючи негативні наслідки правових прогалин і впливу інших соціальних регуляторів.

Система права – це конгломерат великих і малих систем, що взаємодіють як всередині, так і з іншими системами (зовнішня взаємодія), формуючи при цьому вектори для розвитку суспільних відносин за допомогою принципів права, норм-принципів та норм права. Особливості взаємодії, обсяг предметів та об'єктів на які впливають ці системи, наявність значного спектру засобів впливу (взаємодії) викликає величезну кількість питань. Система права має складний набір функцій, що з одного боку характеризує властивості самої системи (функціональний підхід), з іншого боку потребує вивчення та узагальнення проблематики функцій системи права, з можливістю прогнозувати їх подальший розвиток.

Ефективність як виконання правових норм, так і використання та їх застосування залежать від якості нормативно-правових актів. Про якість нормативно-правових актів, на думку автора, свідчить те, чи є тісний зв'язок між ним та реальними суспільними відносинами для регулювання яких його було прийнято, тобто чи є суспільна потреба в прийнятті такого нормативно-правового акта, а також чи відповідає даний правовий акт встановленим вимогам.

Завдяки дослідженню діючих вимог, що прописані у законах та підзаконних нормативно-правових актах, а також проаналізувавши наукові погляди з цього питання, запропоновано власне бачення системи вимог до

адміністративних нормативно-правових актів, зокрема вона повинна містити три групи: 1) юридичні вимоги; 2) лінгвістичні вимоги; 3) технічні вимоги.

Визначено коло суб'єктів, які мають право приймати (видавати) адміністративні нормативно-правові акти, а також охарактеризована їхня діяльність, це: 1) органи державної влади; 2) державні органи, що не входять до жодної з трьох гілок державної влади; 3) органи влади Автономної Республіки Крим; 4) органи місцевого самоврядування; 5) інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

На теоретико-практичному рівні обґрунтовано феномен нормативно-правових актів як особливого результату нормотворчої діяльності суб'єктів владних повноважень та запропоновано класифікацію особливостей такого виду адміністративних актів, виокремлюючи такі групи: загальноправові: наявність юридичної сили, підзаконність та наявність місця в ієрархії системи законодавства, офіційний статус, породжуваність правових наслідків, встановленість правил поведінки, необмеженість кола адресатів, наявність балансу меж допустимого розсуду суб'єкта владних повноважень при прийнятті нормативного акту; юридико-технічні: наявність вимог до форми, техніко-стилістичні та лінгвістичні вимоги, вимоги до структури, обов'язковість державної реєстрації, опублікування та доведення до відома громадськості тощо; організаційно-управлінські: спрощена процедура прийняття у порівнянні із законами, прийняття в межах компетенції та повноважень суб'єкта нормотворення, спрямованість та вирішення завдань публічного управління конкретної сфери відання, наявність контролю (адміністративного, судового, громадського) за нормотворчою діяльністю; антикорупційні: дотримання вимог нормопроектуючої техніки, відсутність технічних помилок в тексті, пропущених слів тощо; визначеність функцій, прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів владних повноважень; дерегуляція та усунення надмірних процедур (дебюрократизація), що

створює додаткове обтяження при отриманні адміністративних послуг; визначеність, чіткість та простота адміністративних процедур (особливо у питаннях тендерних закупівель).

Ключові слова: нормативно-правові акти, джерела адміністративного права, джерела права, суб'єкти владних повноважень, вимоги, реалізація, особливості нормативно-правових актів.

Список публікацій здобувача

1. Хиля М.М. Дослідження проблеми тлумачення нормативно-правових актів у працях дореволюційних учених. Вісник Національної академії правових наук України № 4 (75), 2013. С. 277-283.

2. Хиля М. Порушення законодавства у сфері використання земель лісогосподарського призначення. Вісник Національної академії прокуратури України №1, 2013. С.89-91.

3. Хиля М. Нормативно-правові акти як предмет правотлумачної діяльності. Науковий вісник Херсонського державного університету. Випуск 6-2., Т.1., 2014. С. 62-65.

4. Хиля М.М. Нормотворчість суб'єктів владних повноважень. Наше право. №2. 2019. С.62-67.

5. Хиля М. Теоретико-правова характеристика системи джерел адміністративного права України. Актуальні проблеми правознавства. №1. 2019. С. 81-85.

6. Хиля М. Ознаки механізму реалізації адміністративно-правових актів (загально-теоретичні питання). Верховенство права (міжнародний науковий журнал). 2019. №2. С. 98-103.

7. Хиля М. Юридичні вимоги до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права. Актуальні проблеми правознавства. №2. 2019. С. 89-94.

8. Хиля М.М. Реалізація нормативно-правових актів як джерел адміністративного права України. Ідентифікація сучасної правової системи

України. Збірка матеріалів науково-практичної конференції. Чернігів, ІЕТП ЧНПУ, 2015. С.114-116

9. Хиля М.М. Порядок прийняття нормативно-правових актів. Проблеми права. Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця. Матеріали круглого столу. Київ, 2016. С.74-78

10. Хиля М.М. Нормативно-правові акти суб'єктів владних повноважень. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 21-22 квітня 2017 р.) Тернопіль, Економічна думка, 2017. С.53-56.

11. Хиля М.М. Ознаки та особливості нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права України Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід»: Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 20-21 квітня 2018 р.) Тернопіль, Економічна думка, 2018. С.158-162.

Khylya M.M. Legal acts as sources of administrative law of Ukraine. Qualifying scientific work on the rights of manuscript.

Dissertation for the degree of Candidate of Law (Doctor of Philosophy) in the specialty 12.00.07 - Administrative Law and Process; finance law; Information Law (081 Law). Ternopil National University of Economics, Ternopil, 2019.

The dissertation is one of the first in Ukraine complex researches of legal acts in the system of sources of administrative law. The result of the study is a set of theoretical generalizations, conclusions, a number of new scientific provisions that are important for modern theory of administrative law.

In particular, the paper describes the state of scientific development of issues of the role and place of regulatory legal acts in the system of sources of administrative law of Ukraine; the theoretical and legal characterization of the system of sources of administrative law of Ukraine is carried out; concepts, features, features of normative-legal acts in the system of sources of administrative law of Ukraine are defined; classified legal acts as sources of administrative law of Ukraine; the basic requirements are defined, as well as the procedure for adoption of normative legal acts; ways of realization of normative legal acts as sources of administrative law of Ukraine are analyzed; the key features of the legal acts of the subjects of power are revealed.

The paper first formulated and characterized the system of requirements for legal acts in the system of administrative law sources (legal, linguistic and technical requirements), and also proposed to unify the requirements for different legal force and the nature of legal regulation of legal acts in a special law.

The monographic researches considered in the dissertation testify to the lack of complex scientific development of substantive and procedural aspects of the issues of the place of normative legal acts in the system of sources of administrative law of Ukraine. Establishing an effective regulatory system that can only be implemented in the presence of qualitatively formed legal acts is a prerequisite for overcoming gaps and insufficiently regulated legal relationships. Therefore, a conceptual and correct understanding of the role of legal acts in the system of sources of administrative law (as well as in the system of all public law science and legislation) will remain a priority for legal science, given the importance of the consequences of rulemaking and their influence on state processes.

These are the main areas of research that have become the methodological basis for the development of regulatory issues as sources of administrative law. These include: research into the problems of design and rulemaking efficiency; research of rulemaking activity of various public institutions; research into different types of sources of public law; study of the nature of the norms of law,

which became the basis of legal acts; studies related to various aspects of implementation of legal acts as sources of administrative law, rulemaking process in the administrative and legal sphere.

Sources of administrative law of Ukraine are defined in the work as embodied (expressed) from outside in certain forms ideological, social and material origins of administrative law, reflecting its social value in specific historical conditions.

The system of sources of administrative law of Ukraine is a complex, dynamic, multifunctional, purposeful and managed component of the system of law of Ukraine, which reflects the peculiarities of its formation, effectively interacts with other elements of the national system of law, ensuring their development through the principles of law, norms-principles, standards and methods of legal regulation.

Constructing a legal act is an important element of qualitative legal influence and a guarantee of building an effective system of legislation that is capable of comprehensively providing various social and state processes. The practical importance of any legal act is a deliberate impact on specific groups of social relations, which in the complex creates a comprehensive legal field, while reducing the negative effects of legal loopholes and the influence of other social regulators.

The system of law is a conglomerate of large and small systems that interact both internally and with other systems (external interaction), while forming vectors for the development of social relations through the principles of law, norms and norms of law. The features of interaction, the volume of objects and objects affected by these systems, the presence of a large range of means of influence (interaction) raises many questions. The system of law has a complex set of functions, which on the one hand characterizes the properties of the system itself (functional approach), on the other hand requires the study and generalization of problems of the functions of the system of law, with the ability to predict their further development.

The effectiveness of both the implementation of legal norms and the use and application thereof depend on the quality of the legal acts. According to the author, the quality of regulatory acts is evidenced by whether there is a close connection between him and the real social relations for the regulation of which he was adopted, ie whether there is a public need for the adoption of such a legal act, and whether it meets this legal act to the established requirements.

Due to the study of the existing requirements stipulated in the laws and regulations, as well as analyzing scientific views on this issue, we propose our own vision of the system of requirements for administrative legal acts, in particular it should contain three groups: 1) legal requirements; 2) linguistic requirements; 3) technical requirements.

The circle of subjects, which have the right to adopt (issue) administrative normative legal acts, as well as their activity, are defined: 1) bodies of state power; 2) state bodies that are not part of any of the three branches of state power; 3) authorities of the Autonomous Republic of Crimea; 4) local self-government bodies; 5) other entities in the exercise of their public-power management functions on the basis of legislation, including the exercise of delegated powers or the provision of administrative services.

At the theoretical and practical level, the phenomenon of normative legal acts as a special result of the rulemaking activity of the subjects of power is substantiated, and the classification of features of this type of administrative acts is proposed, distinguishing the following groups: status, legal consequences, established rules of conduct, unlimited number of addressees, balance of limits of permissible discretion The power of authority in adopting a regulatory act; legal and technical: presence of requirements for the form, technical and stylistic and linguistic requirements, requirements for structure, obligatory state registration, publication and communication to the public, etc.; organizational and managerial: simplified procedure of adoption in comparison with the laws, adoption within the competence and powers of the subject of norm-setting, orientation and decision-making of tasks of public administration of a specific sphere of management,

availability of control (administrative, judicial, public) for legislative-making activities; anticorruption: observance of requirements of standard-design technique, absence of technical errors in the text, missing words, etc .; determination of the functions, rights, duties and responsibilities of the authorities; deregulation and elimination of excessive procedures (de-bureaucratization), which creates additional burden when receiving administrative services; certainty, clarity and simplicity of administrative procedures.

Keywords: regulatory acts, sources of administrative law, sources of law, subjects of power, requirements, implementation, peculiarities of regulatory acts.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ.....	2
ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1 МІСЦЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	20
1.1. Стан наукової розробки питань ролі та місця нормативно-правових актів системі джерел адміністративного права України.....	20
1.2. Теоретико-правова характеристика системи джерел адміністративного права України.....	41
1.3. Ознаки та особливості нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права України.....	59
Висновки до розділу.....	75
РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕДУРИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	80
2.1. Вимоги до нормативно-правових актів.....	80
2.2. Порядок прийняття нормативно-правових актів.....	101
2.3. Реалізація нормативно-правових актів як джерел адміністративного права України.....	131
2.4. Особливості нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень.....	151
Висновки до розділу.....	172
ВИСНОВКИ.....	175
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	179
ДОДАТКИ.....	199

ВСТУП

Актуальність теми. Формування сучасної, високоефективної правової системи, яка здатна в своїй сукупності забезпечити баланс інтересів між правами, законними інтересами, обов'язками громадян, а також публічними інтересами державних інститутів повинно відбуватись на засадах правильного розуміння того чи іншого джерела регулюючого впливу, його юридичної сили, а також загальнообов'язковості виконання. Україна, як правова держава відноситься до правових систем, що на перше місце ставлять закони, як джерела права, і, виходячи з такого підходу, формує мережу (систему) нормативно-правових актів, які визначають способи та методи регулюючого впливу, а також визначають тенденції розвитку різних сфер суспільного життя. Побудова якісних взаємин між громадянином і державою повинно здійснюватися на чітко визначених правилах, що гарантуватиме дотримання верховенства права та законності, а також витримання належних процедур, результатом яких буде відсутність конфліктів, соціальної напруженості і суспільного невдоволення.

Сучасна концепція джерел адміністративного права надає особливе значення нормативно-правовим актам як регуляторів публічно-правових відносин. Саме вони складають найбільший масив і здатні комплексно, системно на різнобічно сформувати правове поле, яке б забезпечувало належний правовий порядок у публічно-правовій сфері. Слід також відзначити, що протягом останніх десятиріч ключовою проблемою нормативно-правового регулювання визначається не так недосконалість самих правових актів, як масштабне ігнорування (невиконання) вже існуючих правових актів. Саме тому проблематика розгляду нормативно-правових актів як регулятора публічно-правових відносин в сучасних умовах

заслуговує на додаткову увагу з боку юристів-практиків, правознавців, науковців.

Серед вчених, які у своїх роботах досліджували різні аспекти змісту, правової природи, а також процедур розробки, прийняття та реалізації нормативно-правових актів в системі джерел права і адміністративного права зокрема, слід відзначити праці Бабенко К.А., Бенедика В. І., Богачової О. В., Бондаренко В. А., Веренкіотової О. В., Галунька В. В., Гарник Л. Л., Галая А. О., Гречанюка С. К., Демченко В. О., Джафарової О. В., Дзюбенка О. Л., Дутко А.О., Житарєва Є.В., Зелінського С.В., Зміївської С. С., Ісмайлова К. Ю., Калиновської Т. О., Костовської К. М., Кривицького Ю. В., Кузьменко О. В., Курила В. І., Куценка І. В., Мазаракі Н.А., Мельника Р. С., Мойсак С. М., Молибоги М. П., Онищук І. І., Пархоменко Н. М., Петришиної М. О., Прищепи О. І., Пчеліна В. Б., Рябченка Я. С., Рябченко О. П., Рибалки Н. О., Саннікової М. В., Сидоренко О. О., Соболя Є. Ю., Стеценка С. Г., Угровецького П. О., Форманюк В. В., Хворостянкіної А. В., Цуркаленко Ю. В., Ширшикової Р. М. та інших.

Принагідно слід зауважити, що останнім часом, наукових розробок значення нормативно-правових актів як джерел адміністративного права, не проводилось, що додатково свідчить про потребу комплексного дослідження в цій царині. Отже, актуальність теми дисертації обумовлена: по-перше, необхідністю подальшої наукової розробки теорії адміністративного права в частині системи її джерел; по-друге, потребою з'ясування ролі та значення нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права; по-третє, важливістю нормативно-правових актів для регулювання публічно-правових відносин в правовій системі України; по-четверте, необхідністю розробки науково обґрунтованих пропозицій обумовлених значенням нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права, що дозволить удосконалити в цілому систему публічно-правового регулювання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тематика дослідження відповідає завданням, визначеним у Національній стратегії у сфері прав людини, Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020", Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки (Схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015). Тема дисертації відповідає плану наукових досліджень Тернопільського національного економічного університету.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі дослідження теорії адміністративного права, аналізу доктрини публічного права, визначити місце нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права, з'ясувати роль та особливості їх регулюючого впливу, на основі чого сформулювати пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства.

Для досягнення поставленої мети в роботі поставлено такі завдання:

- розкрити стан наукової розробки питань ролі та місця нормативно-правових актів системі джерел адміністративного права України;
- здійснити теоретико-правову характеристику системи джерел адміністративного права України;
- визначити поняття, ознаки, особливості нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права України;
- класифікувати нормативно-правові акти як джерела адміністративного права України;
- визначити основні вимоги, а також охарактеризувати порядок прийняття нормативно-правових актів;
- проаналізувати способи реалізації нормативно-правових актів як джерел адміністративного права України;
- розкрити ключові особливості нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень.

Об'єкт дослідження – система джерел адміністративного права України.

Предмет дослідження – нормативно-правові акти як джерела адміністративного права України.

Методи дослідження. Зважаючи на мету та завдання дослідження, у дисертації використано комплекс методів, вибір яких на думку автора, є найбільш ефективними для досягнення результату. Основу методології дослідження складають положення діалектичного методу.

За допомогою системно-структурного методу досліджено наукові розробки, які стосуються визначення нормативно-правових актів в системі публічно-правового регулювання, а також проаналізовано загальні теоретико-правові аспекти системи джерел адміністративного права (підрозділи 1.1., 1.2.). Статистичний метод використаний для наведення офіційних інформаційних даних щодо сучасного нормативно-правового регулювання адміністративно-правової сфери (розділ 2). Використання формально-догматичного методу дозволило сформулювати нові поняття, а також уточнити термінологічні конструкції, необхідні для розуміння нормативно-правових актів в системі адміністративного права (підрозділи 1.2.-1.3.). Нормативно-аналітичний метод використано для аналізу різних аспектів нормативно-правового процесу, формування та реалізації нормативно-правових актів (підрозділ 2.1.–2.3.). Структурно-логічний метод застосовано для розгляду нормативно-правових актів як частини джерел адміністративного права (підрозділи 1.2., 2.4.).

Теоретичну основу роботи становлять наукові роботи вчених, у тому числі зарубіжних, які здійснювали наукові дослідження у галузях загальної теорії держави і права, теорії конституційного права, адміністративного права та процесу, а також інших галузевих, переважно публічно-правових наук.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших в Україні комплексних досліджень нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права. Результатом дослідження є комплекс теоретичних узагальнень, висновків, низка нових наукових

положень, важливих для сучасної теорії адміністративного права. Основні з них такі:

уперше

сформовано та охарактеризовано систему вимог до нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права (юридичні, лінгвістичні та технічні вимоги), а також запропоновано уніфікувати вимоги до різних за юридичною силою та природою правового регулювання нормативно-правових актів в спеціальному законі;

джерела адміністративного права України запропоновано розглядати як втілені (виражені) ззовні у певних формах ідеологічні, загальносоціальні та матеріальні витoki адміністративного права, що відображають його соціальну цінність у конкретно-історичних умовах;

удосконалено:

поняття системи джерел адміністративного права України як складної за структурою, динамічної, багатофункціональної, цілеспрямованої та керованої складової системи права України, яка відображає особливості становлення останньої, ефективно взаємодіє з іншими елементами національної системи права, забезпечуючи їх розвиток за допомогою принципів права, норм-принципів, стандартів та методів правового регулювання;

підходи до порядку прийняття нормативно-правових актів, що мають адміністративно-правову природу, як сукупності належних та необхідних процедур, що пропонується розглядати в широкому та вузькому розуміннях;

характеристику ознак, що розширюють якість нормативних актів суб'єктів владних повноважень;

дістало подальшого розвитку:

структурування наукових розробок та виділення основних напрямків досліджень, які стали методологічним підґрунтям розробки питань нормативно-правових актів як джерел адміністративного права;

визначення особливостей нормативно-правового акту, як джерела адміністративного права України;

розгляд теоретико-правової конструкції реалізації адміністративно-правових норм шляхом виділення та аналізу: класичного підходу як інтелектуально-творчої діяльності із втілення приписів адміністративно-правових норм у правомірній активній чи пасивній поведінці суб'єкта адміністративного права, спрямованої на створення певного загального блага або конкретних правових наслідків для фізичних та юридичних осіб, а також формально-юридичного підходу, як форми функціонування адміністративно-процесуальних норм, у яких втілюються норми матеріального адміністративного права;

характеристика ознак застосування норм адміністративного права як виду правової реалізації;

виділення ознак нормативних актів, що спричиняють виникнення неузгодженостей, конфліктів, які як наслідок призводять до публічно-правового спору.

Практичне значення одержаних результатів. Одержані в дисертації результати можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальших наукових розробок теорії адміністративного права (довідка про впровадження результатів від 26.05.2019);

– у правотворенні – для формування системи пропозицій до законодавства щодо вимог, змісту до нормативно-правових актів, а також процедури їхнього прийняття та реалізації;

– у правозастосуванні – у практичній діяльності органів публічної адміністрації, а також інституцій, що здійснюють нормотворчу діяльність;

– у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» (довідка про впровадження результатів від 26.05.2019).

Особистий внесок здобувача. Наукові ідеї та розробки, які належать співавторам опублікованих праць, у дисертаційному дослідженні не використовувались. Особистий внесок до опублікованих колективних наукових праць пропорційний кількості співавторів.

Апробація результатів дослідження. Результати роботи обговорювалися на засіданні міжкафедрального семінару Тернопільського національного економічного університету. Теоретичні та прикладні положення та висновки дисертації обговорювалися на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах. Основні з них такі: «Ідентифікація сучасної правової системи України»: науково-практична конференція (Чернігів, 15 грудня 2015 року); «Проблеми права. Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця»: круглий стіл (Київ, 07-08 грудня 2016 року); «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід»: «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід»: III Міжнародна науково-практична конференція (м. Тернопіль, 20-21 квітня 2018 року).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації опубліковано в дванадцяти наукових публікаціях, з яких: 6 статей – у вітчизняних фахових наукових виданнях; 1 стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні, 4 тез – у матеріалах наукових конференцій, круглих столів.

Структура роботи. Дисертація складається з анотації, змісту, вступу, двох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 201 сторінка, з яких основний текст – 179 сторінок, список використаних джерел – 20 сторінок (201 найменування), 2 додатки на 3 сторінках.

РОЗДІЛ 1

МІСЦЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

1.1. Стан наукової розробки питань ролі та місця нормативно-правових актів системі джерел адміністративного права України

Теоретична концепція визначення ролі та місця нормативно-правових актів в системі джерел сучасного адміністративного права України потребує постійного аналізу з огляду на динаміку публічно-правових процесів, а також тенденції наукової аналітики та досліджень у сфері адміністративного права. Система наукових досліджень адміністративно-правової сфери засвідчує поступове розширення кола суспільних відносин, які можуть бути об'єктом розробок, а також зміну ставлення наукової спільноти до самого розуміння публічного права як найбільш всеохоплюючої правової царини.

Питання нормативно-правових актів в системі джерел сучасного адміністративного права України – складне та системне, адже передбачає об'єднання наукового інструментарію різних теоретичних конструкцій та надбудов. Зокрема, правильне розуміння цього питання пов'язано із теорією та філософією права, що ґрунтовно сформували систему наукових постулатів щодо визначення, ознак, особливостей та значення правових норм, які є основою теоретичної основи та моделі нормативно-правових актів.

Теорія права надала можливості сформувати правильне розуміння архітектоніки конструкції нормативно-правових актів, результатом чого є вірне визначення їхнього кінцевого призначення, а також соціальну, або публічну групу кінцевих об'єктів впливу. Конструкція нормативно-правового акту є важливим елементом якісного правового впливу і гарантією побудови ефективної системи законодавства, яке здатне до комплексного

забезпечення різних суспільних та державних процесів. Практичне значення будь-якого нормативно-правового акту полягає у цілеспрямованому впливі на конкретно-визначені групи суспільних відносин, що в комплексі створює усеохоплююче правове поле, при цьому зменшуючи негативні наслідки правових прогалин і впливу інших соціальних регуляторів. Тільки норми права (та їхнє вираження в нормативно-правових актах) забезпечується державою і формують обов'язкові для усіх правила поведінки.

Для нашого дослідження важливим є формування власного уявлення про сучасні наукові розробки, обумовлені предметом роботи. Зважаючи на те, що останній визначається нами як місце та роль нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права, потрібно з'ясувати які наукові розробки були проведені в даній сфері. Звичайно, що відслідкувати усі без винятку наукові праці, що стосуються джерел адміністративного права та місця в цій системі нормативно-правових актів неможливо, проте виокремити ключові монографічні та дисертаційні напрацювання цілком реально. Проведений перспективний аналіз дозволив виділити такі основні напрямки досліджень, які стали методологічним підґрунтям розробки питань нормативно-правових актів як джерел адміністративного права. Це, зокрема:

1. Дослідження проблем конструювання та ефективності нормотворчості.

Наприклад, дисертаційна робота Дзюбенко О. Л. «Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (Київ, 2009). У дисертації досліджуються проблемні питання юридичної техніки, розглядаються її види. Аналізуються також теоретико-правові категорії, зокрема: правотворчість, законотворчість, нормотворчість. На підставі аналізу видів юридичної техніки та способів відомчої нормотворчості формулюється авторське визначення поняття «юридична техніка відомчої нормотворчості», розглядаються її види та складові, серед яких: правила, засоби, прийоми, способи. Доводиться, що правила юридичної техніки відомчої нормотворчості слід поділяти за

критерієм її видів. При цьому особлива увага приділяється правилам нормопроекування відомчих актів, які включають правила зовнішнього оформлення відомчих актів та правила викладу текстів відомчих актів. Визначено сутність та види відомчих підзаконних актів, які є результатом відомчої нормотворчості. Охарактеризовано принципи права, які використовуються у відомчій нормотворчості. Висвітлено стан юридичної техніки відомчої нормотворчості в Україні та запропоновано шляхи її подальшого вдосконалення [1].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Гарник Л.Л. «Зупинення дії нормативно-правового акту (питання теорії та практики)» (Київ, 2010), є комплексним загальнотеоретичним дослідженням проблематики зупинення дії нормативно-правових актів в Україні. Від аналізу розуміння поняття «зупинення дії нормативно-правового акту» у вітчизняній та зарубіжній юриспруденції, класифікаційної характеристика видів цього правового явища автор переходить до дослідження особливостей правового регулювання зазначеного питання в країнах-учасницях СНД, визначення місця та ролі юридичних норм про зупинення дії нормативно-правових актів у сучасній системі права України. Автором пропонується аналітичний розгляд питання про співвідношення низки таких понять, як: «дія нормативно-правового акту», «зупинення дії нормативно-правового акту», а також «припинення, скасування, відновлення дії нормативно-правових актів». Розглянуто питання щодо структурної характеристики інституту дії нормативно-правових актів. Охарактеризовано фактори та умови, що ускладнюють реалізацію законодавства про зупинення дії нормативно-правових актів в Україні, запропоновано шляхи удосконалення законодавства України, що регулює нормотворчу діяльність в частині зупинення дії нормативно-правових актів [2].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Дутко А.О. «Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України» (Львів, 2010) присвячена комплексній

загальнотеоретичній характеристиці юридичних конструкцій як засобів законотворчої техніки та їх використанню у законотворчій практиці України. Обґрунтовано комплексний характер використання елементів законотворчої техніки при створенні законів; запропоновано авторське визначення поняття юридичних конструкцій як засобів законотворчої техніки. Обґрунтовано висновок про те, що юридичні конструкції є передумовою використання інших елементів законотворчої техніки. Виявлено конструктивно-прагматичну та нормоутворюючу функції юридичних конструкцій як засобів законотворчої техніки. Доведено, що юридичні конструкції є засобом формування саме нормоутворюючих приписів (регулятивних, охоронних, захисних). На основі дослідження юридичних конструкцій як системи термінопонять, що відображає структуру правових явищ, встановлено вимоги до їх створення та використання. Виявлено особливості юридичних конструкцій приватного і публічного права [3].

Дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Онищук І. І. «Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах» (Львів, 2012) присвячено комплексному загальнотеоретичному дослідженню юридичного письма та розробці концепції техніки юридичного письма в нормативно-правових актах як сегмента юридичної техніки та складової юридичних технологій. У межах дослідження доктринальних основ техніки юридичного письма розглянуто стан наукового вивчення проблеми, понятійно-категоріальний апарат і нормативно-правове регулювання вимог до юридичної техніки в Україні. Здійснено загальнотеоретичну характеристику техніки юридичного письма. Розглянуто види юридичного письма, його стиль і тональність. Обґрунтовано техніку та логіку письмового викладу. Розкрито поняття, зміст і внутрішню будову техніки юридичного письма на єдиних методологічних засадах. Встановлено критерії якості та основні правила техніки юридичного письма. Зображено модель юридичного письма. Внесено пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення техніки юридичного письма під час розробки нормативно-правових актів. У рамках

дослідження документального вираження змісту нормативно-правового акта висвітлено особливості мови та системи лінгвістичних засобів, юридичних конструкцій та конструювання, термінології та законодавчих дефініцій. З'ясовано причини юридичних помилок та запропоновано способи їх розпізнавання [4].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Молибоги М. П. «Тлумачення (інтерпретація) правових норм: наукове та практичне значення» (Київ, 2010) присвячено дослідженню теоретико-прикладних аспектів тлумачення правових норм в умовах сучасного державотворення в Україні. У роботі сформульовано нові теоретичні положення, уточнено зміст окремих понять та запропоновано ряд висновків, що стосуються даної проблематики. В дисертаційному дослідженні акцентовано увагу на понятті, значенні, функціях, методах та видах тлумачення норм права, аналізуються «дух» і «буква» закону, особливості тлумачення конституційних законів та міжнародно-правових норм. Крім того, досліджено об'єкт та предмет тлумачення, межі тлумачення права, критерії класифікації тлумачення норм права, суб'єкти тлумачення, підходи щодо меж інтерпретації конституційних норм, уточнено принципи та правила тлумачення міжнародних норм [5].

У дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Богачової О. В. «Теоретико-правові засади та практика законотворення» (Київ, 2013) досліджено теоретико-правові засади та практика законотворення як санкціонованої державою комплексної цілеспрямованої діяльності щодо створення та удосконалення законів та системи законодавства, яка складається з взаємообумовлених етапів і стадій, є спрямованою на врегулювання суспільних відносин шляхом пізнання та оцінки правових потреб суспільства і держави. Визначено комплекс проблем національного законотворення, крізь призму яких вивчався досвід 47 країн з метою визначення шляхів їх подолання. На основі ретроспективного аналізу в контексті еволюції правової наукової думки визначено вихідне уявлення

про законотворення, його генезу, розкрито сутність цього правового явища, обґрунтовано його теоретико-методологічний потенціал. Висвітлено науково-правові засади та праксеологічні аспекти законопідготовчої діяльності на стадіях планування, законопроектування, проведення експертизи законопроектів, аналізуються проблеми та обґрунтовується оптимальна модель процесу здійснення законопідготовчих робіт. Проведено комплексне дослідження аксіологічних та функціональних характеристик законодавчої ініціативи як правового інституту, початкової стадії законодавчого процесу, суб'єктивного права уповноважених органів державної влади та відповідних посадових осіб на її реалізацію, висвітлено організаційно-правові форми реалізації права законодавчої ініціативи, проблемні питання в аспекті суб'єктності. Розглянуто теоретико-правові засади законодавчого процесу, висвітлено різні підходи до його детермінації, розуміння його сутності та змісту, здійснено аналіз його нормативно-правової регламентації, що дозволило виявити проблемні питання у цій сфері, а також розробити рекомендацій щодо вдосконалення [6].

2. Дослідження нормотворчої діяльності різних публічних інституцій.

Наприклад, дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Петришиної М.О. «Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні» (Харків, 2010) присвячена загальнотеоретичному дослідженню природи нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування, виявленню її сутнісних характеристик. Досліджено проблеми природи і механізму муніципальної нормотворчості, її теоретично-правові засади та ступінь забезпеченості, система актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проаналізовано основні стадії та етапи муніципального нормотворчого процесу в Україні та зарубіжних країнах. Сформульовано комплекс пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання та організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні [7].

Дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Угровецького П. О. «Адміністративні акти органів прокуратури» (Київ, 2011) присвячено вивченню адміністративних актів органів прокуратури України. Визначено сутність та особливості адміністративних актів органів публічної адміністрації, окреслено їх систему та з'ясовано місце в ній адміністративних актів органів прокуратури. Подано авторське визначення адміністративного акта органів прокуратури. Особливу увагу приділено вимогам, які висуваються до адміністративних актів органів прокуратури та здійснено класифікацію останніх з метою їх узагальнення та ефективного застосування на практиці. Виокремлено та охарактеризовано окремі види адміністративних актів органів прокуратури, які приймаються та реалізуються у межах внутрішньоорганізаційної та зовнішньоорганізаційної діяльності останніх. Особливу увагу приділено основним напрямкам удосконалення процедур прийняття адміністративних актів органами прокуратури. Сформульовано напрями вдосконалення чинного законодавства, що регулює процедури прийняття адміністративних актів органами прокуратури України [8].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ширшикової Р.М. «Організаційно-правове забезпечення реалізації нормативно-правових актів центральним органом виконавчої влади України» (Київ, 2010) присвячена вивченню суспільних відносин, що складаються під час підготовки, прийняття та реалізації нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади України. У роботі розглядаються виникнення та еволюція поняття нормативно-правового акту, визначено сутність та види нормативно-правових актів в центральних органах виконавчої влади України, класифіковано нормативно-правові акти в діяльності центральних органів виконавчої влади України, охарактеризовано правові акти центральних органів виконавчої влади як юридично закріплення оптимального варіанту управлінського рішення, запропоновано рекомендації

та пропозиції щодо удосконалення підготовки та прийняття нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади України [9].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Прищепи О. І. «Правові акти органів виконавчої влади в системі правових актів України» (Харків 2010) присвячено комплексному аналізу сутності правового акта органу виконавчої влади як правової форми державного управління. На підставі авторського розуміння природи цього явища, аналізу положень чинного законодавства досліджується процедура прийняття правових актів органами виконавчої влади, специфіка правових актів органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, зміст, особливості та сфера застосування адміністративно-правових договорів. Окремо розглядається інститут оскарження правових актів як важлива гарантія забезпечення законності в державному управлінні. Визначаються напрямки вдосконалення чинного законодавства, що регулює процедури прийняття та оскарження правових актів органів виконавчої влади [10].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Калиновської Т. О. «Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні» (Київ, 2011) присвячена загальнотеоретичному дослідженню нормативно-правових актів місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні. У роботі досліджено юридичну природу нормативно-правових актів місцевих рад, їх ознаки та види, з'ясовано місце в системі актів місцевого самоврядування та роль у регулюванні муніципальних правовідносин. Опрацьовано стан наукових досліджень проблеми нормативно-правових актів місцевих рад, встановлено вимоги їх легітимності, проаналізовано повноваження державних органів, що здійснюють державний контроль та нагляд за законністю нормативно-правових актів представницьких органів місцевого самоврядування. Сформульовано комплекс пропозицій щодо вдосконалення правового врегулювання питання нормативно-правових актів місцевих рад, підвищення ефективності державного контролю за законністю даних актів, а також

удосконалення процедури їх оскарження [11].

3. Дослідження різних видів джерел публічного права.

У дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Житарєва Є.В. «Модельні нормативні акти в правовій сфері» (Одеса, 2013) здійснюється комплексне теоретико-правове дослідження модельного нормативного акта, його місця в правовій сфері. Встановлюється система ознак модельного нормативного акта, проводиться класифікація. При дослідженні форми, структури та змісту модельного нормативного акта встановлюється його відмінність від інших форм міжнародного права. Відзначається що в різних правових системах модельні акти можуть мати певні особливості, але їх значення для процесів уніфікації та гармонізації є безперечною. Аналізу піддаються шляхи імплементації модельних актів до національних законодавств, розглядається практика існуючої імплементації. Окремої теоретичної розробки дістає проблема перспектив використання модельних нормативних актів у правовій системі України [12].

У дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ісмайлова К. Ю. «Акти судової влади в системі джерел права України» (Маріуполь, 2012) з використанням методики порівняльного аналізу різноманітних доктрин щодо впливу судової влади своїми актами на джерельну основу національного права викладається сучасна правова теорія багатоджерельності національного права і законодавства як недостатньо розкритої фундаментальної юридичної сфери у науковому і практичному, нормативно-правовому обороті. Автором якісно проаналізовані основні риси актів судової влади в Україні, зокрема актів Конституційного Суду України, актів Верховного Суду України, актів вищих спеціалізованих судів, актів Європейського Суду з прав людини та деякі аспекти втілення їх у правовий оборот, як правових документів, що значно змінили останнім часом бачення їх ролі в системі джерел права. На цій підставі запропоновано низку змін до чинного законодавства для утвердження статусу актів судової влади в системі джерел національного права [13].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Мойсак С.М. «Акти управління в системі джерел адміністративного права України» (Одеса, 2011) присвячена аналізу концептуальних засад та правової природи актів управління в системі джерел адміністративного права України. Розкриваються історичні передумови становлення сучасної системи джерел адміністративного права України. Подаються погляди науковців різних епох на природу джерел адміністративного права. Досліджуються питання сутності джерел адміністративного права України та їх види. Визначаються сутність, особливості та класифікація актів управління як джерел адміністративного права України, їх відмінність від індивідуальних актів управління. Встановлюється місце актів управління серед таких джерел, як правовий звичай, адміністративно-правовий договір та Рішень Конституційного Суду України й судової практики. Формулюються визначення окремих категорій адміністративного права, надається ряд пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення теоретико-правових засад використання актів управління. Подано вимоги забезпечення законності нормативних актів управління та судовий спосіб подолання можливих недоліків нормативних актів управління. Сформульовано пропозиції вдосконалення законодавства у сфері застосування та оскарження нормативних актів управління [14].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Костовська К.М. «Юридична техніка актів правозастосування в діяльності органів внутрішніх справ» (Львів, 2011) присвячена комплексному дослідженню теоретичних, методичних і практичних питань, пов'язаних із юридичною технікою актів правозастосування в діяльності органів внутрішніх справ. У дисертації розглянуто історичний шлях формування юридичної техніки, її правову основу та практичне значення актів правозастосування в діяльності органів внутрішніх справ. У порівняльному аспекті досліджено юридичну техніку актів правозастосування в діяльності ОВС з юридичною технікою, а також із правозастосовною технікою.

Обґрунтовано необхідність виділення окремих методів дослідження юридичної техніки актів правозастосування в діяльності ОВС, розроблено методичні рекомендації щодо покращення застосування працівниками ОВС актів правозастосування у практичній діяльності [15].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Куценко І.В. «Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права» (Київ, 2013) присвячене теоретико-методологічному аналізу підзаконних нормативно-правових актів у системі джерел права України. Визначаються поняття, ознаки, види, функції, місце підзаконних нормативно-правових актів у системі джерел права України. Досліджується юридична природа видів підзаконних актів, визначаються сутність указів та розпоряджень глави держави, види актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наводиться поняття локальних актів. Запропоновано основні напрями підвищення ефективності реалізації підзаконних нормативно-правових актів, вдосконалення та впорядкування їх системи. У роботі сформульовані основні недоліки підзаконних нормативно-правових актів та визначено перспективи їх розвитку в системі джерел права України на основі узагальнення вітчизняної підзаконної правотворчості [16].

Дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Форманюка В. В. «Поняття та види локальних нормативно-правових актів» (Одеса, 2013) присвячено розгляду особливостей локальних нормативно-правових актів у правовій системі України. Запропоновано виділяти широкий підхід до розуміння локального нормативно-правового акта, відповідно до якого він розуміється як особливий нормативно-правовий акт, який локалізований за територіальним та/або суб'єктним принципом, містить норми права та регулює відносини, що виникають у процесі місцевого самоврядування, управління організацією та реалізації відомчих функцій. Розкрито предметну, суб'єктну та процедурну наповненість локальної нормотворчості, продемонстровано її принципи та функції. Доведено, що локальний нормативно-правовий акт є джерелом українського права.

Продемонстровано специфіку реалізації та застосування локальних нормативно-правових актів у залежності від їх типу. Охарактеризовано типи локальності. Організаційна локальність розглядається як особливість правового регулювання на рівні організацій і підприємств та пов'язана із встановленням внутрішніх правил та норм, що є обов'язковими для їхніх працівників. Територіальна локальність визначається правом місцевих громад приймати правові норми, що діють за просторовим принципом та регулюють відносини, що мають місце в межах територіальної одиниці. Відомчу локальність запропоновано розуміти як специфічний тип локальності, який пов'язаний з актами відомчого характеру, які мають чітку суб'єктну спрямованість, тобто є обов'язковими виключно для співробітників того чи іншого державного органу чи системи органів [17].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Саннікової М.В. «Декларація та акти декларативно-рекомендаційного характеру в системі джерел права» (Харків, 2013) присвячена з'ясуванню юридичної сутності декларації та актів декларативно-рекомендаційного характеру як джерел права, визначенню їх загальних ознак та власних специфічних рис, місця в системі джерел права. У роботі з'ясовано природу декларації як політико-правового акту, її особливості як нормативно-правового акту та нормативного договору, досліджено перспективи розвитку в системі джерел права України та як джерела міжнародного права, виявлено переваги її використання для розвитку нормотворчості та правозастосовної діяльності [18].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Зміївської С. С. «Судова практика як джерело формування та розвитку права (загальнотеоретичний аналіз)» (Харків, 2012) є дослідженням, в якому на монографічному рівні досліджена судова практика як джерело формування та розвитку права. У роботі розкривається поняття судової практики, її функціональне призначення в процесі правового регулювання, досліджено співвідношення судової практики і судового прецеденту як джерел права, що

сформувалися у романо-германській та англо-американській правових сім'ях; розроблено систему функцій судової практики в контексті впливу останньої на формування і розвиток права. Обґрунтовано поділ на основні (правозастосовна, правотлумачна, правотворча) і неосновні, або похідні (орієнтуюча, сигнальна, інформаційна, професіоналізація), функції; встановлено зміст понять «правоположення» і «правова позиція» як теоретико-правових категорій [19].

4. Дослідження природи норм права, які стали основою нормативно-правових актів.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Кривицького Ю.В. «Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання» (Київ, 2010) присвячено дослідженню спеціалізованих норм права як необхідного та важливого елемента механізму правового регулювання. Автором узагальнено основні методологічні підходи до розуміння механізму правового регулювання. У межах інструментального підходу сформульовано визначення механізму правового регулювання, виокремлено його ознаки та складові елементи, зокрема норми права. На основі вивчення загальних і специфічних ознак спеціалізованих норм права удосконалено дефініцію останніх. Завдяки дослідженню функцій і практики реалізації видів спеціалізованих норм права з'ясовано їх вагому роль у механізмі правового регулювання. Враховуючи, що правова система України потребує підвищення ефективності правового регулювання суспільних відносин, дисертантом запропоновано напрями вдосконалення спеціалізованих норм права [20].

У дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних Веренкіотової О. В. «Оціночні поняття в правових актах: теорія та практика реалізації» на основі аналізу й узагальнення розглянуто теоретичні засади та практику реалізації оціночних понять як понятійно-категоріальної основи права, з'ясовано поняття, місце та роль оціночних понять у системі правових актів, насамперед України, тенденції розвитку та вдосконалення їх

застосування у законопроектній діяльності та чинному законодавстві. Надано авторське визначення оціночного поняття у правових актах, під яким слід розуміти закріплене у нормах права уявлення, що відображає у собі різні емпіричні властивості явищ шляхом закріплення їх правозначущих типів і зумовлює здійснення на його основі індивідуального піднормативного регулювання та конкретизації суспільних відносин чи самостійної оцінки конкретної ситуації з боку суб'єкта правозастосування (широке розуміння). Оціночне поняття нормативно-правового акта – це закріплений у нормі права загальний припис, зміст якого не містить чітко визначеної, завершеної системи ознак, що зумовлює здійснення індивідуального піднормативного регулювання суб'єктом правозастосування шляхом вільної оцінки у межах конкретної правозастосовної ситуації (вузьке розуміння). Визначення оціночних понять у широкому та вузькому розумінні є умовними та досить тісно взаємопов'язаними, а тому в дисертаційному дослідженні йдеться про оціночні поняття у правових актах, загалом. Доведено, що правилами юридичної техніки формування оціночних понять є: 1) визначення необхідності встановлення оціночного поняття у нормі; 2) обов'язок нормотворця – визначити логіко-мовну допустимість використання оціночного поняття та встановити ознаки, які достатньо обмежують зміст і обсяг оціночного поняття; 3) врахування необхідності конкретизації оціночних понять правозастосувачем; 4) встановлення напрямів для визначення змісту оціночних понять у процесі їх застосування шляхом наведення приблизного переліку їх ознак [21].

У дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Хворостянкін А.В. «Законодавчі дефініції у правовій теорії та практиці європейських держав (порівняльний аналіз)» (Київ, 2012) на основі опрацювання здобутків правової теорії та юридичної практики європейських країн відповідно до поставленої мети всебічно досліджується законодавча дефініція як один з видів нетипових нормативно-правових приписів; аналізуються сучасні підходи до сутності та правової природи законодавчої

дефініції у європейській та вітчизняній правовій науці; здійснюється порівняльно-правовий аналіз використання законодавчих дефініцій в правових системах загального права (на прикладі Англії) та правових системах романо-германської правової сім'ї; досліджуються основні історичні етапи розвитку теоретичних уявлень про законодавчу дефініцію в європейській правовій думці та практики її використання в законодавчих текстах на відповідних історичних етапах; розкривається значення дефінітивного припису для реалізації принципу правової визначеності та забезпечення «гнучкості» правового регулювання як складових верховенства права; аналізується роль законодавчої дефініції в процесі тлумачення закону відповідно до його «букви» та «духу», досліджується практика судів європейських країн, а також ЄСПЛ щодо застосування дефінітивних приписів [22].

Дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Бенедик В.І. «Норми адміністративно-процесуального права» (Харків, 2012) присвячено комплексному опрацюванню проблем що стосуються встановлення поняття, характеристики ознак та призначення норм адміністративно-процесуального права, їх співвідношення з нормами інших галузей права, структури та класифікації. Шляхом аналізу особливостей, цілей і ролі в регулюванні відповідних суспільних відносин формулюється поняття норми адміністративно-процесуального права як правової норми процедурного характеру, що регулює відносини, які виникають у сфері установчої, правотворчої чи правозастосовної діяльності. Досліджено особливості структури та елементів будови норм адміністративно-процесуального права. Надаються пропозиції щодо використання з метою підвищення ефективності правотворчої та правозастосовної діяльності адміністративно-процесуальних норм, що мають специфічну структурну будову – спеціалізованих (нетипових) норм. Ґрунтуючись на теоретичних дослідженнях і аналізі чинного законодавства пропонується класифікація норм адміністративно-процесуального права за різними критеріями. Автором

окремо досліджуються спеціалізовані норми адміністративно-процесуального права (норми-принципи, норми-дефініції), надається їхня загальна характеристика та визначаються їхні особливості [23].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Сидоренко О. О. «Процесуальні норми права: поняття, особливості, різновиди» (Харків, 2012) присвячена дослідженню природи процесуальних норм права, їх ролі у правовому регулюванні суспільних відносин, що розкривається шляхом встановлення співвідношення цих норм з нормами матеріального права. Узагальнено існуючі в юридичній науці підходи до характеристики розглядуваних норм. Обґрунтовано, що найповніше співвідношення матеріального і процесуального права досліджується прихильниками підходу, відповідно до якого останнє не тільки визначає порядок діяльності суду чи інших правозастосовних органів, а й охоплює правила поведінки, які опосередковують процедури встановлення й реалізації норм права матеріального. Головним призначенням процесуального права є встановлення порядку реалізації матеріальних норм права. При цьому йдеться як про норми, якими передбачено нормотворчі, правозастосовні та інші владні повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування, так і про ті, що регламентують процедуру здійснення норм матеріального права поза участю владних суб'єктів (прикладом може служити порядок укладення господарського договору). Обґрунтовано, що процесуальні норми дозволяють забезпечити більшу визначеність правового регулювання шляхом закріплення чітко встановлених процедур, завдяки яким суб'єкти права отримують можливість ознайомитися з тим, які вимоги до них висуває чинне право, реалізувати норми права, звернутися за захистом порушеного права, гарантованого матеріальними нормами [24].

5. Дослідження, пов'язані з різними аспектами реалізації нормативно-правових актів як джерел адміністративного права, нормотворчого процесу в адміністративно-правовій сфері.

Наприклад, дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Бабенко К.А. «Правове регулювання публічно-владних відносин: теорія і практика» (Київ, 2013) присвячена дослідженню правового регулювання публічно-владних відносин в Україні та її становлення як демократичної і правової держави. Обґрунтовано наукове визначення поняття публічно-владних відносин, а також охарактеризовано їх сутність як предмета правового регулювання в Україні. Проаналізовано специфіку розвитку системи правового регулювання публічно-владних відносин у сучасній Україні, висвітлено вплив правової і політичної системи на процес правового регулювання даного типу суспільних відносин, визначено інституціональні засоби стабілізації системи правового регулювання, з'ясовано роль органів державної влади в цьому процесі. Продемонстрована роль законодавства та інститутів права у регулюванні публічно-владних відносин, охарактеризовано значення правового закріплення основ суспільного і державного ладу в процесі правового регулювання публічно-владних відносин, розроблена теоретична модель удосконалення системи правового регулювання публічно-владних відносин. Доводиться, що процес правового регулювання публічно-владних відносин у демократичній державі включає у себе правове забезпечення взаємодії між державою і громадянським суспільством, що передбачає гарантії політичної участі громадян, і суспільства в цілому, можливості громадського контролю за діяльністю органів державної влади та їх посадових осіб. Обґрунтовуються пропозиції щодо подальшого розвитку правового забезпечення діяльності політичних партій, а також збалансування взаємодії окремих гілок державної влади [25].

У дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Бондаренко В. А. «Правова конструкція адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади» (Львів, 2012) проведено комплексне дослідження правової конструкції адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади. Визначено поняття

адміністративно-правової норми; з'ясовано логіко-структурну будову, призначення, особливості її конструкції; схарактеризовано види норм адміністративного права, форми їх реалізації. Застосовано системний підхід у дослідженні реалізації адміністративних норм органами виконавчої влади, впровадження норм Європейського Союзу. Обґрунтовано основні напрями підвищення ефективності правового регулювання стосовно застосування норм адміністративного права [26].

У дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Рябченко Я. С. «Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві» (Харків, 2010) розглядаються теоретичні та практичні питання оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві. Досліджено поняття, засади та значення процедури оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві. Розглянуто історичні етапи становлення та розвитку інституту оскарження нормативно-правових актів в Україні. Проаналізовано зарубіжне законодавство щодо оскарження зазначених правових документів. Визначено зміст, структуру, завдання провадження з оскарження нормативно-правових актів, окреслено правовий статус його учасників, а також досліджено засоби забезпечення законності під час провадження. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства, що регулює суспільні відносини, які виникають у зв'язку з оскарженням нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві [27].

Дисертаційна робота на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління Зелінського С.В. «Організаційно-правовий механізм експертизи нормативних актів в системі публічного управління» (Одеса, 2013) присвячена дослідженню проблемних питань, пов'язаних з науково-прикладним обґрунтуванням організаційно-правового механізму експертизи нормативних актів у системі публічного управління в Україні. Розкрито теоретико-методологічні засади експертизи нормативних актів у нормотворчому процесі як самостійної юридичної категорії, з'ясовано її

зміст, уточнено класифікацію та сутнісні ознаки поняття “експертиза нормативних актів”. Доведено, що експертиза нормативних актів, як засіб подолання нормотворчих помилок повинна носити комплексний характер і включати, крім експертних оцінок техніко-юридичного характеру (правова експертиза), спеціалізовані експертизи, зокрема економічну, правову, соціологічну, фінансову тощо. Обґрунтовано підходи щодо запровадження аксіологічної складової в нормотворчий процес, а саме етичної експертизи як складової експертизи нормативних актів. Визначено основні напрямки інституалізації експертизи нормативних актів у системі публічного управління та утворення відповідних інституцій у структурі органів публічної влади. Розроблено схему практичного застосування експертизи нормативних актів у нормотворчому процесі органами публічної влади [28].

Дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Пчеліна В. Б. «Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ» (Харків, 2011) присвячено аналізу інституту перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ України. Визначено поняття, особливості та види адміністративних актів органів внутрішніх справ, поняття, значення та способи забезпечення їх законності. Охарактеризовано процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ за ініціативою осіб, інтересів яких вони стосуються, перегляду вказаних актів у порядку контролю та прокурорського нагляду. Визначено особливості судового перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, зокрема перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у судах першої інстанції, з’ясовано сутність та особливості рішень судових апеляційних та касаційних інстанцій, прийнятих з питань перегляду зазначених актів [29].

Таким чином, розглянуті монографічні дослідження засвідчують відсутність комплексної наукової розробки матеріально-процесуальних аспектів питань місця нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права України. Такий стан вимагає здійснення системного аналізу та проведення комплексного дослідження означеного питання.

Поряд із цим, слід вказати також на факт існування інших видів наукових публікацій, у яких розкриваються проблеми нормативно-правових актів як частини джерельної системи адміністративного права та законодавства. Зокрема, мова йде про статті вітчизняних вчених (див., наприклад, [30-42] та ін.), у яких переважно через джерела права та систему джерел адміністративного права, аналізуються окремі питання пов'язані із процедурою прийняття, реалізації, оскарження, використання в адміністративно-юрисдикційній, а також адміністративно-процесуальній діяльності, нормативно-правових актів.

Публічно-правова сфера є вкрай різноманітною і охоплює практично усі сфери суспільного життя. Побудова ефективної системи нормативно-правового регулювання, що можливо здійснити тільки при існуванні якісно сформованих нормативно-правових актів є передумовою подолання прогалин і недостатньо урегульованих правовідносин. Тому, концептуальне та правильне розуміння ролі нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права (як і системі всієї публічно-правової науки та законодавства) буде залишатись пріоритетом для правової науки, зважаючи на важливість наслідків нормотворчої діяльності та їхнього впливу на державницькі процеси.

Підсумуємо.

1. Теорія права надала можливості сформулювати правильне розуміння архітекtonіки конструкції нормативно-правових актів, результатом чого є вірне визначення їхнього кінцевого призначення, а також соціальну, або публічну групу кінцевих об'єктів впливу. Конструкція нормативно-правового акту є важливим елементом якісного правового впливу і гарантією побудови ефективної системи законодавства, яке здатне до комплексного забезпечення різних суспільних та державних процесів. Практичне значення будь-якого нормативно-правового акту полягає у цілеспрямованому впливі на конкретно-визначені групи суспільних відносин, що в комплексі створює усеохоплююче правове поле, при цьому зменшуючи негативні наслідки

правових прогалин і впливу інших соціальних регуляторі. Тільки норми права (та їхнє вираження в нормативно-правових актах) забезпечується державою і формують обов'язкові для усіх правила поведінки.

2. Проведений аналіз дозволив виділити такі основні напрямки досліджень, які стали методологічним підґрунтям розробки питань нормативно-правових актів як джерел адміністративного права. Це, зокрема:

- дослідження проблем конструювання та ефективності нормотворчості;
- дослідження нормотворчої діяльності різних публічних інституцій;
- дослідження різних видів джерел норм публічного права;
- дослідження природи норм права, які стали основою нормативно-правових актів;
- дослідження, пов'язані з різними аспектами реалізації нормативно-правових актів як джерел адміністративного права, нормотворчого процесу в адміністративно-правовій сфері.

Таким чином, розглянуті монографічні дослідження засвідчують відсутність комплексної наукової розробки матеріально-процесуальних аспектів питань місця нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права України. Такий стан вимагає здійснення системного аналізу та проведення комплексного дослідження означеного питання.

1.2. Теоретико-правова характеристика системи джерел адміністративного права України

Проблематика джерел права посідає одне із чільних і у той же час дискусійних місць у загальнотеоретичній юриспруденції. Саме складність обраної тематики зумовлює потребу в аналізі наукових підходів її розуміння. Належна визначеність термінологічного апарату зумовить якість формування системи джерел права у практичній площині.

Розуміння сутності досліджуваної проблематики – є підґрунтям для формування чіткої наукової позиції щодо характеристики системи джерел адміністративного права України. Будучи родовою категорією стосовно багатьох інших понять, водночас є досить складною для аналізу, як за обсягом, так і за своїм предметом.

Проблемність питання полягає у тому, що сьогодні в Україні відбувається системна перебудова всіх ланок. Трансформації наскільки глобальні, що вирішення їх можливе за умови реалізації комплексу факторів, належного вивчення питання, залучення міжнародного (в тому числі європейського) досвіду. Сучасні реалії вимагають усвідомити потребу забезпечення принципу верховенства права в системі законодавства України. При цьому норми права, що встановлюються суб'єктами правотворчості, повинні відповідати положенням Конституції та законів України. Проблематика наближення джерел права України до системи права Європейського союзу є однією із найбільш актуальних як у практичній, так і у науковій площині.

Суттєвий перелік наукових праць з питань джерел та системи права в юриспруденції є додатковим підтвердженням наукового інтересу у цій сфері, зберігається актуальність наукових розробок, що викликане системними змінами не лише у системі адміністративного права України, а й системи права України взагалі.

Теоретико-правові та практичні аспекти питання джерел права розкривали у своїх дослідженнях такі вчені як Кечекьян С.Ф., Александров Н.Г., Алексєєв С.С., Рабінович П.М., Луць Л.А., Скакун О.Ф., Марченко М.Н. та ін. Вітчизняними науковцями періоду незалежності здійснено значний вклад у розвиток теорії джерел права. Серед найбільш помітних комплексних досліджень відзначаємо праці Гайової О.В., Горбунової Л.М., Євграфової Є.П., Кириченко О.М., Куценко І.В., Москаленко О.М., Овчаренко І.М., Пархоменко Н.М., Пашутіна В.В., Смирнової К.В., Тополевського Р.Б., Хомюк Н.С. тощо.

Однак, остаточного вирішення, не зважаючи на значну кількість наукових досліджень з даної проблематики, на сьогодні ще не має.

У рамках нашої наукової тематики напрацьовано величезну кількість теоретичного матеріалу. Вбачаємо за потрібне зупинитись на аналізі окремих, найбільш знакових або комплексних дослідженнях за вказаним напрямком.

З'ясування сутності поняття «система джерел права» є одним із перших наших завдань. Базуючись на багатому науковому матеріалі спробуємо сформулювати власне бачення цього явища.

Згідно з позиціями деяких авторів саме поняття було запроваджено ще за часів Римської імперії, а саме, римським істориком Титом Лівієм (59 до н.е. – 17 н.е.) [43, с. 217]. Тобто, маємо справу із поняттям, що формувалося більше двох тисячоліть і при цьому залишається одним із найбільш дискусійних. Хоча початком фундаментальних досліджень вбачають ХІХ століття.

Багатогранність інтерпретацій поняття «джерела права» в зарубіжній та вітчизняній науці продовжує зберігатися. Ми відзначаємо цілий спектр підходів, який обумовлювався початково формуванням правових шкіл у ХІХ – ХХ століттях.

Одна із вітчизняних дослідниць Качур В.О., здійснивши аналіз спектру досліджень, виділяє 15 підходів до розуміння «джерело права» [44, с. 37].

Серед науковців, праці яких піддавалися аналізу, представлені адепти зарубіжної, радянської та сучасної вітчизняної теоретико-правової науки. Наведемо деякі із них: 1) джерела створення і джерела пізнання (Гарсія Гаррідо М.Х.); 2) змістовні (сутнісні) і формальні джерела права (Бержель Ж. - Л.); 3) матеріальні і формально-юридичні джерела права (Жалинський А.Е., Рерихт А.А.); 4) джерела змісту права, джерела правоутворення та джерела пізнання права (Федушак-Паславська Г.М.); 5) матеріальний зміст, джерело пізнання, формально-юридичний зміст (Комаров С.А.); 6) матеріальні, формальні, ідеологічні, джерела знань про право (Протасов В.Н.); 7) джерела права в широкому значенні (матеріальні, ідеологічні, історичні, моральні та міжнародне право) і джерела права у вузькому значенні (формально-логічні) (В. В. Лазарев та інші); 8) джерела права у широкому розумінні (генеза (походження права), що включає в себе такі різновиди – матеріальний та ідеологічний) і джерела права у вузькому розумінні (формально-юридичному) (Грант Н.Л.) [44, с. 37].

Окрім того, дискусійним залишається співвідношення понять «джерело права» та «форма права». Дослідники традиційно вказують на розходженні цих понять. Зокрема, джерело права розглядається як більш широка категорія, в якій форма права є лише однією зі складових. Так, на думку І. Лукашука, поняття «джерело» охоплює не лише форму існування норми, а й спосіб її створення [45, с. 18]. Поширеним є також підхід, за яким «форма права» відображає суто внутрішню організацію змісту норм права та його зовнішнього прояву, у той час як «джерело права» — витoki формування права, систему факторів, які визначають його зміст і форми вираження [46, с. 329].

Зазначений підхід приймається і європейськими правознавцями. Так, Д. Лесок підкреслює, що джерело права (source of law) — це причина права (cause of law), так званий креативний елемент, який бере участь у формуванні норми права і в той же час сам може виступати нормою права [43, с. 217].

Серед значного розмаїття праць маємо виокремити науковців, які аналізували загальнотеоретичні положення проблематики на рівні дисертаційних досліджень.

Передусім слід приділити увагу фундаментальній праці Пархоменко Н. М. «Джерела права: теоретико-методологічні засади» [47]. У роботі проведено ґрунтовний аналіз ознак джерел права у формально-юридичному розумінні, що дає змогу відмежувати їх від інших правових та неправових явищ. З'ясування основних ознак джерел права надало авторці можливість визначити поняття останніх у формально-юридичному значенні, а саме: джерела права – це обов'язкові до виконання акти уповноважених суб'єктів права, що містять норми права у письмовій формі, а також акти волевиявлення владних суб'єктів, що є неписаними нормативними фактами, на основі яких (актів) виникають, змінюються та припиняються правові відносини.

Пархоменко Н.М. аналізувала сучасні напрацювання щодо визначення сутності та змісту вітчизняного праворозуміння, відповідних підходів до проблем джерел права. Зокрема, зазначено, що в сучасній українській юридичній науці розробляються різні концепції праворозуміння. На думку автора, інтегративна концепція праворозуміння має стати основою розвитку вітчизняної правової парадигми [47, с. 17-19].

Низка сучасних дослідників аналізують зміст, видове наповнення, функціональне призначення джерел права через призму концепцій праворозуміння.

Пархоменко Н.М. визначає, що сучасне праворозуміння засновується на плюралістичному підході до визначення права та його джерел і представлене кількома концепціями: інструментальною, лібертарною, комунікативною, інтегративною [47, с. 13].

На нашу думку, саме комплексні підходи найбільш ефективні у сучасній науці. Поєднання позитивних рис різноманітних концепцій надає максимальний результат, особливо коли мова йде про практичну складову

права. Хоч і маємо погодитися із тим, що формально-юридичний підхід превалює у багатьох науковців-адміністративістів.

Ще одна досить змістовна праця Хомюк Н.С. «Сучасна система джерел права України: загальнотеоретичні аспекти» спрямована на розв'язання нашої наукової проблематики, є спробою пошуку оптимальної моделі системи джерел права в Україні [48].

Тополевський Р. Б. у праці «Системні зв'язки юридичних джерел права» визначає систему джерел права як сукупність всіх форм юридичного закріплення і організаційного забезпечення інформації про загальнообов'язкові правила поведінки (юридичні норми) у сукупності їх взаємозв'язків (генетичних, структурних і функціональних), через які об'єктивуються нормативні приписи галузі права, нормативні складові національної чи регіональної (наднаціональної) правової системи чи міжнародного правопорядку [49].

Євграфова Є. П. у праці «Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики)» аналізує з точки зору лібертарно-легістського підходу становлення та розвиток системи національного законодавства у широкому його значенні [50]. Окрему увагу зазначеній праці присвятимо у наступному підрозділі.

Серед знакових правників ХХ – ХХІ ст. Алексєєв С. С. посідає своє гідне місце. Низка його робіт пострадянського періоду відображають розуміння автором проблематики джерел права і його системи [51-53].

У комплексній праці «Теорія права», науковець на основі аналізу цивілізаційного розвитку права, як явища в цілому, приходять до висновку: все більше чітко проявляються загальні закономірності права як явища цивілізації та культури і включають чотири чинники: переважання дозвільного регулювання для громадян на основі їх автономії, підвищення ролі обмежувально-дозвільного порядку функціонування органів влади, становлення та удосконалення розвиненої системи правових засобів [51, с.

70]. Саме ці чинники серед сфери публічного права є визначальними і для системи адміністративного права України.

Однією із базових властивостей права Алексєєв виділяє **системність (структурованість)** – внутрішню підрозділеність позитивного права на галузі, інститути, системність, яка має головним чином «внутрішнє значення», забезпечує функціонування права як єдиного цілісного організму. Право як інституціональне утворення надає значення зовнішнім формам (джерелам) права [51, с. 78]. Детально аналізуючи структурованість права, як показник його інституціональності, автор виділяє його багаторівневу, ієрархічну структуру, на яку впливають особливості економічного устрою, соціально-політичний, духовний розвиток, політичний режим тощо, при цьому розділяючи на 2 основні сфери – публічне та приватне [51, с. 187].

Широкий підхід до аналізу системи правових явищ в рамках права України дає змогу висвітлити структуру національної правової системи вцілому, тобто єдність і взаємодія всіх її компонентів.

Особливо останній чинник – взаємодія, на нашу думку, є ключовим для будь-якої системи. Тому що, саме від рівня та якості роботи (взаємодії) окремих елементів залежить якість системи як цілого. У нашому випадку – вони є виразником також і процесуально-процедурного характеру права.

Важливим загальнонауковим підґрунтям для розуміння системи є загальна теорія систем.

Під цілісною системою розуміють сукупність елементів, взаємодія яких породжує такі нові якості, які відмінні (більші, вищі) від суми якостей її складових частин (елементів). Істотні зв'язки між елементами зумовлюють появу в даній сукупності нових властивостей і закономірностей, які відсутні в умовах роз'єднаності елементів. Саме тип взаємозв'язків між елементами визначає тип системи. Як бачимо наша позиція щодо виключного значення характеру взаємодії (взаємозв'язків) між елементами системи для характеристики будь-якого системного явища є виправданою, а, відповідно,

може бути покладена в основу аналізу системи джерел адміністративного права України.

Один із дослідників загальної теорії систем Дудник І. М. [54, с. 34-35] пропонує такі основні властивості систем: цілісність, подільність, різноманітність, ідентифікаційність, ізолюваність, зростання ентропії, стійкість, стійкість зв'язків тощо.

Серед властивостей, що є певною мірою «класичними» (цілісності, ієрархічності, структурності та функціональності) нас зацікавила наступна: «Суперечливий характер взаємодії між елементами та між системою і середовищем - як головне джерело розвитку системи» [54, с. 34-35]. Тому що динаміка (рух) права через реальні або змодельовані суспільні відносини, свідчить про його якість та відповідність характеру суспільних відносин. Якщо ж норми права не відповідають потребам суспільства, вони автоматично починають відмирати і виступають джерелом пошуку нових моделей поведінки та їх закріплення у джерелах права.

Ще однією з важливих якостей є інформаційність системи – як умова її самоорганізації та передумова зовнішнього управління системою. В сучасних дослідженнях все більше приділяється увага інформаційному чиннику. Входження людства в епоху інформаційного суспільства прискорило ці процеси. Однак, у більшості робіт інформаційність як властивість системи зводиться до питань обміну інформацією (інформування). Ми забуваємо що поняття «інформація» хоч і відносно молоде (середина ХХ ст.) проте охоплює 100 % понять, явищ та процесів, які відбуваються або відбувалися.

Саме з цих причин вбачаємо за необхідне актуалізувати значення інформаційних чинників (у широкому розумінні) при характеристиці обраної проблематики.

Родовими та видовими ознаками різноманітних систем є: наявність структурних елементів; системоутворюючі зв'язки між елементами; утворення цілісної системи в результаті взаємозв'язку та взаємодії утворювальних її елементів; наявність у структурних елементів певної

автономії і відносної самостійності по відношенню одне до одного, а системи в цілому – по відношенню до оточуючих систем. Аналізуючи таке явище, як система джерел права, потрібно звернути увагу на основні позиції щодо її юридичної природи, висвітлені в юридичній літературі. Так, Н.М. Пархоменко виокремлює такі ознаки системи джерел права [47]: а) вона складається з багатьох різномірних частин – підсистем джерел права, які взаємодіють завдяки системним зв'язкам; б) її здатність до змін унаслідок впливу, як з боку інших підсистем правової системи; в) у процесі розвитку переходить з рівня на рівень – від звичаєвого неписаного права – до складної динамічної системи; г) у процесі функціонування завдяки системним зв'язкам виявляються нові принципи правоположення, приписи існування яких не передбачені у процесі її формування, які прямо не закріплені в юридичних джерелах права; д) охоплює національну; ієрархічну та горизонтальну (галузеву) структуру; е) характеризується внутрішньою узгодженістю (взаємозв'язок та несуперечність джерел права); є) має суб'єктивно-об'єктивний характер (суб'єктивний – системність джерел права формується суб'єктами правотворчості, але при цьому є об'єктивна потреба її існування); ж) спостерігається активний характер джерел права, стосовно системи права та пов'язаних із правом систем; з) наділена динамічністю, що виявляється у такому: пряма та безпосередня дія; удосконалення джерел права; оновлення; процеси диференціації та інтеграції джерел права.

Визнаючи правильність цієї позиції, одна із дослідниць проблематики Н. Хомюк зазначає, що характеристика системи джерел права мала б здійснюватися, насамперед, на основі системного підходу, у межах якого необхідно виявити первинні елементи, встановити постійні зв'язки між ними, виокремити її структуру, мету та особливості функціонування структурних частин [48, с. 29].

Саме такий підхід застосовує до характеристики системи джерел права Л.А. Луць, що дозволяє їй виокремити такі основні ознаки [48]: 1) система джерел права – це зовнішня форма системи права; 2) первинним елементом її

є нормативно-правовий припис, через який формалізується та об'єктивується норма права; 3) нормативно-правові приписи взаємопов'язані та взаємоузгоджені; 4) вона є поліструктурним утворенням; 5) вона є нормативно-правовою організацією, необхідною для забезпечення правового регулювання в будь-якому суспільстві; 7) нормативно-правові приписи об'єктивуються у відповідних зовнішніх формах права; 8) має динамічний, значною мірою суб'єктивний характер (залежить від діяльності суб'єктів правотворчості).

Ісмайлов К.Ю. справедливо зазначає, що для остаточного визначення змісту категорії «джерело права» першочергове значення мають ознаки цього явища, завдяки наявності яких певний акт може претендувати на значення джерела права:

1) нормативність – в усіх джерелах права міститься набір певних правил поведінки в тій чи іншій сфері суспільних відносин, регульованих правом. Їх застосування розраховано на невизначену кількість випадків;

2) норма права, що міститься в джерелі, має відповідні форми вираження і закріплення;

3) публічність - вплив держави на формування кола джерел права – держава і її органи можуть самостійно розробляти ті чи інші джерела права і вводити їх в дію (напр., нормативно-правові акти), можуть їх санкціонувати (напр., правовий звичай);

4) загальнообов'язковість - здійснення правових приписів всіма суб'єктами права обумовлена їх захистом з боку держави і можливістю застосування заходів примусу до порушника норм, які вони містять;

5) формальна визначеність як вираження, так і закріплення – чіткість і визначеність формулювань суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, санкцій за їх порушення, документальний характер закріплення в джерелах права правил поведінки суб'єктів;

6) доступність - вільний доступ всіх суб'єктів права до отримання інформації про зміст джерела, заснований на визначеному порядку його

оприлюднення, офіційного опублікування, що доповнюється зрозумілою мовою і формою викладу джерел права [55, с. 97];

7) легальність - правомірність виникнення та функціонування;

8) легітимність - визнання норми населенням через показник дотримання чи порушення її. Цю ознаку С.А. Карапетян відносить, на протипагу усім попереднім, які, на його думку, характеризують зовнішній бік правової норми, до внутрішніх її ознак, які характеризують її внутрішню сутність [56, с. 10];

9) ієрархічність – джерела права утворюють певну ієрархію за юридичною силою, розташовуються в порядку послідовного зменшення останньої [57, с. 10];

10) набувають загальнообов'язкової сили, змінюються та втрачають юридичну силу, відповідно до спеціальної юридичної процедури;

11) системний характер, який виявляється у взаємозв'язках між ними, про що мова піде далі [58, с. 11];

12) як зазначає О.М. Дроздов, однією з ознак джерела права є його самодостатність, тобто можливість безпосередньо, без наявності будь-яких допоміжних механізмів застосовувати його [59, с. 19], [13, с. 26-27].

С.С. Алексєєв наголошує – від структури права потрібно відокремлювати структуру його джерел. Якщо перше, це об'єктивно існуючий поділ в середині самого права, то друге являє собою склад, співвідношення, побудову джерел, зовнішньої форми права, в тому числі нормативних актів, наявність у них підрозділів, які розділяються за предметним та ціловим критеріями [51, с. 188].

В той же час обидві системи тісно пов'язані між собою втілюючи глибоку органічну єдність форми і змісту в праві. Тобто відзначаємо органічний дуалізм у праві з огляду на його форму та зміст.

Автор віддає певну перевагу континентальній правовій системі, особливо відображеній у кодифікованій формі, за допомогою якої правовий матеріал системно організується: нормативні положення формулюються в

системному вигляді і шляхом їх об'єднання, введення загальних норм, норм-принципів створюються структурні підрозділи нормативної системи.

На нашу думку, саме можливість введення у кодифіковані джерела загальні норми та норми-принципи ефективно забезпечує взаємодію окремих галузей права в системі права взагалі.

При цьому галузі права – це найбільш крупні, центральні ланки структури права. Охоплюють основні види суспільних відносин, мають якісні особливості, які потребують відокремленого юридично своєрідного регулювання.

Так званий «галузевий режим», втілюється у двох компонентах: особливих засобів та прийомів регулювання; особливість принципів та загальних положень, які пронизують зміст даної галузі з інтелектуального боку [51, с. 192]. Ці компоненти настільки значимі, що втілюються у специфічних методи та механізми правового регулювання. Які у свою чергу, є безпомилковим і практично важливим критерієм існування самостійної галузі права.

Система ж адміністративного права України визначається сучасною правовою наукою як визначальна галузь права. А, відповідно, їй притаманні ознаки системоутворюючої галузі права зі специфічним предметом та методом правового регулювання.

У листопаді 2009 року відбулися академічні читання з проблеми пошуку оптимальної моделі системи права України [60]. Фундаментальна доповідь Р. А. Майданика «Система права України: пошук оптимальної моделі» яскраво засвідчила спрямування сучасної української науки до поділу системи права на публічне та приватне [61].

Саме така спрямованість дуалістичного поділу системи права, системи джерел права пояснюється низкою чинників: 1) європоцентризм української системи права протягом двадцяти восьми століть; 2) процеси євроінтеграції вимагають наближення і у сфері права (тобто поширення дуалістичного підходу до розуміння системи національного права); 3) зумовлено самим

характером правовідносин; 4) винятковим значенням ефективного регулювання публічно-правових відносин, тощо.

Традиційно для українського «автентичного» права, що формувалося протягом XVI – першої половини XIX ст. була притаманна аналогічна система поділу на приватне та публічне (симбіоз правових систем Київської Русі, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, а у XVIII – XIX ст. ще й Російської та Австро-Угорської імперії).

На думку Оборотова Ю.М. правова спадщина є потужним фактором впливу на розвиток вітчизняної системи права. Автор у дисертаційному дослідженні одним із предметів аналізу – визначав питання правової спадщини України та її правової культури в епоху постмодерну [62, с. 3].

Аналіз історичних аспектів розвитку системи права України свідчить про традиційну спрямованість до європейських цивілізацій, а, відповідно, і правових систем. Хоча зараз є науково обґрунтовані висновки, що саме населення території України є тим цивілізаційним фундаментом, на якому сформувалася сучасна європейська цивілізація. І ці процеси проходили сім – п'ять тисяч років тому. Можливо це пояснює наше прагнення до європейської інтеграції? Проте, у нашому дослідженні будемо орієнтуватися на історію державно організованого суспільства. І спробуємо довести саме європейсько спрямовану модель системи права України.

У науковій літературі аналогічної періодизації європейського розвитку правової системи України не зустрічали, тому можемо запропонувати власну періодизацію розвитку системи права України протягом існування державно організованого суспільства. Виокремлюємо вісім основних етапів:

1) грецькі міста-держави у Північному Причорномор'ї – VII ст. до н.е. – VII н.е. елементи системи права яких відчуваємо і до сьогодні, оскільки виступають базовим джерелом, а перебування цих міст під владою Риму, утвердило дію римського права з класичним поділом на публічне та приватне;

2) період Київської Русі X – сер. XIII ст. Прикладом цього є цілий комплекс джерел права, починаючи з міжнародних договорів з багатьма Європейськими країнами, передусім з Візантійською імперією;

3) період Галицько-Волинського князівства кінець XII – перша половина XIV ст. – унікальний період розвитку західноукраїнських областей, що скоріш за все визначив їх подальшу долю до цих пір. Визнання права на правління (суверенітет) галицьких князів монархічними домами Європи, Католицькою церквою та ханами Золотої Орди свідчить про міжнародний авторитет та визнання, і безумовно, європейський характер українського права; яскравим прикладом є коронація Данила Галицького Папою Римським Інокентієм IV у 1253 році;

4) період Великого князівства Литовського XIV – XVI ст. – початково рецепція права Київської Русі, у подальшому три Литовські статuti прийняті в XVI ст. яскраво засвідчили приналежність української системи права до загальноєвропейської системи цінностей;

5) період Речі Посполитої (1569 – 1795pp.) – знову ж таки симбіоз дії величезного спектру норм з точки зору суверенів його формування (Польща, Московська держава, Кримське ханство, козацьке право, звичаєве, канонічне право тощо) однак заперечувати основний вплив Речі Посполитої на формування права досить складно;

6) період двох імперій Російської та Австро-Угорської теж свідчить про дію норм європейських правових систем. Особливий вплив континентальної правової сім'ї у XIX ст. через призму правових систем двох імперій;

7) період національної революції початку XX ст. Всі державні утворення цього періоду (УНР, ЗУНР, Українська держава) були спрямовані на західні традиції та стандарти у сфері права;

Із зрозумілих причин радянський період розвитку права важко віднести до числа європоцентристських, хоча саме ця правова система стала вихідною для сучасної України;

8) сучасний етап розвитку національної системи права – це період конвергенції з європейською системою права. Цей процес називають по різному: імплементація, адаптація, гармонізація тощо. Тим не менш система джерел національного права збагатилася під впливом європейської системи права, а особливо його джерел.

Майданик Р., аналізуючи вплив двоблокової структури права на судову систему наголошує: «дуалізм права слід розглядати як методологічне підґрунтя вирішення проблемних питань розмежування судової юрисдикції» [61, с. 246].

Отже, можемо припустити, що система права – це конгломерат великих і малих систем, що взаємодіють як всередині, так і з іншими системами (зовнішня взаємодія), формуючи при цьому вектори для розвитку суспільних відносин за допомогою принципів права, норм-принципів, норм права тощо. Особливості взаємодії, обсяг предметів та об'єктів на які впливають ці системи, наявність значного спектру засобів впливу (взаємодії) викликає величезну кількість питань. Тому ми чудово розуміємо і практиків-юристів, які є прихильниками позитивістського підходу до розуміння права. Статті закону забезпечують ясність, чіткість, однорідність їх застосування.

Система права має складний набір функцій, що з одного боку характеризує властивості самої системи (функціональний підхід), з іншого боку потребує вивчення та узагальнення проблематики функцій системи права, з можливістю прогнозувати їх подальший розвиток.

Адміністративне право України є однією із таких фундаментальних галузей, яка здатна концентрувати генеральні правові режими та групові методи правового регулювання, відрізнитися юридичною чистотою, бути юридично первинною (мати вихідний правовий матеріал для інших галузей).

І в сучасних умовах адміністративне право України зазнає значних змін.

При цьому системі адміністративного права спільно з цивільним правом надається виняткове значення, як визначальні сфери розподілу на публічне та приватне право.

До аналогічних висновків приходять і Стеценко С.Г. Адміністративне право – одна з найбільших галузей права України. Це пов'язано з великою кількістю суспільних відносин, урегульованих за допомоги норм адміністративного права. Водночас указаній галузі права притаманні системність, цілісність і структурність, які обумовлюють предмет правового регулювання, мету, завдання і принципи адміністративного права [63].

Це свідчить про наявність визначеної системи адміністративного права. Важливість системи адміністративного права пояснюється багатьма факторами, основні з яких: вона надає можливість аналізу внутрішньої побудови адміністративного права; дозволяє законодавцеві з прийняттям нового нормативного акта ефективно поєднувати його з наявною нормативною правовою базою; зменшує вірогідність прийняття посадовими особами, які мають владні повноваження, неправомірних рішень.

На нашу думку, сучасна система джерел права України розвивається у значній мірі під впливом європейських правових стандартів (цьому аспекту буде присвячено окрему увагу у подальших підрозділах), а тому певна частина нормативно-правових приписів змінюється. Реформується і весь комплекс нормативно-правових актів: створюються нові галузі, інститути; з'являються нові джерела права; широко використовується загальнодозвільний принцип правового регулювання. Поряд з цим для національної системи права притаманна часта змінюваність нормативно-правових приписів, що спричиняє їх інфляцію, зростання кількості, колізійність, дублювання; зниження ефективності правового регулювання.

Ще наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років було сформовано Концепцію розвитку законодавства України. Відповідно до Концепції розвитку законодавства України на 1997 – 2005 роки одним із принципів розвитку й удосконалення законодавства названо принцип системності й узгодженості [64, с.20].

Відповідність чи невідповідність цим принципам системи права України та його елементів – питання що ще належить з'ясувати науці.

У колективній монографії за редакцією Беха В.П. «Аутопоезіс соціальних систем» автори сформулювали ознаки великих систем [65]:

1. Цілеспрямованість і керованість, тобто наявність у системи загальної мети і призначення.

2. Складна ієрархічна структура організації, що передбачає поєднання централізованого управління з функціональною автономністю частин.

3. Емерджентність системи, тобто наявність інтегративних властивостей, які неможливо вивести з відомих (спостережуваних) властивостей елементів системи.

4. Багатоканальність зв'язків елементів – взаємозв'язок підсистем на одному рівні (по горизонталі) доповнюється взаємозалежністю між різними рівнями за ієрархією (по вертикалі).

5. Складні відносини між змінними величинами (включаючи складні петлі зворотного зв'язку), які призводять до того, що зміни на рівні однієї величини зумовлюють зміни багатьох інших величин.

6. Наявність інформаційних зв'язків між частинами і підсистемами, а також зовнішніх інформаційних зв'язків з іншими системами.

7. Полікритеріальність оцінки результативності функціонування системи.

8. Наявність збудників, функцію яких виконують конкуруючі складові системи та конфліктні ситуації.

Викладене вище дає нам змогу зробити висновки у вигляді авторської дефініції двох ключових понять нашого дослідження «джерела адміністративного права України» і «система джерел адміністративного права України»

Джерела адміністративного права України – це втілені (виражені) ззовні у певних формах ідеологічні, загальносоціальні та матеріальні витoki адміністративного права, що відображають його соціальну цінність у конкретно-історичних умовах.

Система джерел адміністративного права України є складна за структурою, динамічна, багатофункціональна, цілеспрямована та керована складова системи права України, яка відображає особливості становлення останньої, ефективно взаємодіє з іншими елементами національної системи права, забезпечуючи їх розвиток за допомогою принципів права, норм-принципів, стандартів та методів правового регулювання.

Підсумуємо.

1. У підрозділі запропоновано власну періодизацію європейського характеру розвитку системи права України протягом існування державно організованого суспільства. Виокремлено вісім основних етапів: період стародавньої Греції та Риму, Київська Русь, період Галицько-волинського князівства, Період Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Австро-Угорської та Російської імперії, період національних визвольних змагань 1917-1921 рр. та сучасний етап.

2. Сформульовано авторські дефініції двох ключових понять нашого дослідження «джерела адміністративного права України» і «система джерел адміністративного права України»

Джерела адміністративного права України – це втілені (виражені) ззовні у певних формах ідеологічні, загальносоціальні та матеріальні витоки адміністративного права, що відображають його соціальну цінність у конкретно-історичних умовах.

Система джерел адміністративного права України є складна за структурою, динамічна, багатофункціональна, цілеспрямована та керована складова системи права України, яка відображає особливості становлення останньої, ефективно взаємодіє з іншими елементами національної системи права, забезпечуючи їх розвиток за допомогою принципів права, норм-принципів, стандартів та методів правового регулювання.

3. Спрямованість дуалістичного поділу системи права на публічне та приватне й системи джерел права пояснюється низкою чинників: 1) європоцентризм української системи права протягом двадцяти восьми

століть; 2) процеси євроінтеграції вимагають наближення і у сфері права (тобто поширення дуалістичного підходу до розуміння системи національного права); 3) зумовлено самим характером правовідносин; 4) винятковим значенням ефективного регулювання публічно-правових відносин, тощо.

4. Система права – це конгломерат великих і малих систем, що взаємодіють як всередині, так і з іншими системами (зовнішня взаємодія), формуючи при цьому вектори для розвитку суспільних відносин за допомогою принципів права, норм-принципів та норм права. Особливості взаємодії, обсяг предметів та об'єктів на які впливають ці системи, наявність значного спектру засобів впливу (взаємодії) викликає величезну кількість питань. Система права має складний набір функцій, що з одного боку характеризує властивості самої системи (функціональний підхід), з іншого боку потребує вивчення та узагальнення проблематики функцій системи права, з можливістю прогнозувати їх подальший розвиток.

1.3. Ознаки та особливості нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права України

З'ясувавши у попередньому підрозділі сутність системи джерел адміністративного права України, її місце у системі джерел права України, нам варто спробувати охарактеризувати один із найбільших її блоків – нормативно-правовий акт.

Однак, при цьому маємо враховувати якість законодавчого матеріалу, а відповідно і характер впливу на існуючі суспільні відносини.

При розробці визначеної проблематики аналізу піддавалися ґрунтовні наукові праці переважно представників вітчизняної науки, оскільки це забезпечує максимальне наближення до вирішення наукової проблеми саме в рамках національної системи права. Хоча євроінтеграційні прагнення України зумовлюють необхідність врахування і зарубіжного досвіду, в тому числі у сфері права.

Так, Гайова О. В. у своїй праці «Закон як джерело сучасного континентального права (загальнотеоретичні та порівняльно-правові аспекти)» визначає встановлення місця законів у системі джерел сучасного континентального права, зокрема, і в Україні, подібних та відмінних ознак законів, а також тенденцій їх розвитку. Однією із перших висловлює позицію щодо необхідності прийняття спеціального закону «Про систему джерел права», який би чітко визначив основні параметри такої системи та відповідні процедури [66]. Цю позицію у подальшому підтримано К. Ю. Кармазіною у праці «Закон «Про систему джерел права України»: актуальність та перспективи», який повинен зафіксувати визначення поняття системи джерел права України як комплексу взаємопов'язаних та взаємоузгоджених нормативно-правових приписів, що об'єктивовані у відповідних зовнішніх формах; визначити сучасні джерела права України, які утворюють цю систему, з конкретизацією всіх підвидів і підсистем;

встановити внутрішню будову системи джерел права з врахуванням основних типів зв'язків, які потрібно підтримувати у належному стані завдяки ефективному механізму взаємодії джерел права України [67].

Значне наукове розмаїття поглядів та підходів на проблематику нормативно-правового акту та його місце у системі джерел адміністративного права зумовлює потребу акцентувати увагу на дисертаційні дослідження за нашим напрямком. При цьому ми дотримуємося ієрархічного принципу побудови системи нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права України.

Праця Овчаренка І. М. «Закони у системі джерел (форм) права та їх класифікація» [68] є важливим науковим підґрунтям для аналізу цього виду джерел адміністративного права. Комплексне дослідження теорії закону дозволяє висунути науково обґрунтовані вимоги до законів, що розробляються. Ці вимоги, укладені з урахуванням актуальних потреб практики законотворення і правозастосування, мають на меті забезпечити ефективність законів у реальному регулюванні суспільних відносин та сприяти підвищенню правової культури суспільства через підвищення якості законів і досягнення їх відповідності праву. Автор, проводить ґрунтовний аналіз та класифікацію законодавчих актів. Присвятивши окрему увагу таким видам законів, як модельний. Овчаренко І.М. пропонує дефініції загального модельного закону, внутрішньодержавного (у федераціях) і міждержавного модельних законів; підкреслюється, що на відміну від закону держави, обов'язкового для її громадян, міждержавний модельний закон розробляється, як правило, міжнародними організаціями, які не вправі нав'язувати його державі [68, с. 14]. Закон як міра охоронюваного державою права є найбільш ефективним виразником права та його досконалою формою. Однак окремі пропозиції автора щодо внесення змін до законодавства України, так і залишилися на рівні наукових розробок.

Кириченко О. М. у праці «Органічні закони в системі законодавства України» [69] характеризує органічний закон як прийнятий законодавчим

органом (або шляхом референдуму) нормативно-правовий акт, що деталізує норми Конституції та закріплює і регулює порядок утворення і функціонування будь-якого державного органу, органу місцевого самоврядування та інших органів об'єднань громадян [69, с. 16]. Для більш повного розуміння сутності органічних законів автор пропонує поділити їх на три основні групи: органічні закони, що закріплюють порядок утворення і функціонування органів держави; органічні закони, що закріплюють порядок утворення і функціонування органів місцевого самоврядування; органічні закони, що закріплюють порядок утворення і функціонування органів об'єднань громадян.

Куценко І. В. у праці «Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права» [70] та Горбунова Л.М. у праці «Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності» [71] на науково-методологічному рівні проаналізували місце та значення у національній системі джерел права одного із найбільших її блоків – підзаконних НПА.

Пашутін В.В. у дисертаційному дослідженні «Правова природа розпорядчих актів» [72] наголосив на тому, що відомі види правових актів не охоплюють усього їх розмаїття, виявляються значущі акти та приписи, які залишаються за межами активних наукових досліджень. Розпорядчі або управлінські акти у сучасних умовах зберігають значення в системі актів адміністративного права. Хоча єдиної позиції щодо їх природи, місця в ієрархії нормативно-правових актів так і не напрацьовано.

Окрема увага в рамках євроінтеграційного напрямку присвячена джерелам європейського права у працях Анакіної Т. М. «Судовий прецедент у праві Європейського Союзу» [73], Москаленко О. М. «Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз)» [74], Смирнової К. В. «Джерела права Європейського Союзу» [75].

Слід зауважити, що для юридичної літератури класичними стали широкий та вузький підходи до розуміння поняття «законодавство». Для

аналізу нормативно-правового акту, як елементу системи джерел адміністративного права України, доцільно використовувати широкий підхід.

Питання про роль і місце нормативно-правового акту в правовій системі, його юридичну природу було і є предметом дослідження багатьох вчених у різні історичні періоди. М.Н. Марченко зазначає, що за багато століть вивчення закону накопичилась велика сума знань про нього, виробилось певне уявлення про дане явище, сформувався певний стереотип, але залишилась велика кількість до кінця невідомих сторін [76, с. 348].

Нам імпонує праворозуміння та уявлення про співвідношення права й закону при якому держава й право визнаються не тільки відносно самостійними по відношенню один до одного інститутами, але і в рівній мірі похідними від об'єктивних відносин і умов, що складаються в межах громадянського суспільства. Право при цьому визначається не інакше як форма вираження свободи в суспільних відносинах, як міра цієї свободи, «форма буття свободи, формальна свобода» [77, с. 342].

На відміну від права закон – це «офіційна форма загальнообов'язкового нормативного визнання чи невизнання об'єктивно зумовлених мір цієї свободи й рівності. За допомогою закону відбувається лише формулювання у вигляді норм законодавства, що вже склалися, чи таких, що явно складаються форм і норм права (мір свободи). При цьому право... в його співвідношенні з законом виступає як джерело, уособлення і критерій справедливості» [78, с. 17-20]. Якщо право – норми поведінки, зміст яких зумовлений об'єктивними умовами життя, існуючими уявленнями про справедливість, природними й невідчужуваними правами й свободами людини, загальнолюдськими цінностями, то закон є офіційним джерелом права, оформляє його і відображає його [79, с. 78].

Оскільки за допомогою нормативно-правових актів вирішуються найважливіші питання суспільного життя, до них висуваються серйозні вимоги: своєчасність та оперативність створення, достовірність, повнота,

точність, конкретність, грамотність, авторитетність і автентичність, обов'язковість, обґрунтованість тощо [80, с. 285].

Стосовно цього існує позиція В. В. Лазарева: «Закон (інший нормативний акт держави), що не відповідає ідеям права, його природі, цінностям і пріоритетам особистості, може в установленому порядку визнаватись недійсним і, звідси, в цьому випадку не бути правом» [81, с.98].

Аналізуючи питання закону багато науковців проводять паралелі із категорією «законодавство». У минулому домінувала думка про те, що закон можна розглядати у двох аспектах: матеріальному й формальному. Л. Дюгі зазначав, що «із матеріальної точки зору законом буде всякий акт, який по своїй суті є законом, незалежно від органу, що його видав» [82, с. 201]. На початку ХХ ст. такий підхід був виправданий. Сучасний стан розвитку вітчизняної юридичної науки значно розширив уявлення про закон, його місце та значення у регулюванні суспільних відносин.

На думку авторів юридичної енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученко, в Україні термін «законодавство» вживається в кількох значеннях: 1) система законів, яка формується Верховною Радою як єдиним органом законодавчої влади...; 2) у широкому розумінні – система законів та інших нормативних актів..., укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України 3) у найширшому значенні – система законів і постанов Верховної Ради, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих державних адміністрацій [83, с. 499].

На думку Лисенкової О. відсутність чіткого категоріального визначення закону та законодавства створює труднощі у правотворчій та правозастосовчій діяльності, систематизації нормативних актів [84, с.93]. Тому визначення поняття законодавства є не тільки важливою теоретичною, але й суто практичною проблемою. Підтвердженням цьому служить факт розгляду в Конституційному Суді України справи про тлумачення терміна «законодавство».

На рівні нашої держави Конституційний Суд України у рішенні від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 у справі про тлумачення терміна «законодавство» надавав вихідне його розуміння, який використовується у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України. На думку суддів КСУ ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України й законів України» [85]. Зрозуміло, що для вітчизняної юридичної науки та практики – це визначення стало орієнтиром, закріпивши перевагу все ж таки широкого підходу. Для нас важливими є аргументи, наведені Конституційним Судом України в обґрунтуванні свого рішення. Зокрема, Суд зазначив, що термін «законодавство» використовується в основному в значенні сукупності законів та інших нормативних актів, що регламентують ту або іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. «У законах залежно від важливості й специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін уживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включається як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади» [85].

На думку Кельмана М.С. та Мурашина О.Г., теорія закону сформулювала такі основні його ознаки [86, с. 229-231]:

1. Закон приймається лише законодавчим органом представницького характеру або населенням держави в порядку референдуму. Мета – забезпечення принципу демократизму процесу правотворчості, для максимального відображення інтересів суспільства.

2. Закон у межах своєї дії регулює найважливіші суспільні відносини, що зумовлює його високу ефективність.

3. Закон має найвищу юридичну силу в системі нормативних актів країни. Будь-який інший правовий акт приймається на основі, на виконання і відповідно до закону. Акт, який суперечить закону, скасовується в установленому порядку, або дія його призупиняється до усунення протиріч. Вказана сила закону забезпечує його верховенство, підтримує ієрархічність та єдність системи нормативних актів.

4. Закон має загальний характер. Усі інші акти приймаються з метою конкретизації та деталізації законоположень. Загальність законоположення забезпечує єдність системи джерел права (у формально-юридичному розумінні).

Ми вже наголошували на тому, що позитивним аспектом законодавчих актів (особливо кодифікованих) є можливість застосування у своїх положеннях норм-принципів, які виступають зв'язуючим фактором для системи джерел як в рамках галузі права, так і для всієї системи права взагалі.

5. Закон встановлює загальнообов'язкові правила поведінки, має належну форму, породжує юридичні наслідки та гарантується державою.

6. Закон є стабільним нормативним актом.

7. Закон має відповідну структуру, тобто організацію змісту, доцільне розміщення нормативних приписів та правові атрибути. Правильний розподіл здійснюється за допомогою використання юридичної техніки.

8. Закон є нормативним актом, що приймається в особливому процесуальному порядку, який називається законодавчим процесом. В Україні він визначається Конституцією, регламентом Верховної Ради та окремими законами і складається з ряду послідовних стадій.

9. Закон охороняється і гарантується державою, яка забезпечує необхідні умови для виконання законів і застосовує заходи примусового характеру до суб'єктів, які не виконують або порушують вимоги законів.

10. Закон приймається відповідно до вимог логіки, стилю і мови, що сприяє однаковому і точному його розумінню та застосуванню, підвищенню ефективності системи нормативних актів у цілому.

З метою ефективного використання великого масиву законів, що існують в кожній державі, необхідне однозначне розуміння їх системи, загальних і специфічних ознак, співвідношення між собою.

У Комітеті з питань правової політики та правосуддя у 2016 році відбувся «круглий стіл» щодо правового статусу нормативно-правових актів та перспектив вдосконалення його законодавчого врегулювання, під час якого обговорювалося питання розроблення єдиного законодавчого акта, який би врегулював вимоги до нормативно-правових актів [87].

Голова підкомітету Верховної Ради України з питань діяльності органів юстиції та виконання рішень судів нагадав, що вже декілька разів у парламенті ухвалювався профільний законодавчий акт. Якщо бути більш точними, то ці спроби здійснювалися у 2001, 2008 та 2011 рр. [88-90] однак ці спроби так і залишилися на рівні законопроектів.

Прийняття відповідного закону дозволило б визначити єдиний порядок розробки нормативно-правових актів, їх прийняття та набрання чинності, а також встановити єдині вимоги до нормопроектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення. Прийняття єдиного законодавчого акта про нормативно-правові акти може стати надійним фундаментом для формування якісної системи законодавства України.

Так, згідно з останнім проектом закону 2011 року, внесеним народним депутатом України Мірошніченком Ю.Р., нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [91].

Нажаль законодавець часто утримується від дискусійних питань, що піднімаються юридичною наукою, особливо у нормах-принципах та нормах-дефініціях. Це можна пояснити бажанням максимально уніфікувати та

конкретизувати нормативні приписи, узгодити з існуючою системою законодавства, мінімізувати ризики не прийняття законопроекту (як суб'єктивний фактор) або уникнути постійної потреби у офіційному тлумаченні і уточненні окремих (дискусійних) положень.

Це ми спостерігаємо у визначені наведеному вище. Воно доволі лаконічне, не включено суттєвий перелік інших ознак нормативно-правового акта. Плюс до цього яскраво простежується позитивістський (або нормативістський) підхід. Хоча для сучасної науки все більше актуальні комплексні (інтегруючі) підходи.

Наразі вимоги до нормативно-правових актів регулюються різними законодавчими актами, є неоднакові підходи до нормотворчого процесу, є певні дискусійні питання, які потребують вирішення та врегулювання.

Закони у системі джерел сучасного континентального права продовжують бути основним способом забезпечення загальносуспільних інтересів та займають у ній центральне місце: приймаються органом законодавчої влади (народом) в ускладненому законодавчому порядку з питань, передбачених конституцією, конституційними чи спеціальними законами; функціонують у чітко встановлених законодавством межах: просторових, часових, суб'єктних, предметних; наділені вищою юридичною силою.

Наявність у законів вищої юридичної сили є системоутворюючим фактором, що дозволяє забезпечити субординаційні зв'язки між законами, між законами та іншими джерелами сучасного континентального права.

Незважаючи на вплив глобалізаційних процесів щодо зміни сучасної системи джерел континентального права (зростання питомої ваги міжнародних договорів, підвищення ролі судових прецедентів, уніфікація правового регулювання під впливом міжнародних стандартів, урізноманітнення системи джерел права), закон і дотепер залишається найбільш потужним його джерелом.

При цьому, зростає значимість, розширюється зміст та обсяг конституцій (особливо в контексті визначення співвідношення та взаємодії джерел національного та міжнародного права). Водночас, підвищується і значимість кодифікованих актів, зростає їх кількість, розширюються сфери їх регулювання.

Конституція України має найвищу юридичну силу, їй відводиться центральне місце у системі джерел права України. Між Конституцією та законами встановлені субординаційні зв'язки, які притаманні ієрархії законів та підзаконних актів України. Координаційні зв'язки існують між законами та міжнародними договорами (за виключенням випадків, коли виникає колізія і застосовуються нормативні приписи міжнародних договорів) та між законами у межах предмету правового регулювання. Кодекси та основи законодавства мають юридичну силу звичайних законів, хоча на практиці часто перевага надається кодексам чи основам законодавства, як високоуніфікованим актам у межах галузі чи інституту. У вітчизняному законодавстві спостерігається схильність до створення кодифікованих актів, інтенсивність законотворчої діяльності, велика кількість законів.

Отже, ми з'ясували природу закону, як форми (джерела) права, та його місце і значення у національній системі права, визначили сучасні підходи до розуміння ознак нашого поняття. Окрім цього, охарактеризовано проблеми, які стоять перед Україною у сфері законотворення.

Підзаконні нормативно-правові акти є різновидом нормативно-правових актів, вони входять до системи джерел права і є носіями основних властивостей, показниками принципів, що притаманні цій системі.

Існує низка визначень поняття підзаконний нормативно-правовий акт.

Професор О.Ф. Скакун визначає: підзаконні нормативно-правові акти (англ. by-law) – це нормативні акти, які видаються на основі закону, відповідно до закону і спрямовані на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів або встановлення первинних норм [92, с. 371].

Академік М.В. Цвік тлумачить підзаконний нормативно-правовий акт, як письмовий офіційний юридичний документ, який видається окремими державними органами в межах їх компетенції на підставі закону (в межах закону і на його виконання), має державно-владний загальнообов'язковий характер для громадян та посадових осіб, конкретизує юридичні права і обов'язки суб'єктів правовідносин, охороняється державною владою від порушень, направлений на регулювання і охорону правовідносин та соціальних цінностей [93].

Ознака підзаконності притаманна більшості нормативно-правових актів і є досить характерною для правотворчої діяльності [86]. Юридична чинність підзаконного НПА не має такої ж загальності та верховенства права, як це властиво законам. Але вони посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин. Юридична сила залежить від статусу органів держави, які їх видали, характеру та призначення цих актів. Можна сказати, що орган, який видає підзаконний нормативно-правовий акт, як правило, приймає норму видового значення при існуванні норми родового значення, завдяки чому здійснюється подальший розвиток норм законів за допомогою норм підзаконних нормативно-правових актів.

Враховуючи складність досліджуваного питання, доцільно визначити ознаки підзаконного нормативно-правового акта [92, с. 371]:

- 1) підзаконний нормативно-правового акт приймається на основі закону, тобто відповідно до нього;
- 2) підзаконний нормативно-правовий акт розвиває, конкретизує, деталізує первинні норми, вміщені в законах з метою їх реалізації, або регулює забезпечувальні (допоміжні) суспільні відносини;
- 3) підзаконний нормативно-правового акт, залежно від виду, має свою процедуру прийняття, яка не настільки сувора і деталізована, як при прийнятті законів.

У юридичній літературі на рівні дисертаційних досліджень також піднімалися ці питання. Так, Куценко І.В. визначає особливості підзаконних нормативно-правових актів [70]:

1) підзаконний нормативно-правовий акт в системі механізму діяльності органів державної влади видається органами виконавчої влади, Президентом України та органами місцевого самоврядування, тобто підзаконний акт є основними проявами реалізації виконавчих функцій держави, завдань виконавчої гілки влади, Президента, органів місцевого самоврядування.

2) може бути більш оперативно змінений, доповнений або скасований, і тому завдяки цьому досягається гнучкість правового регулювання суспільних відносин в державі. За сучасних умов, суспільство і суспільні процеси часто потребують негайних дій, тому час прийняття і ухвалення нормативного рішення відіграє важливу роль, саме підзаконні акти можуть швидше реагувати на зміну певних обставин.

3) підзаконними нормативно-правовими актами врегульовується більшість суспільних відносин, яке виникає між людьми і організаціями, органами влади.

4) має меншу юридичну силу ніж закони, тобто підзаконний акт займає другорядне місце стосовно законів.

5) розповсюджуються на менше коло осіб ніж закон, тому сфера правового регулювання окремих з них є більш вузькою (спеціальною).

Розглядаючи питання щодо удосконалення системи підзаконних НПА в Україні науковці дійшли до висновків, що підзаконні нормативно-правові акти надають логічної завершеності національній системі права, забезпечують комплексність правового упорядкування процесів в державі.

Доцільним і важливим є подальше здійснення нормативного регулювання органами виконавчої влади в Україні. Законами практично не можна урегулювати всі суспільні відносини. Тому актуального значення набувають питання оптимізації форм і методів підзаконної нормотворчої діяльності, налагодження ефективних процедур контролю за законністю

змісту та форми нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Чимало негативних ознак підзаконної нормотворчості виявляється у суттєвих порушеннях правил його реалізації, низької правової культури і не завжди достатньої освіченості посадових осіб, які опрацьовують чи затверджують акти управління [71, с. 177].

Отже, вищезазначене ставить завдання розробки теоретико-методологічних засад підзаконного нормотворення та відповідних пропозицій щодо законодавчого врегулювання органами управління цієї діяльності.

Комплексне дослідження проблематики джерел адміністративного права проводилось і на рівні монографічних досліджень. Так, Константин О.В. у праці «Джерела адміністративного права України» присвятив значну увагу теоретичним, історичним та практичним проблемам формування системи джерел адміністративного права України [94]. Серед теоретичних проблем значне місце займає аналіз категорії «джерела адміністративного права» та його співвідношення з поняттям «правові акти державного управління». При аналізі системи джерел адміністративного права у другій главі монографії автор виходить із принципу ієрархічної організації системи органів державної влади (суб'єктів правотворчості). Особливо чітко це простежується при аналізі нормативно-правового акта, як основного джерела права.

Характерною особливістю сучасного стану розвитку джерел адміністративного права України, а особливо двох його різновидів (нормативно-правовий акт та нормативно-правовий договір) відбувається під значним і постійним впливом міжнародного та європейського права. Як зазначалося у попередніх підрозділах розвиток права України був нерозривно зв'язаний з правом країн Європи. Нажаль у радянський період зазначена тенденція була значною мірою викривлена. Починаючи з 1991 року Україна у сфері адміністративного та інших галузей права активно впроваджує правові принципи та конструкції характерні для європейського

співтовариства. Наприкінці ХХ століття – це переважно укладання або приєднання (з подальшою ратифікацією Верховною Радою) до міжнародно-правових договорів. На сучасному етапі шлях України у цьому напрямку – гармонізація національних джерел права з правом Європейського Союзу.

Розвиток європейського співтовариства нерозривно пов'язаний із необхідністю налагодження тісної співпраці у різних сферах життя суспільства: від економічної та релігійної до правової тощо.

І така необхідність викликана цілим рядом історичних та природно-географічних чинників. Серед історичних чинників можна виокремити відносну спільність розвитку європейської цивілізації, вплив близьких за своїми ознаками процесів, спрямований вектор на інтеграцію, що пояснюється не тільки більш-менш типовістю суспільно-політичного, але й релігійного розвитку європейських країн та народів, які їх населяли. Природно-географічна близькість у свою чергу створювала додаткові передумови для існування інтегрованого суспільства. Тим паче, що у науковій літературі, зокрема і юридичній, природно-географічним факторам надають важливе значення у формуванні певного типу суспільного, політичного та економічного й інших аспектів життя людини.

Особливо стрімко процеси інтеграції європейської спільноти відзначаємо у період існування Римської імперії (політичний та військовий чинники), домінування католицької церкви у середніх віках (релігійно-ідеологічний чинник), і, звісно, період ХХ-XXI століть (політичний, економічний, морально-етичний, правовий виміри).

Україна теж не стояла осторонь цих процесів, звісно з урахуванням суспільно-політичної ситуації в країні до складу якої вона входила (маємо на увазі СРСР). Здобуття незалежності по-перше створило передумови, а по-друге вимагало від нашої держави активного включення у процес сприйняття та запровадження системи європейських правових цінностей.

Саме за період незалежності Україна здійснила суттєві кроки у наближенні власної правової системи до європейської. Велика роль у цьому

процесі є прагнення України приєднатися до правових стандартів Європи, а на сьогодні ще й гармонізувати систему національного права із європейською. Не можна, нажаль, і відзначити цілу низку чинників, які стримують, а інколи і відверто заважають такій гармонізації:

- Радянський Союз залишив нам у спадок систему права, яка і досі в окремих сферах є визначальною (взяти хоча б КУпАП), особливо негативним є заідеологізованість цієї системи;

- старі правові школи теж певною мірою мають стримуючий вплив на сприйняття та подальший розвиток європейської системи цінностей;

- значний рівень корупції, а відповідно і можливість впливу кримінально-фінансових структур на процес нормотворення. Особливо це має значення у законотворчому процесі.

- недостатній рівень правової та політичної культури суспільства, і як наслідок неналежне розуміння, або й не сприйняття окремих важливих правових принципів європейського права.

Це далеко не повний перелік негативів у процесах гармонізації системи права України з Європейською. Однак, їх наявність не може зупинити історично та об'єктивно зумовленого входження українського суспільства до європейського співтовариства.

Як інструмент формування нових соціальних відносин, ринкової економіки та політичних структур, гарантій прав людини, народу, національне законодавство України має компілятивний (змішаний) характер, знаходиться на перехідному етапі його перетворення від командно-адміністративних методів регулювання у засіб досягнення політичної та економічної свободи особистості, від соціалістичної правової системи до континентальної. Зростання обсягів законодавчої діяльності потребує підвищення соціальної ролі закону [95, с. 14].

Таким чином, особливостями нормативно-правового акту, як джерела адміністративного права України є:

1) посідає чільне місце серед елементів системи формально-юридичних джерел адміністративного права;

2) має чітку структуру, механізм прийняття та введення в дію (забезпечується засобами юридичної техніки та процедурно-процесуальним характером їх формування);

3) науково закріплена ієрархія нормативно-правових актів за різними критеріями (оскільки законодавчо закріпленої ієрархії так і не напрацьовано);

4) суб'єктами нормотворення є фактично всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства;

5) у сучасних умовах спрямований розвиток на гармонізацію із правом Європейського Союзу, як елемент конвергенції правових систем.

Підсумуємо.

1. Характерною особливістю сучасного стану розвитку джерел адміністративного права України, а особливо двох його різновидів (нормативно-правовий акт та нормативно-правовий договір) відбувається під значним і постійним впливом міжнародного та європейського права.

2. Здобуття незалежності створило передумови та вимагало від нашої держави активного включення у процес сприйняття та запровадження системи європейських правових цінностей. Саме за період незалежності Україна здійснила суттєві кроки у наближенні власної правової системи до європейської. Велика роль у цьому процесі є прагнення України приєднатися до правових стандартів Європи, а на сьогодні ще й гармонізувати систему національного права із європейською.

3. Визначаємо чинники, які стримують, а інколи і відверто заважають гармонізації національного адміністративно-правового законодавства з правом ЄС:

- Радянський Союз залишив нам у спадок систему права, яка і досі в окремих сферах є визначальною (взяти хоча б КУпАП), особливо негативним є заідеологізованість цієї системи;

- старі правові школи теж певною мірою мають стримуючий вплив на сприйняття та подальший розвиток європейської системи цінностей;

- значний рівень корупції, а відповідно і можливість впливу кримінально-фінансових структур на процес нормотворення. Особливо це має значення у законотворчому процесі.

- недостатній рівень правової та політичної культури суспільства, і як наслідок неналежне розуміння, або й не сприйняття окремих важливих правових принципів європейського права.

Висновки до розділу

1. Теорія права надала можливості сформуванню правильне розуміння архітектоніки конструкції нормативно-правових актів, результатом чого є вірне визначення їхнього кінцевого призначення, а також соціальну, або публічну групу кінцевих об'єктів впливу. Конструкція нормативно-правового акту є важливим елементом якісного правового впливу і гарантією побудови ефективної системи законодавства, яке здатне до комплексного забезпечення різних суспільних та державних процесів. Практичне значення будь-якого нормативно-правового акту полягає у цілеспрямованому впливі на конкретно-визначені групи суспільних відносин, що в комплексі створює усеохоплююче правове поле, при цьому зменшуючи негативні наслідки правових прогалин і впливу інших соціальних регуляторів. Тільки норми права (та їхнє вираження в нормативно-правових актах) забезпечується державою і формують обов'язкові для усіх правила поведінки.

2. Проведений аналіз дозволив виділити такі основні напрямки досліджень, які стали методологічним підґрунтям розробки питань нормативно-правових актів як джерел адміністративного права. Це, зокрема:

– дослідження проблем конструювання та ефективності нормотворчості;

- дослідження нормотворчої діяльності різних публічних інституцій;
- дослідження різних видів джерел норм публічного права;
- дослідження природи норм права, які стали основою нормативно-правових актів;
- дослідження, пов'язані з різними аспектами реалізації нормативно-правових актів як джерел адміністративного права, нормотворчого процесу в адміністративно-правовій сфері.

Таким чином, розглянуті монографічні дослідження засвідчують відсутність комплексної наукової розробки матеріально-процесуальних аспектів питань місця нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права України. Такий стан вимагає здійснення системного аналізу та проведення комплексного дослідження означеного питання.

3. У розділі запропоновано власну періодизацію європейського характеру розвитку системи права України протягом існування державно організованого суспільства. Виокремлено вісім основних етапів: період стародавньої Греції та Риму, Київська Русь, період Галицько-волинського князівства, Період Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Австро-Угорської та Російської імперії, період національних визвольних змагань 1917-1921 рр. та сучасний етап.

4. Сформульовано авторські дефініції двох ключових понять нашого дослідження «джерела адміністративного права України» і «система джерел адміністративного права України»

Джерела адміністративного права України – це втілені (виражені) ззовні у певних формах ідеологічні, загальносоціальні та матеріальні витoki адміністративного права, що відображають його соціальну цінність у конкретно-історичних умовах.

Система джерел адміністративного права України є складна за структурою, динамічна, багатофункціональна, цілеспрямована та керована складова системи права України, яка відображає особливості становлення останньої, ефективно взаємодіє з іншими елементами національної системи

права, забезпечуючи їх розвиток за допомогою принципів права, норм-принципів, стандартів та методів правового регулювання.

5. Спрямованість дуалістичного поділу системи права на публічне та приватне й системи джерел права пояснюється низкою чинників: 1) європоцентризм української системи права протягом двадцяти восьми століть; 2) процеси євроінтеграції вимагають наближення і у сфері права (тобто поширення дуалістичного підходу до розуміння системи національного права); 3) зумовлено самим характером правовідносин; 4) винятковим значенням ефективного регулювання публічно-правових відносин, тощо.

6. Система права – це конгломерат великих і малих систем, що взаємодіють як всередині, так і з іншими системами (зовнішня взаємодія), формуючи при цьому вектори для розвитку суспільних відносин за допомогою принципів права, норм-принципів та норм права. Особливості взаємодії, обсяг предметів та об'єктів на які впливають ці системи, наявність значного спектру засобів впливу (взаємодії) викликає величезну кількість питань. Система права має складний набір функцій, що з одного боку характеризує властивості самої системи (функціональний підхід), з іншого боку потребує вивчення та узагальнення проблематики функцій системи права, з можливістю прогнозувати їх подальший розвиток.

7. Характерною особливістю сучасного стану розвитку джерел адміністративного права України, а особливо двох його різновидів (нормативно-правовий акт та нормативно-правовий договір) відбувається під значним і постійним впливом міжнародного та європейського права.

Здобуття незалежності створило передумови та вимагало від нашої держави активного включення у процес сприйняття та запровадження системи європейських правових цінностей. Саме за період незалежності Україна здійснила суттєві кроки у наближенні власної правової системи до європейської. Велика роль у цьому процесі є прагнення України приєднатися

до правових стандартів Європи, а на сьогодні ще й гармонізувати систему національного права із європейською.

Визначаємо чинники, які стримують, а інколи і відверто заважають гармонізації національного адміністративно-правового законодавства з правом ЄС:

- Радянський Союз залишив нам у спадок систему права, яка і досі в окремих сферах є визначальною (взяти хоча б КУпАП), особливо негативним є заідеологізованість цієї системи;

- старі правові школи теж певною мірою мають стримуючий вплив на сприйняття та подальший розвиток європейської системи цінностей;

- значний рівень корупції, а відповідно і можливість впливу кримінально-фінансових структур на процес нормотворення. Особливо це має значення у законотворчому процесі.

- недостатній рівень правової та політичної культури суспільства, і як наслідок неналежне розуміння, або й не сприйняття окремих важливих правових принципів європейського права.

8. Незважаючи на вплив глобалізаційних процесів щодо зміни сучасної системи джерел континентального права (зростання питомої ваги міжнародних договорів, підвищення ролі судових прецедентів, уніфікація правового регулювання під впливом міжнародних стандартів, урізноманітнення системи джерел права), закон і дотепер залишається найбільш потужним його джерелом.

При цьому, зростає значимість, розширюється зміст та обсяг конституцій (особливо в контексті визначення співвідношення та взаємодії джерел національного та міжнародного права). Водночас, підвищується і значимість кодифікованих актів, зростає їх кількість, розширюються сфери їх регулювання.

Конституція України має найвищу юридичну силу, їй відводиться центральне місце у системі джерел права України. Між Конституцією та законами встановлені субординаційні зв'язки, які притаманні ієрархії законів

та підзаконних актів України. Координаційні зв'язки існують між законами та міжнародними договорами (за виключенням випадків, коли виникає колізія і застосовуються нормативні приписи міжнародних договорів) та між законами у межах предмету правового регулювання. Кодекси та основи законодавства мають юридичну силу звичайних законів, хоча на практиці часто перевага надається кодексам чи основам законодавства, як високоуніфікованим актам у межах галузі чи інституту. У вітчизняному законодавстві спостерігається схильність до створення кодифікованих актів, інтенсивність законотворчої діяльності, велика кількість законів.

Отже, ми з'ясували природу закону, як форми (джерела) права, та його місце і значення у національній системі права, визначили сучасні підходи до розуміння ознак нашого поняття. Окрім цього, охарактеризовано проблеми, які стоять перед Україною у сфері законотворення.

Підзаконні нормативно-правові акти є різновидом нормативно-правових актів, вони входять до системи джерел права і є носіями основних властивостей, показниками принципів, що притаманні цій системі.

9. Особливостями нормативно-правового акту, як джерела адміністративного права України є:

1) посідає чільне місце серед елементів системи формально-юридичних джерел адміністративного права;

2) має чітку структуру, механізм прийняття та введення в дію (забезпечується засобами юридичної техніки та процедурно-процесуальним характером їх формування);

3) науково закріплена ієрархія нормативно-правових актів за різними критеріями (оскільки законодавчо закріпленої ієрархії так і не напрацьовано);

4) суб'єктами нормотворення є фактично всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства;

5) у сучасних умовах спрямований розвиток на гармонізацію із правом Європейського Союзу, як елемент конвергенції правових систем.

РОЗДІЛ 2

ПРОЦЕДУРИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1. Вимоги до нормативно-правових актів

Нормам адміністративного права властиві особливі способи їх створення та встановлення, а також різні форми вираження. Це зумовлено тим, що суб'єктами їх розробки та прийняття є не один чи декілька органів, а велика кількість суб'єктів публічної адміністрації, які впродовж багатьох років створювали та продовжують збільшувати найчисельнішу групу джерел адміністративного права, а саме систему адміністративних нормативно-правових актів.

Варто наголосити на тому, що для правової держави буде характерним не саме декларування тих або інших правових положень, а саме їх реалізація. Факт існування великої кількості нормативно-правових актів не є свідченням того, що конкретна країна є правовою державою. Продовжуючи тематику реалізації правових норм в правовій державі слід звернутись до сформульованих дефініцій правової держави та її ознак. Так, Ю. С. Шемшученко у Великому енциклопедичному юридичному словнику зазначив, що правова держава – це ідеальний тип держави, вся діяльність якої підпорядкована праву [96, с. 688]. Даний вчений відзначав, що головне призначення правової держави полягає у тому, щоб максимально повно забезпечити юридичними засобами охорону і захист прав людини і громадянина [96, с. 689]. До однієї з основних ознак правової держави Ю. С. Шемшученко відніс таку ознаку, як наявність розвинених механізмів забезпечення законності [96, с. 689].

О. С. Головащенко, досліджуючи співвідношення соціальної та правової держави, зазначила, що правова держава – це особливий стан організації

державної влади у громадянському суспільстві, який виникає за умов досягнення в останньому високого рівня правової культури його членів і передбачає реалізацію державою власного функціонального призначення на засадах верховенства права, поділу влади, визнання і реалізації прав і свобод людини і громадянина, а також взаємної відповідальності держави та особи [97, с. 42].

Отже, можна констатувати, що згадані вчені вклали у зміст правової держави таку ознаку як реалізація прав людини, тобто реалізацію суб'єктивного права. На нашу думку дану ознаку правової держави доцільно розглядати дещо ширше, оскільки реалізація суб'єктивного права неодмінно залежить від того як реалізується об'єктивне право. Наприклад, громадянин зможе реалізувати суб'єктивне право голосу (активне виборче право) лише у тому разі, якщо буде реалізовано об'єктивне право (щодо утворення виборчої дільниці).

На підтвердження нашої позиції варто згадати слова В. Б. Авер'янова, що були викладені у вступі до академічного курсу «Адміністративне право України», а саме, що у демократичному суспільстві адміністративне право регулює (опосередковує) передусім діяльність держави щодо виконання законів та інших правових актів держави [98, с. 7]. Тобто вченим було наголошено на виконанні права в об'єктивному його розумінні.

Ефективність як виконання правових норм, так і використання та їх застосування, що є також формами реалізації, залежать від якості нормативно-правових актів. Про якість нормативно-правових актів, на нашу думку, свідчить те, чи є тісний зв'язок даного документа з реальними суспільними відносинами для регулювання яких його було прийнято, тобто чи є суспільна потреба в прийнятті такого нормативно-правового акта, а також чи відповідає даний правовий акт встановленим вимогам.

Факт наявності суспільної потреби у прийнятті нормативно-правового акта визначає суб'єкт публічної адміністрації. Так, щодо законодавчих актів такими суб'єктами будуть виступати Президент України, народні депутати

України, а також Кабінет Міністрів України, оскільки згідно статті 93 Конституції України саме цим суб'єктам належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України [99]. Варто нагадати, що остання редакція статті 103 Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 року закріплювала право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України за значно ширшим колом суб'єктів, зокрема таке право належало народним депутатам України, Президії Верховної Ради України, Голові Верховної Ради України, постійним комісіям Верховної Ради України, Президенту України, Конституційному Суду України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України, Генеральному прокурору України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Академії наук України [100]. Тобто, Конституція України від 28 червня 1996 року значно зменшила кількість суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Для порівняння слід зазначити, що у ряді зарубіжних країн коло суб'єктів законодавчої ініціативи значно ширше. Наприклад, у відповідності до статті 71 Конституції Італійської Республіки суб'єктом законодавчої ініціативи є народ, але за умови, що за відповідний законопроект зібрано не менше 50 тисяч підписів виборців [101], тобто в Італії існує так звана народна законодавча ініціатива, яку доцільно передбачити і в Конституції України. У відповідності до частини 2 статті 41 Конституції Чеської республіки суб'єктом законодавчої ініціативи є також представницькі органи місцевого самоврядування [102].

Що ж стосується підзаконних нормативно-правових актів, то суспільну потребу у прийнятті такого акта буде визначати будь-який суб'єкт публічної адміністрації, який ініціює його прийняття.

Як вже згадувалось вище, другою ознакою, що вказує на якість нормативно-правового акта є відповідність встановленим вимогам.

Чимало вчених досліджували вимоги до нормативно-правових актів, наприклад, О. Л. Дзюбенко присвятила свою дисертацію юридичній техніці відомчої нормотворчості в Україні, в якій зазначила, що правила юридичної

техніки відомчої нормотворчості базуються на певних вимогах до відомчих актів, тобто певним вимогам відповідає певна група правил юридичної техніки відомчої нормотворчості по їх забезпеченню [1, с. 105]. Вчена дійшла висновку, що правила нормопроекування відомчих актів включають: 1) правила зовнішнього оформлення відомчих актів, тобто правила оформлення обов'язкових реквізитів відомчих актів; 2) правила викладу текстів відомчих актів, серед яких розрізняють: мовні правила; правила викладення змісту відомчих актів; правила формування структури відомчих актів [1, с. 108].

Л. Л. Гарник окреслила особливі вимоги до самого закону. Вона наголосила, що закон має сприяти соціальному прогресу і при цьому бути справедливим, обґрунтованим, чітким, зрозумілим [2, с. 5].

В свою чергу, Л. І. Пригара згрупувала вимоги таким чином: 1) вимоги щодо текстуальної нормативності правового акта, що визначають його правову специфіку та регулятивний зміст і водночас відображають юридичну правомірність даного акту та показник юридико-технічної культури його створення; 2) вимоги щодо текстуальної побудови правового акту: розробка тексту акту за схемою юридико-логічних зв'язків між елементами норм права; побудова тексту за принципом мінімізації його обсягу та максимізації його нормативного змісту; дотримання структурності правового акту та послідовності викладу положень; 3) вимоги щодо забезпечення системного характеру права, а саме: мінімізація кількості правових актів з одного й того самого предмету регулювання; 4) вимоги щодо мовної зрозумілості, чіткості та доступності правового акту [103, с. 39-40].

Р. С. Мельник розподілив вимоги на формальні, що пов'язані з компетенцією та процедурою їх видання, та матеріальні, до яких вчений відносить: 1) відповідність Конституції України, законам України та іншим актам вищих органів публічної влади; 2) юридичну обґрунтованість; 3) недопустимість обмеження або порушення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а також компетенції інших суб'єктів публічної

адміністрації [104, с. 257-258].

Досить слушно систематизував вимоги до нормативних актів Є. С. Герасименко. Він виділив загальні вимоги, до яких відніс оптимальність, доцільність, ефективність, виокремив спеціально-юридичні вимоги (відповідність положенням Конституції України, законам і нормативно-правовим актам вищих органів публічної влади; неможливість порушення нормативно-правовим актом встановлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб і прав та законних інтересів юридичних осіб; видання нормативно-правового акта уповноваженим на це органом, посадовою особою у межах їх компетенції; відповідність нормативно-правового акта меті, приписам і вимогам законодавчого акта, на виконання якого його видано; прийняття нормативно-правового акта в установлених порядку і формі); визначив вимоги організаційно-технічного характеру (наявність в актах усіх необхідних реквізитів; використання при видачі акта лише тих назв і визначень, які передбачені чинними законодавчими та іншими актами; обов'язкове зазначення дати прийняття акта і терміну (строку) його дії); викладення змісту акта грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для адресатів, обов'язкове дотримання інших вимог юридичної нормотворчої техніки [105, с. 387-388].

Авторами підручника «Адміністративне право України. Повний курс» зазначено, що нормативні акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам. Серед формальних вимог авторський колектив запропонував виділити компетенцією суб'єкта публічної адміністрації (чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності та презумпції законності акта) та суворе дотримання процедури видання. Крім того нормативні акти мають відповідати таким матеріальним критеріям: 1) відображати оптимальність, доцільність, ефективність і соціальну справедливість при становленні підзаконних норм адміністративного права; 2) видаватися на основі Конституції, інших законів України

та законодавства Європейського союзу, і у будь-якому разі не звужувати визначені ними права, свободи й законні інтереси приватних осіб [106, с. 151].

Враховуючи вищевикладені погляди вчених на вимоги до нормативно-правових актів можемо запропонувати наступну систему вимог, яка повинна містити три групи: 1) юридичні вимоги; 2) мовні вимоги; 3) технічні вимоги.

Варто наголосити на тому, що сьогодні такі вимоги визначені на нормативно-правовому рівні. Зокрема, вимоги до нормативно-правових актів, що подаються на державну реєстрацію, визначені у Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 731 від 28.12.1992 р., а також у Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України № 34/5 від 12.04.2005 р. (у редакції наказу Міністерства юстиції України № 883/5 від 15.05.2013 р.).

У відповідності до пункту 4 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади, зокрема постанови, накази, інструкції тощо, якщо в них є одна або більше норм, що: а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також з урахуванням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують

організаційно-правовий механізм їх реалізації; б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [107].

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України повинні відповідати вимогам, що містяться у Правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6.09.2005 р. № 870. Вимоги до нормативно-правових актів Президента України визначені в Положенні про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженому Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій розроблюються у відповідності до вимог, що закріплені у Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 2263 від 11.12.1999 р. (у редакції постанови Кабінету Міністрів України № 1270 від 31.10.2007 р.

Буде слушним зауважити, що якщо вимоги до нормативно-правових актів органів виконавчої влади, що подаються на державну реєстрацію, а також вимоги до нормативно-правових актів Президента України визначені у підзаконних нормативно-правових актах, то вимоги до актів законодавчого органу потребують належного закріплення на нормативно-правовому рівні. Так, в Регламенті Верховної Ради України, затвердженому Законом України № 1861-VI від 10 лютого 2010 року міститься лише декілька статей, що стосуються вимог до нормативно-правових актів, це стаття 184, де йдеться про вимоги до проекту постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України, а також стаття 198, в якій йде мова про вимоги до текстів міжнародних договорів України, які подаються на розгляд Верховної Ради[108]. Єдиним же нормативним документом, що визначає вимоги до законопроектів є Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із

проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України, затвердженому Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 428 від 22 травня 2006 року [109]. Натомість, більш детально визначені вимоги до законопроектів у методичних рекомендаціях “Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки”, що були підготовлені, виправлені та доповнені Головним юридичним управлінням апарату Верховної Ради України у 2018 році. На нашу думку, задля підвищення якості законів вимоги до них повинні бути визначені не у підзаконних нормативно-правових актах чи методичних рекомендаціях, а у законодавчому акті, оскільки закони мають вищу юридичну силу, їх призначенням є регулювання найважливіших суспільних відносин, та саме на їх основі та для їх виконання приймається великий масив підзаконних актів, що відіграють важливе значення у правозастосуванні. Зважаючи на те, що як законодавчі акти, так і підзаконні акти є складовими елементами законодавства України в широкому його розумінні, тому не можна залишати поза увагою і вимоги до якості підзаконних актів. З метою вироблення уніфікованого підходу з формування вимог до нормативно-правових актів цілком логічно було б прийняти відповідний закон, в якому слід визначити вимоги до різних видів нормативно-правових актів. Такі вимоги повинні бути складені з урахуванням наступних критеріїв: 1) суб’єкт прийняття нормативно-правового акта; 2) юридична сила нормативно-правового акта.

За роки незалежності нашої держави народні депутати пропонували різні проекти Закону України “Про нормативно-правові акти”, так, 5.01.1995 року В. М. Стретович подав один з перших законопроектів до Верховної Ради України, який було прийнято в першому читанні 4.11.1995 р., і тільки 13.01.2000 р. було прийнято даний Закон, проте 14.02.2000 р. Президентом було накладено вето та 05.04.2000 р. цей Закон було скасовано.

Наступні кроки по створенню Закону України “Про нормативно-правові акти” були зроблені у 2008 році, до Верховної Ради України було подано два законопроекти, а саме №1343 від 14.01.2008 р., ініціатором якого

був Р. М. Зварич, та № 1343-1 від 21.01.2008 р., ініціатором якого був О.В. Лавринович. За результатами розгляду законопроекту О. В. Лавриновича Верховна Рада України прийняла 1.10.2008 р. відповідний Закон, проте 28.10.2008 р Президентом накладено вето, яке було подолане 18.11.2009 р., тобто цей же Закон було прийнято другий раз. Натомість, 22.12.2009 р. Закон було повернуто з вето Президента для скасування, а 29.06.2010 р. Закону було відхилено та знято з розгляду.

Одним з останніх законопроектів, що були подані до Верховної Ради України, є законопроект № 7409 від 01.12.2010 р., ініціатором якого є Ю. Р. Мірошниченко. Даний законопроект було прийнято в першому читанні 20.05.2011 р., проте відповідний Закон й досі не прийнято.

Отже, поки відсутній єдиний закон, який би містив вимоги до різних нормативно-правових актів, зокрема і адміністративних, постає нагальна потреба у виробленні переліку вимоги до адміністративних нормативно-правових шляхом розподілу їх на запропоновані нами три групи: 1) юридичні вимоги; 2) мовні вимоги; 3) технічні вимоги.

Досліджуючи групу юридичних вимог варто звернутись до пункту 8 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 731 від 28.12.1992 р. де зазначено, що нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами і викладатися згідно з правописом та з дотриманням правил нормопроєктувальної техніки [107]. Отже, виходячи зі змісту даного положення, можемо стверджувати, що всі нормативно-правові акти повинні відповідати діючому законодавству, у тому числі законодавству про мови, як зазначено у вищезгаданому положенні. Стаття 8 Конституції України проголошує, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [99].

Тому, виходячи з ієрархії нормативно-правових актів, першою і найвагомішою вимогою першої групи буде відповідність адміністративних нормативно-правових актів вимогам Конституції України. Слід зазначити, що результати діяльності суб'єктів нормотворчості вказують на факт нехтування даними суб'єктами зазначеною вимогою до нормативно-правових актів. Наприклад, аналіз діяльності Конституційного Суду України свідчить, що впродовж 2018 року Великою палатою даного суду було винесено 13 рішень про визнання такими, що не відповідають Конституції України, тобто є неконституційними, деякі положення окремих нормативно-правових актів. Можемо також констатувати, що Конституційний Суд України з 2000 року по 2018 рік виніс 7 рішень про визнання неконституційними деяких положень Кодексу України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 7 грудня 1984 року. Така ситуація з невідповідністю Конституції України окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення є закономірною, оскільки цей кодифікований нормативно-правовий акт було прийнято ще за радянських часів, тобто задовго до прийняття Конституції України 1996 року. Хоча в пункті 1 перехідних положень Основного Закону прописано, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України [99], проте факт невідповідності Конституції України встановлює тільки Конституційний Суд України. Тому виникає проблема з тим, що нормативно-правові акти, які були прийняті до набуття чинності Конституцією України та які містять положення, що не відповідають їй, будуть вважатись чинними, а тому органи публічної адміністрації та суди будуть застосовувати такі положення. Позитивні зрушення для вирішення означеної проблеми було зроблено завдяки проведенню так званої «великої судової реформи», в результаті проведення якої було прийнято 2 червня 2016 року Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII, який доповнив Основний Закон ст. 151-1, де закріплюється, що Конституційний

Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України [110]. Тобто, цим самим вперше в Україні було запроваджено інститут конституційної скарги та надано конституційне право особі звернутись у визначеному законом випадку до Конституційного Суду України задля встановлення відповідності до Конституції України законів України. Реалізація цього конституційного права стала можливою завдяки прийняттю 13 липня 2017 року Закону України «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII. Даним Законом було врегульовано всі питання, що пов'язані з поданням та розглядом конституційної скарги. З метою недопущення значного функціонального навантаження на Конституційний Суд України через запровадження інституту конституційної скарги було передбачено своєрідний «фільтр», а саме, як зазначено у статті 151-1 Конституції України, право на конституційну скаргу отримує особа, яка вичерпала всі інші національні засоби юридичного захисту [99].

Другою вимогою досліджуваної нами першої групи вимог є відповідність адміністративних нормативно-правових актів не тільки Основному Закону, а міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Ця вимога є досить важливою, оскільки ст. 9 Конституції України визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [99]. Крім того, ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» № 1906-IV від 29 червня 2004 року встановлює, що якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [111]. Тобто, міжнародні договори України, які набрали чинності в установленому порядку, мають

примат по відношенню до норм національного (внутрішньодержавного) права, а тому адміністративні нормативно-правові акти повинні відповідати їм. В іншому ж випадку можуть бути негативні наслідки, наприклад, зобов'язання з виплати Україною компенсації позивачам при виконанні рішень Європейського суду з прав людини. Так, за період з 2014 по 2017 роки було виплачено з державного бюджету близько 1,5 млрд. грн. компенсації [112]. Зважаючи на те, що Європейський суду з прав людини виносить рішення виходячи з положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (ратифікована Україною 17.07.1997 р.) , тому дана Конвенція посідає особливе місце серед міжнародних договорів, яким повинні відповідати як адміністративні нормативно-правові акти, так і інші акти законодавства.

Задля усунення причин порушення Україною згаданої Конвенції і протоколів до неї, з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини, а також з метою створення передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України було прийнято 23.02.2006 р. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV [113]. Даним Законом в ст. 13 визначено заходи загального характеру, що спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні Європейського суду з прав людини системної проблеми та її першопричини. До таких заходів, що пов'язані з нормотворчою роботою, законодавець відніс: 1) внесення змін до чинного законодавства; 2) забезпечення юридичної експертизи законопроектів [113]. Отже, виходячи з положень цього Закону, при створенні адміністративних нормативно-правових актів потрібно враховувати практику Європейського суду з прав людини.

Третьою вимогою першої групи вимог є відповідність таких актів іншим нормативно-правовим актам. Дану вимогу можна розподілити також на два види: 1) відповідність законодавчим актам; 2) відповідність

підзаконним нормативно-правовим актам. На нашу думку, остання вимога повинна бути характерною для адміністративних підзаконних нормативно-правових актів. Досліджуючи дану ознаку варто зазначити, що однією з вельми вагомих проблем в Україні є велика кількість нормативно-правових актів, які, на жаль, нерідко суперечать один одному. Такий стан справ з нормативно-правовою базою України негативно відображається на роботі суб'єктів публічної адміністрації, оскільки даний суб'єкт має декілька протилежних варіантів дій, які визначені різними нормативно-правовими актами. В таких випадках Міністерство юстиції в своєму листі «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» № 758-0-2-08-19 від 26.12.2008 року рекомендує застосовувати акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності [114]. Але це стосується тільки тих актів, які мають неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом [114]. До того ж такі листи можуть нести тільки рекомендаційний характер, оскільки вони не є нормативно-правовими актами.

Буде слушним також зазначити, що розбіжності у нормативно-правових актах створюють певні перепони при реалізації прав та свобод людини, а також ускладнюють їх захист. Одним із способів вирішити питання з неузгодженістю нормативно-правових актів буде тільки скасування нового акта, який не відповідає діючому. На сьогодні такою юрисдикцією наділені адміністративні суди. Так, у відповідності до п. 1 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [115]. Для прикладу слід звернутись до судової практики, а саме проаналізувавши постанову Вищого адміністративного суду України № К/800/143/15 від

28 жовтня 2015 р. у справі № №826/6625/14 можемо констатувати, що суд визнав незаконною постанову правління Національного банку України від 14 листопада 2013 року № 453 «Про зміну строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів і запровадження обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті» в частині вказаних у пункті 8 цієї постанови слів «набирає чинності з 20 листопада 2013 року» [116]. Колегія суддів Вищого адміністративного суду України обґрунтувала своє рішення тим, що пункт 8 вказаної постанови в частині слів «набуває чинності з 20 листопада 2013 року» не відповідає нормативно-правовому акту вищої юридичної сили, а саме, пункту 3 Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03.10.1992 №493/92 [116].

Продовжуючи досліджувати дану групу вимог доцільно зазначити, що адміністративні нормативно-правові акти повинні відповідати вимогам законодавства про мови. Найголовнішим нормативно-правовим актом, що визначає засади функціонування і застосування української мови в нашій державі є Конституція України, стаття 10 якої проголошує, що державною мовою в Україні є українська мова [99], а також, що застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом [99]. Таким законом був Закон України «Про засади державної мовної політики» № 5029-VI від 3.07.2012 р., проте Рішенням Конституційного Суду України № 2-р/2018 від 28.02.2018 р. даний Закон було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) [117]. Своє рішення Конституційний Суд України мотивував тим, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073 під час його прийняття в цілому на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону, а це є підставою для визнання Закону неконституційним згідно з частиною першою статті 152 Конституції України [117]. Варто наголосити, що народними депутатами України

Княжицьким М. Л. та Подоляк І. І. було подано до Верховної Ради України проект Закону України “Про забезпечення функціонування української мови як державної” № 5670-д від 09.06.2017 р., як наслідок, Верховна Рада України 25.04.2019 р. прийняла відповідний Закон України № 2704-VIII. Основною ідеєю, яку було покладено у даний Закон, стало те, що українська мова повинна бути в Україні єдиною державною (офіційною) мовою. У Законі України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» № 2704-VIII від 25.04.2019 р., на відміну від Закону України “Про засади державної мовної політики” № 5029-VI від 3.07.2012 р., вже відсутні положення, що стосуються регіональних мов, а щодо мови національних менших, то у Законі України № 2704-VIII не передбачається можливість заміни української мови іншими мовами національних меншин, як це було передбачено Законом України “Про засади державної мовної політики”. Що ж стосується мови актів органів публічної адміністрації, то ч. 1 ст. 13 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» № 2704-VIII від 25.04.2019 р. закріплює, що мовою нормативно-правових актів і актів індивідуальної дії, діловодства і документообігу органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування є державна мова [118]. Тільки державною мовою даний Закон України передбачає також оприлюднення актів публічної адміністрації.

Звертаючись до Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, що затверджені Наказом Міністерства юстиції України № 1000/5 від 18.06.2015 р., бачимо, що в пункті 14 підрозділу 1 розділу 2 зазначено, що установи здійснюють діловодство державною мовою. Документи оформлюють державною мовою, крім випадків, передбачених законодавством про мови в Україні [119]. Під установами у даному Порядку розуміються як державні органи, так і органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації незалежно

від форм власності. До випадків, які дозволяли оформлювати документи не державною мовою, а іншою, Закон України “Про засади державної мовної політики” № 5029-VI від 3.07.2012 р. відносив те, що у межах території, на якій поширена регіональна мова або мова меншини (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, акти місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування приймаються державною мовою або цією регіональною мовою, або мовою меншини (мовами) та офіційно публікуються цими мовами [120]. Тобто, місцеві органи державної влади і органи місцевого самоврядування мали можливість оформлювати прийняті ними нормативно-правові акти не українською мовою, а регіональною мовою, або мовою меншини, якими в Україні були російська, угорська, молдавська, румунська мови. Цим самим дані органи підтверджували те, що регіональні мови та мови національних меншин могли домінувати над українською мовою, а також що наша держава не забезпечувала всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України [99], хоча такий обов’язок держави визначено у ст. 10 Конституції України. З прийняттям 25.04.2019 р. Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» № 2704-VIII всі документи органів публічної адміністрації повинні оформлюватись виключно українською мовою, зокрема і видані ними нормативно-правові акти. На нашу думку такий підхід законотворців є виваженим, оскільки унеможливить підміну української мови будь-якою іншою мовою.

Поряд з вимогою про відповідність адміністративних нормативно-правових актів положенням законодавства про мови адміністративні акти повинні також відповідати вимогам антикорупційного законодавства. Так, ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 р. передбачено проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. У відповідності до п.1 ч. 1 даного Закону антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-

правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією [121]. Отже, адміністративні нормативно-правові акти не повинні містити положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

До групи юридичних вимог, на нашу думку, варто віднести правильність використання юридичної термінології в нормативно-правових актах, зокрема один і той самий термін повинен мати однакове формулювання та однакове значення в різних нормативно-правових актах. Наприклад, в Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» № 2713-IV від 23 червня 2005 року визначено правові основи організації та діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, проте у ст. 16 цього Закону нормотворець використовує формулювання «працівники кримінально-виконавчої служби»[122], тобто з назви служби прибрано два слова. Подібна ж ситуація із закріпленням назви служби у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року, де зазначено формулювання «особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби» [121], тобто з назви служби було вилучено слово «Україна». Означені різні формулювання назви служби можуть бути підставою для судових суперечок. Досить слушно було звернуто увагу авторами методичних рекомендацій «Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки» на точність термінології, в яких зазначено, що визначення термінів повинно відповідати їх змісту, що міститься в офіційній діловій мові, відповідній науковій термінології та чинному законодавству, а також має бути однаковим у всьому тексті закону. Якщо термінологія закону не відповідає загальноживаному її розумінню і обмежується лише певним законом, то у проекті дається відповідне застереження: «Для цілей цього Закону вживаються такі терміни і

поняття» або «У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні» [123, с. 18].

Серед юридичних вимог варто виділити раціональне використання в адміністративному нормативно-правовому акті як відсильних так банкетних норм, тобто нормативний акт не повинен містити великої кількості таких норм задля спрощення роботи з ним та кращого його сприйняття.

Нормативні положення у нормативно-правовому акті повинні бути викладені у логічній послідовності та мати відповідні взаємозв'язки. Кожне таке правове положення повинно вміщуватись в одному реченні за найменшої кількості слів. Сформульовані положення повинні бути однозначними та чіткими, які унеможливають багатобічне їх тлумачення. Наприклад, використання в Кодексі адміністративного судочинства України формулювання «розумний строк» не сприяє чіткому та однозначному розумінню положень, що містять таке формулювання.

Окрім юридичних вимог для нормативно-правових актів висуваються мовні вимоги. На думку І. О. Биля текст нормативного акта має відповідати в цілому орфографічним, лексичним, морфологічним, синтаксичним, стилістичним тощо нормам. Слід погодитися з тим, що мовні вимоги до нормативного правового акта в цілому складаються з вимог до окремих мовних (в тому числі, лексичних) засобів, серед яких основними є: граматичні речення, слова, словосполучення, сполучники, розділові знаки, юридичні фразеологізми, аббревіатури [124, с. 107].

Досліджуючи юридичну мову правозастосовних актів П. М. Балтаджи робить акцент на спеціальних мовно-технічних вимогах, які висуваються до текстів розпорядчого характеру: стислість і точність викладення інформації, виключення подвійного тлумачення; складання, по можливості, простих, таких, що розглядають одне питання, документів; структуризація тексту документа, поділ його на умовні смислові частини: вступ, основна частина, висновок; широке використання трафаретних і типових текстів при описанні ситуацій, що повторюються [125, с. 178].

На нашу думку до мовних вимог слід відносити вимоги щодо відповідності адміністративних нормативних актів правилам українського мовознавства (лінгвістики), зокрема нормам таких її розділів як лексика, словотворення, морфологія, синтаксис, пунктуація, орфографія та стилістика. Обов'язковою буде також мовна вимога щодо викладення такту нормативно-правового акта офіційно-діловим стилем. Речення повинні бути побудовані з мінімальною кількістю порівняльних зворотів та, за можливості, без іноземних слів, що позитивно вплине на створення зрозумілого тексту для широкого кола користувачів, які не є фахівцями у відповідній галузі. З цього приводу варто відмітити, що однією з передумов невиконання або неправильного застосування суб'єктами публічної адміністрації положень нормативно-правових актів є нерозуміння або хибне розуміння змісту нормативних документів. Тому дотримання мовних вимог сприятиме вирішенню однієї з проблем правозастосування.

Третю групу вимог до адміністративних нормативно-правових актів становлять технічні вимоги. Так, підготовлений нормативний документ повинен бути оформлений у відповідності до встановлених вимог. Такі вимоги закріплені Національним стандартом України «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів. ДСТУ 4163-2003», що затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 55 від 07.04.2003 р. [126]. Даним Стандартом визначено перелік та склад реквізитів документів, вимоги до їх змісту та розташування, а також вимоги до бланків документів та до оформлення документів. Нормативно-правовий акт повинен бути прийнятий (виданий) та підписаний уповноваженими на те суб'єктами, він обов'язково повинен містити назву, а також, у разі потреби, повинен бути розподілений на складові частини, зокрема преамбулу, розділи, підрозділи, пункти, підпункти, додатки та ніші частини.

Отже, підсумовуючи вищевикладене у даному підрозділі, можемо дійти наступних висновків:

1) ефективність як виконання правових норм, так і використання та їх застосування залежать від якості нормативно-правових актів. Про якість нормативно-правових актів, на нашу думку, свідчить те, чи є тісний зв'язок даного документа з реальними суспільними відносинами для регулювання яких його було прийнято, тобто чи є суспільна потреба в прийнятті такого нормативно-правового акта, а також чи відповідає даний правовий акт встановленим вимогам.

2) вимоги до нормативно-правових актів привертали увагу багатьох вчених, проте вони так і не обрали єдиного підходу щодо визначення їх системи. Завдяки дослідженню діючих вимог, що прописані у законах та підзаконних нормативно-правових актах, а також проаналізувавши наукові погляди з цього питання, запропоновано власне бачення системи вимог до адміністративних нормативно-правових актів, зокрема вона повинна містити три групи: 1) юридичні вимоги; 2) мовні вимоги; 3) технічні вимоги.

3) з метою вироблення уніфікованого підходу з формування вимог до нормативно-правових актів доцільно прийняти відповідний закон з орієнтовною назвою “Про нормативно-правові акти”, в якому слід визначити вимоги до різних видів нормативно-правових актів. Такі вимоги повинні бути складені з урахуванням наступних критеріїв: 1) суб'єкт прийняття нормативно-правового акта; 2) юридична сила нормативно-правового акта.

4) до групи юридичних вимог до адміністративних нормативно-правових актів варто віднести наступні вимоги: відповідність вимогам Конституції України; відповідність чинним міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; відповідність іншим нормативно-правовим актам (законодавчим та підзаконним нормативно-правовим актам); відповідність практиці Європейського суду з прав людини; відповідність вимогам законодавства про мови; правильність використання юридичної термінології в нормативно-правових актах, зокрема один і той самий термін повинен мати однакове формулювання та однакове значення в різних нормативно-правових актах;

раціональне використання в адміністративному нормативно-правовому акті як відсильних так банкетних норм, тобто нормативний акт не повинен містити великої кількості таких норм; логічна послідовність викладення нормативних положень, а також наявність взаємозв'язку між ними; кожне правове положення повинно вміщуватись в одному реченні за найменшої кількості слів; сформульовані положення повинні бути однозначними та чіткими, які унеможливають багатобічне їх тлумачення;

5) до групи мовних вимог пропонується відносити: відповідність правилам українського мовознавства (лінгвістики), зокрема нормам таких її розділів як лексика, словотворення, морфологія, синтаксис, пунктуація, орфографія та стилістика; викладення такту нормативно-правового акта офіційно-діловим стилем; речення повинні бути побудовані з мінімальною кількістю порівняльних зворотів; речення не повинні вміщувати, за можливості, іноземних слів.

6) до групи технічних вимог доцільно віднести: відповідність вимогам, які закріплені Національним стандартом України «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів. ДСТУ 4163-2003», що затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 55 від 07.04.2003 р.; нормативно-правовий акт повинен бути прийнятий (виданий) та підписаний уповноваженими на те суб'єктами; нормативно-правовий акт обов'язково повинен містити назву; за потреби нормативний документ повинен бути розподілений на складові частини, зокрема преамбулу, розділи, підрозділи, пункти, підпункти, додатки та інші частини.

2.2. Порядок прийняття нормативно-правових актів

Процедура прийняття нормативно-правових актів має важливе значення як для суб'єктів публічної адміністрації, так і для суспільства в цілому. Це зумовлено тим, що сукупність заздалегідь визначених, змістовних та логічно-послідовних етапів надає можливість сформувати базу якісних нормативно-правових актів. Саме з таких етапів складається порядок (процедура) прийняття нормативно-правових актів.

Деякі вчені процедуру прийняття нормативно-правових актів називають процедурною формою законодавчої техніки, що охоплює нормативно встановлені процедури, які використовуються при виробленні законодавчих актів [127, с. 114]. На думку В. І. Риндюк загальний порядок прийняття законодавчих актів передбачає: внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України у порядку реалізації права законодавчої ініціативи, попередній розгляд законопроекту у комітетах Верховної Ради України, розгляд і прийняття законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України, підписання й оприлюднення закону [127, с. 114]. Отже, В. І. Риндюк наголошено на тому, що процес прийняття законодавчих актів складається з ряду етапів, першим з яких є внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України.

Д. В. Лученко досліджуючи дію актів державного управління зазначив, що процедури опрацювання проектів, прийняття, набрання чинності та дія актів управління регулюються нормативно-правовими актами [128, с. 163]. У даному випадку Д. В. Лученко відмежовує процедури прийняття актів управління від інших процедур, зокрема від процедур опрацювання та набрання чинності актами управління, у тому числі й нормативно-правовими актами.

Г. І. Дутка виділяє такі стадії як підготовка, прийняття і введення в дію законів [129, с. 9], тобто також вирізняє дані поняття. Не ототожнює згадані терміни Л. І. Пригара, яка зазначила, що існує процедура розробки,

обговорення, прийняття та опублікування нормативно-правових актів, змістом якої є сукупність послідовних стадій правотворчої діяльності [103, с. 33].

Заслуговує на увагу точка зору Н. В. Александрової, яка відзначила, що порядок прийняття правових актів управління охоплює такі стадії: 1) підготовка акта, що може включати окремі дії (правову ініціативу, аналіз ситуації і варіантів правового впливу, підготовка проекту акта); 2) прийняття рішення, що може охоплювати кілька процедур (можливе обговорення та обов'язкове голосування в колегіальних органах, внесення змін до проекту, оформлення рішення); доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб [98, с. 285-286]. Отже, Н. В. Александрова висвітлила своє розуміння терміну «прийняття правових актів управління» в широкому значенні, вона не звузила дану дефініцію до самого прийняття правового акта, а розширила її шляхом включення до визначення згаданого терміну ще й підготовку акта та доведення акта до відома фізичних осіб.

В. О. Хоменко виділив наступні стадії процедури прийняття нормативних актів органів місцевого самоврядування: 1) ініціювання та підготовка проекту нормативного акта; 2) розгляд та прийняття нормативного акта; 3) реєстрація нормативного акта; 4) опублікування нормативного акта [130, с. 145]. Тобто, він також розглянув термін «прийняття нормативних актів» в широкому значенні.

Виходячи з аналізу вищевикладених точок зору різних вчених, можемо дійти висновку, що порядок прийняття нормативно-правових актів варто розглядати в широкому та вузькому його розуміннях. В широкому розумінні його слід сприймати як сукупність окремих дій, які передують прийняттю, зокрема визначення та аналіз потреб у прийнятті нормативно-правового акта, створення проекту відповідного акта, аналіз та обговорення даного проекту, аргументація доцільності внесення змін до проекту, формулювання пропозицій щодо внесення змін до проекту, погодження проекту, винесення проекту на розгляд суб'єкта публічної адміністрації, прийняття (видання)

нормативно-правового акта, підписання нормативно-правового акта, доведення до відома визначеного кола осіб та його оприлюднення.

У вузькому ж розумінні прийняття нормативно-правових актів варто розглядати лише як схвалення відповідного рішення про прийняття нормативно-правового акта, тобто дана дефініція звужується до самого прийняття або видання в буквальному розумінні цих слів.

Слід наголосити, що порядок прийняття нормативно-правових актів не має сталого та універсального характеру, це зумовлено тим, що нормативно-правові акти приймаються різними суб'єктами публічної адміністрації, що наділені різними повноваженнями, як наслідок, система нормативно-правових актів, що регулюють питання їхньої нормотворчості, складається з великої кількості нормативних документів.

Варто відмітити, що процедура прийняття нормативно-правових актів не є однаковою також тому, що на це впливає різне нормативно-правове регулювання. Так, порядок прийняття законодавчих актів визначено на законодавчому рівні, а саме Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI, натомість процедури прийняття підзаконних нормативно-правових актів визначено у переважній більшості підзаконними нормативно-правовими актами.

Досліджуючи порядок прийняття адміністративних нормативно-правових актів необхідно визначити, по-перше, коло суб'єктів, які мають право приймати (видавати) адміністративні нормативно-правові акти, а по-друге, систему нормативно-правових актів, якими визначено повноваження відповідних суб'єктів публічної адміністрації щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів з деталізацією відповідних процедур.

Так, Р. Д. Саунін виділяє наступних суб'єктів видання актів публічного управління, зокрема нормативно-правових актів: 1) Президент України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) центральні органи виконавчої влади; 4) керівники центральних органів виконавчої влади, установ організацій та

підприємств загального характеру [106, с. 133-134]. Варто відмітити, що Р. Д. Саунін не визначає вид підприємств, які мають право видавати нормативно-правові акти.

Д. В. Лученко зазначив, що акти управління видаються: 1) Кабінетом Міністрів України; 2) міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; 3) головами місцевих державних адміністрацій; 4) керівниками відділів, управлінь та інших підрозділів місцевих державних адміністрацій; 5) керівниками державних підприємств та установ [128, с. 162]. Слід звернути увагу, що в даному переліку суб'єктів не зазначено Президента України, проте включено місцеві державні адміністрації, а щодо підприємств, то в переліку визначено тільки державні підприємства.

Один з найширших переліків суб'єктів видання нормативних актів публічної адміністрації надали Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко, які до таких суб'єктів віднесли: 1) Президента України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) центральні органи виконавчої влади; 4) інші органи державної влади загальнодержавної компетенції, наприклад Службу безпеки України; 5) органи влади Автономної Республіки Крим; 6) місцеві державні адміністрації; 7) органи місцевого самоврядування; 8) інші юридичні особи публічного права, наприклад, комунальні підприємства [104, с. 254]. Хоча даний перелік є найчисельнішим серед вищенаведених, проте, на нашу думку, він потребує деякого розширення та корегування. Так, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко, Д. В. Лученко, Р. Д. Саунін не виділили в згаданих переліках місце Верховній Раді України. Натомість, варто зазначити, що хоча деякі вчені, як зазначено вище, не відносять парламент до суб'єктів публічної адміністрації, які видають нормативно-правові акти, проте дані науковці згадують Верховну Раду України, а також Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, Національну школу суддів України, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, органи суддівського самоврядування, Державну судову адміністрацію України, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права, суб'єктів делегованих повноважень як

суб'єктів публічної адміністрації, що не являються постійними учасниками адміністративно-правових відносин й не наділені повноваженнями застосовувати усі передбачені законодавством інструменти діяльності публічної адміністрації (нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори) [104, с. 137]. На думку даних вчених, ці суб'єкти вступають (залучаються) до адміністративно-правових відносин лише у разі наявності особливих приписів адміністративного законодавства [104, с. 137].

На нашу думку, виходячи з положень ст. 75 Конституції України, де зазначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України [99], даний державний орган не можна залишати поза переліком суб'єктів видання адміністративних нормативно-правових актів, зокрема законодавчих, до яких можна віднести Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 7.12.1984 р. [131], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17.03.2011 р. [132] та інші акти.

Т. М. Кравцова, А. В. Солонар висвітлюють поняття «публічної адміністрації» як певним чином побудовану систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому [133, с. 525]. В. В. Галунько розподіляє суб'єктів публічної адміністрації на дві групи: 1) основні суб'єкти, для яких здійснення публічного адміністрування є основною функцією (органи виконавчої влади; суб'єкти місцевого самоврядування; суб'єкти делегованих повноважень (громадські об'єднання; інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій)); 2) інші суб'єкти, для яких адміністративна діяльність є додатковим видом діяльності (Президент України, судді на адміністративних посадах) [106, с. 22-23].

Досліджуючи перелік суб'єктів публічної адміністрації варто зазначити, що в діючому законодавстві відсутнє формулювання «суб'єкт публічної адміністрації». Так, п. 18 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 6.07.2005 р. визначає, що нормативно-правовий акт – це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [115], а в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інформацію» № 2657-XII від 2.10.1992 р. зазначено, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [134]. Подібне визначення суб'єкта владних повноважень закріплене в п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, а саме що це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [115]. Зазначені законодавчі дефініції вказують на те, що нормотворець не використовує поняття «суб'єкт публічної адміністрації», а оперує терміном «суб'єкт владних повноважень». Буде слушним також зауважити, що вченими, як вище зазначено, до суб'єктів публічної адміністрації віднесено саме тих суб'єктів, яких законодавець відносить до суб'єктів владних повноважень.

Продовжуючи розгляд питання щодо кола суб'єктів владних повноважень варто звернутись до статті 6 Основного Закону України, де зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [99], натомість в Україні функціонують також суб'єкти, яких не можна віднести до жодної з гілок влади. Як вже згадувалось вище, Конституція України в ст. 75 закріплює, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент, а в ст. 124 визначає, що

правосуддя в Україні здійснюють виключно суди [99]. Що ж до виконавчої гілки влади, то в Розділі 6 Основного Закону України йде мова про: 1) Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади; 2) центральні органи виконавчої влади, перелік яких міститься в схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України № 442 від 10.09.2014 р. [135]; 3) місцеві органи виконавчої влади, якими є місцеві державні адміністрації. Проте, варто зазначити, що затверджений перелік центральних органів виконавчої влади не містить таких органів як прокуратура України, Служба безпеки України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України та інших державних суб'єктів. Не віднесено Конституцією України дані органи й до місцевих органів виконавчої влади, тобто дані державні суб'єкти не входять до жодної з трьох гілок державної влади. Подібна ж ситуація з місцем Президента України в системі органів державної влади, оскільки посада Президента України перебуває також поза трьома гілками державної влади.

Доцільно наголосити на тому, що сам законодавець виокремлює деякі державні органи від трьох гілок державної влади, наприклад, прокуратуру, зазначивши у п. 7 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII такий принцип діяльності прокуратури як недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади [136]. Більш чітко дану ідею було сформульовано Генеральним прокурором України в п. 2 наказу «Про організацію роботи і управління» від 26 грудні 2011 року № 1гн (із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 05.04.12 р. № 1гн-1-1/2гн-3, від 12.07.12 р. № 1гн-2, від 5.06.2013 р. № 1гн-3, від 13.11.2013 р. № 98), а саме прокурорам усіх рівнів вказано на те, що вони не повинні підміняти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування і

державного контролю [137]. Тому справедливо в сучасних наукових дослідженнях підтримується позиція про те, що прокуратура України займає самостійне місце в державному механізмі і не входить до складу законодавчої, виконавчої чи судової гілки влади [138, с. 22].

Виходячи з вищевикладеного, можемо сформулювати коло суб'єктів, які мають право приймати (видавати) адміністративні нормативно-правові акти, це: 1) органи державної влади; 2) державні органи, що не входять до жодної з трьох гілок державної влади; 3) органи влади Автономної Республіки Крим; 4) органи місцевого самоврядування; 5) інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Зазначені суб'єкти мають право приймати (видавати) адміністративні нормативно-правові акти керуючись відповідними нормативно-правовими актами. Зважаючи те, що органи державної влади за Конституцією України розподіляються на три гілки влади, тому кожна з гілок використовує окремий нормативно-правовий документ для прийняття адміністративного акту.

Так, основними такими нормативно-правовими документами для Верховної Ради України є Конституція України, Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України № 1861-VI від 10.02.2010 р., а також Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 428 від 22.05.2006 р. із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 474 від 1.06.2010 р.

В Конституції України визначені найголовніші аспекти процедури прийняття нормативно-правових актів, а саме в статті 91 Основного Закону України проголошено, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією [99]. Стаття 93 даного правового акту визначає

перелік суб'єктів законодавчої ініціативи, а в статті 94 Конституції України зазначено, що закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду [99].

Сама процедура прийняття нормативно-правових актів детально регламентована у згаданих вище Регламенті Верховної Ради України та Положенні про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України.

В ч. 2 ст. 46 Регламенту Верховної Ради України зазначаються такі види актів парламенту: закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви [108]. Проте, актами, що містять норми права, будуть тільки закони та постанови. Порядок прийняття таких актів в Регламенті Верховної Ради України, а саме в розділі 4, іменується як законодавча процедура.

Слід розмежовувати поняття законодавча процедура (законодавчий процес) та законотворчий процес, оскільки дані поняття не є тотожними, на чому справедливо наголошують деякі вчені. Так, О. В. Богачова, досліджуючи проблеми вдосконалення законотворчого процесу в Україні, дійшла висновку про те, що законотворчий процес - це цілеспрямована поступова діяльність, яка складається з взаємообумовлених і взаємопов'язаних стадій (етапів), і спрямована на врегулювання суспільних відносин шляхом пізнання та оцінки правових потреб суспільства і держави, створення системи законодавства [139, с. 198-199]. Натомість, законодавчий процес (законодавча діяльність) вчена розглядає як нормативно-регламентований порядок послідовно здійснюваних дій, пов'язаних з поданням до законодавчого органу проекту закону, його розглядом, прийняттям, набранням законом чинності через його підписання та

оприлюднення, внесенням змін, припиненням чинності, а також формуванням єдиної системи законодавства України [139, с. 199].

Ю. М. Перерва відзначає, що законодавчий процес, будучи технологією створення закону, є складовою частиною законотворчості; це діяльність, яка безпосередньо пов'язана з роботою над створенням і прийняттям закону уповноваженими суб'єктами (як правило, це парламент) та здійснюється за встановленою процедурою, порушення якої спричиняє негативні наслідки. Цей процес покликаний забезпечити ефективне здійснення законодавчої діяльності парламентом [140, с. 30]. Вченою зроблено висновок, що стадіями законодавчого процесу є: 1) законодавча ініціатива; 2) розгляд законопроекту; 3) прийняття закону; 4) підписання закону та його оприлюднення (промульгація); 5) введення закону в дію. Названі стадії притаманні законодавчому процесу переважної більшості країн світу, в тому числі відображені й у конституційному праві України [140, с. 34].

Л. М. Легін виділила основні стадії законодавчого процесу та додаткові (факультативні). Основні стадії – це стадії, без яких неможливе так зване створення закону: право законодавчої ініціативи, реалізоване повноважними особами у встановлений спосіб; підготовка до розгляду, розгляд та прийняття законопроекту парламентом чи іншим законодавчим органом та промульгація прийнятого закону. Додаткові (факультативні) – це стадії, які виникають із застосуванням уповноваженими особами права вето на прийнятий парламентом закон. До них відносяться: повернення закону до парламенту, повторний розгляд та прийняття такого закону. Такий поділ на види є виключно науковим і дасть змогу більш ефективно розкрити юридичну природу кожної зі стадій [141, с. 77].

О. І. Ющик зазначав, що законодавча процедура передбачає: 1) розроблення проектів законів, 2) внесення та відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок, 3) розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комітетах Верховної Ради; 4) розгляд

законопроектів Верховною Радою у першому читанні, у другому читанні та у третьому читанні [142, с. 272].

Для визначення стадій законодавчої процедури доцільно проаналізувати положення згаданого розділу 4 Регламенту Верховної Ради України. Слід зазначити, що законодавець поширив дію даного розділу як на прийняття законів, так і на прийняття постанов та інших актів Верховної Ради України, тим самим розподіливши законодавчу процедуру на два види: 1) процедуру прийняття законів; 2) процедуру прийняття постанов та інших актів Верховної Ради України.

Перша стадія процедури прийняття законів починається з розробки, оформлення та внесення законопроекту до Верховної Ради України, тобто з реалізації права законодавчої ініціативи. Варто зазначити, що положення Регламенту Верховної Ради України щодо суб'єктів права законодавчої ініціативи не узгоджено з положеннями Конституції України. Так, як вже згадувалось вище, ст. 93 Конституції України закріплює право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України за Президентом України, народними депутатами України та Кабінетом Міністрів України [99]. Натомість, ч. 1 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України надає право законодавчої ініціативи, окрім суб'єктів, що зазначені в ст. 93 Конституції України, ще й Національному банку України. Зважаючи на те, що Конституція України має вищу юридичну силу, а також враховуючи положення Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV, а саме ст. 51, де зазначено, що Національний банк України має право подавати Президенту України у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України [143], а також ст. 52, яка надає право Національному банку України подавати Кабінету Міністрів України у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України [143], тому пропонуємо

прибрати з переліку суб'єктів, що закріплений в ч. 1 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України, Національний банк України.

Розроблений проект закону підлягає погодженню із заінтересованими органами державної влади. Після внесення законопроекту до Верховної Ради України в цей же день він підлягає реєстрації в Апараті Верховної Ради та разом із супровідними документами вноситься до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України [108]. Голова Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Перший заступник, заступник Голови Верховної Ради України зобов'язані не пізніше як у п'ятиденний строк направити законопроект у відповідний профільний комітет, який буде визначено головним, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету [108].

Головний комітет має тридцятиденний строк для розгляду законопроекту, що завершується ухваленням висновку щодо доцільності включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України. У відповідності до ч. 2 ст. 96 Регламенту Верховної Ради України питання про включення законопроекту до порядку денного сесії розглядається Верховною Радою протягом 30 днів після ухвалення висновку головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії, але не раніше ніж через два дні після надання народним депутатам висновку головного комітету (або тимчасової спеціальної комісії у разі її створення), висновків інших комітетів [108].

У відповідності до п. 19 Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України, затвердженому Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 428 від 22.05.2006 р., зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи до Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, а при підготовці до всіх наступних читань - для проведення юридичної експертизи

до Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України, та до редакційного відділу Головного управління документального забезпечення апарату Верховної Ради України для редакційного опрацювання [109].

Завершальним кроком першої стадії роботи із законопроектами є надсилання законопроекту народним депутатам на адресу електронної пошти та ведення справи законопроекту.

У межах наступної стадії здійснюється розгляд законопроектів (у першому, другому, третьому читаннях). Ч. 2 ст. 102 Регламенту Верховної Ради України встановлює, що розгляд і прийняття законопроекту за процедурою трьох читань включає: 1) перше читання - обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; 2) друге читання - постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні; 3) третє читання - прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому [108].

Варто зазначити, що перед кожним читанням проводиться їхня експертиза. Так, ч. 2 ст. 103 Регламенту Верховної Ради України встановлює, що зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань - для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому [108].

Після роботи із законопроектами розпочинається робота із законами. Так, прийнятий Верховною Радою України текст закону оформляється головним комітетом та у десятиденний строк подається на підпис Голові Верховної Ради України, який має 5 діб на його підписання. Після цього, як передбачено в ст. 94 Конституції України, Голова Верховної Ради України невідкладно направляє підписаний закон Президентові України, який протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до

виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений [99]. Також в ст. 94 Конституції України зазначено, що закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування [99]. У відповідності до ч. 1 ст. 139 Регламенту Верховної Ради України офіційним опублікуванням вважається публікація законів та інших актів Верховної Ради України у газеті "Голос України" та у Відомостях Верховної Ради України [108].

Порядок прийняття постанов, які містять положення нормативного характеру, визначено ст. 138 Регламенту Верховної Ради України, аналіз якої дозволяє дійти висновку про те, що прийняття таких постанов здійснюється у такому ж порядку, що і прийняття законів. Основними відмінностями між ними є те, що постанови не підписуються Президентом України, а також що постанови приймаються з дотриманням процедури, передбаченої для розгляду законопроектів у першому читанні, натомість законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань [108]. Натомість, варто зазначити, що Регламент Верховної Ради України дозволяє приймати законопроекти одразу після першого або другого читання, якщо дані законопроекти не є проектами кодексів, або якщо вони не містять понад 100 статей або пунктів. На нашу думку, прийняття законопроектів після третього читання є найбільш вірним та виваженим підходом у нормотворенні, оскільки законопроект буде детально опрацьований народними депутатами, кожна стаття пройде обговорення, а зміст положень буде максимально доопрацьованим та узгодженим з іншими нормативними положеннями. Слід наголосити на тому, що прийняття закону одразу після першого читання ще й за скороченою процедурою може

негативно позначитись на якості нормативно-правового акта. Варто відмітити, народні депутати зловживають таким порядком. Так, за статистичними даними, що сформовані всеукраїнською громадською організацією «Громадянська мережа опора», в період з 27 листопада 2014 року по 10 квітня 2015 року із прийнятих 115 законів 67 – прийнято у першому читанні, а 48 – у другому, що становить 58% і 42% відповідно [144].

Отже, можна дійти висновку, що процедура прийняття Верховною Радою України законів та постанов, які містять положення нормативного характеру, складається із стадій, які можна розподілити на дві групи: 1) стадії, що пов'язані з роботою із законопроектами та проектами постанов; 2) стадії, що пов'язані з роботою із законами та постановами. Перша група охоплює такі стадії: 1) розробка проекту акта; 2) погодження із заінтересованими державними органами; 3) внесення та реєстрація нормативно-правового акта; 4) експертиза законопроекту, проекту постанови; 5) розгляд законопроекту, проекту постанови. Друга група містить такі стадії: 1) оформлення тексту закону, постанови; 2) підписання закону, постанови Головою Верховної Ради України; 3) підписання закону Президентом України; 4) офіційне оприлюднення закону, постанови.

Дослідивши порядок прийняття нормативно-правових актів законодавчим органом доцільно проаналізувати правотворчість органів виконавчої влади. Зважаючи на те, що органи виконавчої влади являють собою трирівневу систему, тому необхідно розглянути процедуру прийняття відповідних актів органами виконавчої влади кожного з трьох рівнів. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України). Порядок прийняття рішень, які містять положення нормативного характеру визначений Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9.11.2011 р. № 1156). Загальні ж засади прийняття актів Кабінетом Міністрів

України визначені Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27.02.2014 р., Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11.09.2003 р. Актами Уряду України, які містять положення нормативного характеру, є постанови.

Процедура прийняття постанов вищим органом виконавчої влади розпочинається з розробки проекту відповідного акта. Так, у відповідності до ч. 2 ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27.02.2014 р. проекти актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями [145]. Дані суб'єкти наділені правом ініціативи прийняття відповідних актів, вони також вносять їх на розгляд Кабінету Міністрів України. Народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян за власною згодою можуть залучатися до розроблення проектів постанов.

Проект постанови в обов'язковому порядку повинен пройти ряд експертиз, а саме: 1) антидискримінаційну експертизу; 2) гендерно-правову експертизу; 3) громадську гендерно-правову експертизу (не є обов'язковою, але проводиться за ініціативою фізичних, юридичних осіб та громадських об'єднань); 4) правову експертизу; 5) антикорупційну експертизу; 6) громадську антикорупційну експертизу (не є обов'язковою); 7) цифрову експертизу. За результатами проведення даних експертиз готуються відповідні висновки, які долучаються до проекту постанови при переданні її необхідним органам для погодження.

У відповідності до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» № 5207-VI від 6.09.2012 р. антидискримінаційна експертиза – це аналіз проектів нормативно-правових

актів, за результатами якого надається висновок щодо їх відповідності принципу недискримінації [146].

Антидискримінаційна експертиза проводиться юридичною службою того органу виконавчої влади, який є розробником проекту постанови, у відповідності до Порядку проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 61 від 30.01.2013 р. Пункт 4 даного Порядку визначає мету проведення антидискримінаційної експертизи - виявлення у проектах актів положень, які містять ознаки дискримінації, та надання пропозицій щодо їх усунення [147].

У відповідності до ст. 1 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» № 2866-IV від 8.09.2005 р. гендерно-правова експертиза – це аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [148].

Гендерно-правова експертиза проводиться розробником проекту постанови у відповідності до Порядку проведення гендерно-правової експертизи, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 997 від 28.11.2018 р. Пункт 2 даного порядку визначає, що метою проведення гендерно-правової експертизи є: 1) проведення комплексного дослідження законодавства та проектів нормативно-правових актів у частині їх відповідності міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та резолюціям міжнародних конференцій, міжнародних організацій, їх органів з прав людини стосовно дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; 2) запобігання прийняттю та наявності нормативно-правових актів, положення яких не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [149].

Громадська гендерно-правова експертиза, як вже відзначалось, не є обов'язковою, але проводиться за ініціативою фізичних, юридичних осіб та

громадських об'єднань. Даний вид експертизи є новим в національному законодавстві, мета її проведення збігається з метою здійснення гендерно-правової експертизи, проте її проводить не розробник проекту постанови, а представники громадськості, рекомендації яких підлягають розгляду розробником.

Після проведення антидискримінаційної та гендерно-правової експертизи розробник подає Міністерству юстиції України відповідні висновки, проект постанови з пояснювальною запискою до нього, а також матеріали погодження, що містять зауваження і пропозиції, для проведення правової експертизи.

Правова експертиза полягає у перевірці Міністерством юстиції України проекту постанови Кабінету Міністрів України на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза) [150]. Тобто, в межах правової експертизи проводиться ще раз гендерно-правова експертиза, але вже Міністерством юстиції України.

У відповідності до п. 1 розділу Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України № 41 від 21.11.2000 р., порядок проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта включає такі стадії: 1) визначення типових характеристик нормативно-правового акта (предмета, методу регулювання, виду) і ступеня його відповідності засадам правової системи (концептуальна оцінка); 2) визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин; 3) встановлення всіх змістових зв'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших

нормативних актах (системно-юридична оцінка); 4) визначення ступеня відповідності проекту нормативно-правового акта в цілому та окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, правових термінів) вимогам юридичної техніки (юридико-технічна оцінка); 5) узагальнення окремих оцінок та формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту нормативно-правового акта (експертний висновок) [151].

Антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією [152].

Пункт 1 розділу 4 Порядку проведення антикорупційної експертизи, затвердженого наказом Міністерства юстиції України № 383/5 від 18.03.2015 р. визначає, що антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться як складова частина їх правової експертизи структурними підрозділами апарату Міністерства юстиції України, до повноважень яких віднесено проведення правової експертизи [153].

У відповідності до п. 1.8 Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України № 1395/5 від 24.04.2017 р., під час проведення експертизи здійснюються виявлення та оцінка таких корупціогенних факторів: 1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг; 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур; 4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур [152].

Особливістю громадської антикорупційної експертизи є те, що її проводить не Міністерство юстиції України в межах правової експертизи

проекту нормативно-правового акта, а громадяни або об'єднання громадян, яким розробник надає відповідний проект акта за їхнім зверненням.

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрового розвитку» № 56 від 30 січня 2019 р. затверджено засади реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку, а також добавлено Регламент Кабінету Міністрів України параграфом 37-1, у зв'язку з чим проекти нормативно-правових актів повинні проходити ще один вид експертизи – цифрову експертизу.

У відповідності до п. 1 параграфу 37-1 Регламенту Кабінету Міністрів України Державне агентство з питань електронного урядування України проводить цифрову експертизу проекту акта Кабінету Міністрів України з метою виявлення у ньому положень, що не узгоджуються із засадами реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку, зокрема перешкоджають створенню сучасних електронних форм взаємодії та доступності для громадян і суб'єктів господарювання переваг і можливостей цифрових технологій [150].

Якщо проект постанови має важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, то в такому випадку розробник проекту повинен організувати громадське обговорення, тобто організувати залучення громадськості до обговорення проекту постанови. Громадське обговорення проводиться також і у разі наявності в проекті положень, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема, організаціям недержавної форми власності.

Якщо ж проект акта стосується питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць, тоді розробник погоджує його з відповідними місцевими держадміністраціями, а якщо проект акта стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад, тоді розробник надсилає проект постанови відповідним органам місцевого самоврядування для ознайомлення та у разі надходження

пропозицій від зазначених органів розглядає їх під час опрацювання таких проектів [150].

Розробник зобов'язаний погодити проект акта із заінтересованими органами, у тому числі з Міністерством фінансів України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Після проведення відповідних експертиз та погоджень проект постанови вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України, який повинен його розглянути впродовж одного місяця. Але одразу після внесення проекту акта його опрацьовує Секретаріат Кабінету Міністрів України, на це йому відведено 15 днів. Опрацювання полягає у самостійному проведенні вищезгаданих експертиз та внесенні технічних правок в проект постанови, що не впливають на зміст положень проекту. За результатами опрацювання Секретаріат Кабінету Міністрів України готує експертний висновок.

Опрацьований проект разом з іншими матеріалами включається до порядку денного засідання відповідного урядового комітету. У разі відсутності зауважень до поданого проекту постанови урядовий комітет схвалює проект, після чого він візується Першим віце-прем'єр-міністром, Віце-прем'єр-міністром та разом з протоколом засідання урядового кабінету включається до порядку денного чергового засідання Кабінету Міністрів України.

У відповідності до п. 2 параграфу 55-1 Регламенту акт Кабінету Міністрів України приймається, якщо за результатами розгляду на засіданні до нього не висловлено зауважень [150]. Прийнята постанова підписується Прем'єр-міністром України на засіданні Кабінету Міністрів України. Підписану постанову Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає Міністерству юстиції України для включення її до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Опублікування постанови здійснюється в таких офіційних виданнях - Офіційному віснику України та газеті "Урядовий кур'єр". З цього дня постанова набирає чинності, якщо інше не передбачено такою постановою, але не раніше дня її опублікування.

У відповідності до п. 2. параграфу 31 Регламенту постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом (з грифом "Таємно", "Цілком таємно", "Особливої важливості" або "Для службового користування"), не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо такими постановами не встановлено пізніший строк набрання ними чинності [150].

Отже, можна визначити наступні стадії прийняття нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України: 1) розробка проекту постанови; 2) проведення експертиз проекту постанови (антидискримінаційної; гендерно-правової; громадської гендерно-правової (не є обов'язковою); правової; антикорупційної; громадської антикорупційної (не є обов'язковою); цифрової; 3) офіційне погодження акта із заінтересованими органами; 4) опрацювання проекту постанови Секретаріатом Кабінету Міністрів України; 5) розгляд проекту постанови на засіданні відповідного урядового комітету; 6) підписання проекту постанови Першим віце-прем'єр-міністром, Віце-прем'єр-міністром; 7) розгляд проекту постанови на черговому засіданні Кабінету Міністрів України; 8) прийняття постанови; 9) підписання постанови Прем'єр-міністром України; 10) державна реєстрація постанови; 11) офіційне оприлюднення постанови.

Порядок прийняття нормативно-правових актів міністерствами та іншими органами виконавчої влади розпочинається з розробки проекту нормативно-правового акта, яким може бути інструкція, наказ, положення, порядок, правила. Розробка здійснюється з дотриманням вимог, що передбачені Порядком подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженому наказом Міністерства юстиції України № 34/5 від 12.04.2005 р. (у редакції наказу Міністерства юстиції України № 883/5 від 15.05.2013 р.). Далі проект акта проходить ті ж самі експертизи, що і проект постанови Кабінету Міністрів України. Після проведення необхідних

експертиз проводиться громадське обговорення даного проекту акта (за потреби), після чого підписується керівником органу, що видає даний акт (керівником центрального органу виконавчої влади, головою місцевої державної адміністрації, керівником структурного підрозділу місцевої державної адміністрації), потім цей акт погоджується із заінтересованими органами та подається на державну реєстрацію. Варто відмітити, що з 1.01.1993 р., у відповідності до Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» № 493/92 від 3.10.1992 р., нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації [154].

Державна реєстрація здійснюється відповідно до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 731 від 28.12.1992 р.

Державну реєстрацію здійснюють: 1) нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – Міністерство юстиції України; 2) нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим та територіальних органів центральних органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим - Головне територіальне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим; 3) нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх структурних підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади - головні територіальні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [107]. Державна реєстрація здійснюється впродовж 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до органу державної

реєстрації. У разі прийняття рішення про державну реєстрацію Міністр юстиції України видає відповідний наказ, після чого акт заноситься до Державного реєстру нормативно-правових актів. Наступним кроком є офіційне опублікування акта, який набирає чинності з дня такого опублікування, якщо інше не встановлено самим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування. Нормативно-правові акти з обмеженим доступом набирають чинність через 10 днів після державної реєстрації.

Отже, порядок прийняття нормативно-правових актів міністерствами та іншими органами виконавчої влади містить такі стадії: 1) розробка проекту нормативно-правового акта; 2) проведення експертиз проекту акта; 3) громадське обговорення проекту акта (за потреби); 4) підписання акта керівником органу, що видає даний акт; 5) офіційне погодження акта із заінтересованими органами; 6) державна реєстрація акта (щодо окремої категорії нормативно-правових актів); 7) оприлюднення акта.

Варто відмітити, що порядок прийняття нормативно-правових актів державних органів, що не входять до жодної з трьох гілок державної влади буде мати такі ж стадії, що і порядок прийняття нормативно-правових актів міністерствами та іншими органами виконавчої влади.

Порядок прийняття нормативно-правових актів органами влади Автономної Республіки Крим має свої особливості. Верховна Рада Автономної Республіки Крим як представницький орган Автономної Республіки Крим приймає нормативно-правові акти у відповідності до Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 30.06.1998 р. № 109р-II, в редакції від 27.11.2013 р. № 1495-6/13. Особливістю процедури прийняття нормативно-правових актів даним органом є те, що суб'єктами, які наділені вносити проекти актів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим є депутати цього органу та Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Асоціації органів місцевого самоврядування мають право вносити рекомендації та пропозиції до проектів нормативно-правових актів. Обговорення та прийняття проектів актів відбувається, як правило, за

процедурою двох читань, хоча проект може бути прийнято за основу та в цілому вже в першому читанні. Рішення приймаються тоді, якщо за нього проголосувало більшість депутатів від загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим [155].

В межах 5 днів після прийняття нормативно-правовий акт доопрацьовується головними комісіями та ініціаторами проекту, підписується головою головної комісії та передається до Секретаріату Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Впродовж 14 після прийняття акту він підписується Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Після цього нормативно-правовий акт публікується в газеті Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Крымские известия», включається до журналу «Збірник нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим», а також надсилається до юридичного управління Секретаріату Верховної Ради Автономної Республіки Крим для обліку, кодифікації та систематизації в правовій базі Автономної Республіки Крим. Потім акт розміщується на сайті Верховної Ради Автономної Республіки Крим та надсилається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, в інші органи, заклади та організації [155].

Особливістю прийняття актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим є те, що відповідно до ч. 5 ст. 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» № 3530-VI від 16 червня 2011 року право ініціативи у прийнятті актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим мають члени Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівники інших органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, а з питань здійснення державних функцій та повноважень - Кабінет Міністрів України. Ініціювати підготовку та прийняття актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим може Верховна Рада Автономної Республіки Крим [156].

Порядок прийняття нормативно-правових актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування визначений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. В ч. 2

ст. 59 даного Закону зазначено, що рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради [157]. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію [157]. Інші ж стадії будуть подібними до стадій порядку прийняття нормативно-правових актів міністерствами та іншими органами виконавчої влади.

Правотворчість інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг врегульована як на рівні законодавчих актів, так і на рівні локальних правових актів даних суб'єктів. Наприклад, п. 3 ст. 49 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» № 2258-VIII від 21.12.2017 р. визначає, що рішення Ради Аудиторської палати України приймаються на її засіданнях простою більшістю голосів за наявності більш як половини її членів [158]. Проте, більш детально процедура прийняття рішень від імені Аудиторської палати України визначена Положенням про Раду Аудиторської палати України, затвердженим рішенням Установчого з'їзду аудиторів України від 14.07.2018 р. зі змінами, внесеними рішенням з'їзду аудиторів України № 1/12 від 18.05.2019 р.

Процедура прийняття нормативно-правових актів Радою Аудиторської палати України розпочинається з розробки проекту акта, який передається розробником до Секретаріату Аудиторської палати України в письмовому та/або електронному вигляді не пізніше ніж за 10 календарних днів до дати чергового засідання Ради Аудиторської палати України. Секретаріат надсилає даний проект акту членам Ради Аудиторської палати України не пізніше ніж за 7 календарних днів до дати чергового засідання. Всі зауваження та пропозиції до даного проекту акта передаються до Секретаріату не пізніше ніж за 7 календарних днів до дати чергового

засідання, який в цей же день надсилає подані зауваження та пропозиції іншим членам Ради. Поданий до Секретаріату проект акта підлягає правовій експертизі, яка проводиться Секретаріатом. Висновки експертизи Секретаріат надає членам Ради. Під час засідання Ради проводиться обговорення проекту акта та голосування.

У відповідності до п. 7.11. Положення про Раду Аудиторської палати України, затвердженого рішенням Установчого з'їзду аудиторів України від 14.07.2018 р. зі змінами, внесеними рішення з'їзду аудиторів України № 1/12 від 18.05.2019 р. рішення Ради Аудиторської палати України приймаються на її засіданнях простою більшістю голосів за наявності більш як половини її членів [159]. Після прийняття акту здійснюється його оформлення, він підписується Головою Ради, реєструється та оприлюднюється шляхом розміщення на офіційному веб-сайті Аудиторської палати України, після чого він набирає чинність, якщо не було встановлено більш пізній термін набрання актом чинності.

В межах даного дослідження було проаналізовано нормотворчість тільки одного з суб'єктів, що відноситься до групи інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, а саме порядок прийняття нормативно-правових актів Радою Аудиторської палати України. Це обумовлено тим, що процедури нормотворчості інших суб'єктів, що не були розглянуті, будуть мати багато спільного з проаналізованою процедурою прийняття правових актів. Так, загальними для них будуть такі стадії: 1) розробка проекту акта; 2) внесення проекту до уповноваженого органу; 3) проведення експертиз проекту акта; 4) обговорення та розгляд проекту акта; 5) прийняття акта; 6) підписання акта; 7) реєстрація акта; 8) оприлюднення акта.

У результаті дослідження порядку прийняття адміністративних нормативно-правових актів можемо сформулювати наступні висновки:

1. Порядок прийняття нормативно-правових актів варто розглядати в широкому та вузькому його розуміннях. В широкому розумінні його слід сприймати як сукупність окремих дій, які передують прийняттю, зокрема визначення та аналіз потреб у прийнятті нормативно-правового акта, створення проекту відповідного акта, аналіз та обговорення даного проекту, аргументація доцільності внесення змін до проекту, формулювання пропозицій щодо внесення змін до проекту, погодження проекту, винесення проекту на розгляд суб'єкта публічної адміністрації, прийняття (видання) нормативно-правового акта, підписання нормативно-правового акта, доведення до відома визначеного кола осіб та його оприлюднення. У вузькому ж розумінні прийняття нормативно-правових актів варто розглядати лише як схвалення відповідного рішення про прийняття нормативно-правового акта, тобто дана дефініція звужується до самого прийняття або видання в буквальному розумінні цих слів.

2. Встановлено, що порядок прийняття нормативно-правових актів не має сталого та універсального характеру, оскільки нормотворчість суб'єктів публічної адміністрації врегульована великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, що, на нашу думку, негативно впливає на якість нормативно-правових актів. Саме тому пропонуємо об'єднати в одному законі з орієнтовною назвою "Про нормативно-правові акти" як вимоги до нормативно-правових актів, так і порядок їх прийняття різними суб'єктами нормотворчості.

3. Визначено коло суб'єктів, які мають право приймати (видавати) адміністративні нормативно-правові акти, це: 1) органи державної влади; 2) державні органи, що не входять до жодної з трьох гілок державної влади; 3) органи влади Автономної Республіки Крим; 4) органи місцевого самоврядування; 5) інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

4. Сформульовано висновок про те, що прийняття законопроектів після третього читання є найбільш вірним та виваженим підходом у нормотворенні, оскільки законопроект буде детально опрацьований народними депутатами, кожна стаття пройде обговорення, а зміст положень буде максимально доопрацьованим та узгодженим з іншими нормативними положеннями. Натомість, прийняття закону одразу після першого читання ще й за скорочено процедурою може негативно позначитись на якості нормативно-правового акта.

5. Визначено стадії процедури прийняття Верховною Радою України законів та постанов, які містять положення нормативного характеру, а також розподілено їх на дві групи: 1) стадії, що пов'язані з роботою із законопроектами та проектами постанов; 2) стадії, що пов'язані з роботою із законами та постановами. Перша група охоплює такі стадії: 1) розробка проекту акта; 2) погодження із заінтересованими державними органами; 3) внесення та реєстрація нормативно-правового акта; 4) експертиза законопроекту, проекту постанови; 5) розгляд законопроекту, проекту постанови. Друга група містить такі стадії: 1) оформлення тексту закону, постанови; 2) підписання закону, постанови Головою Верховної Ради України; 3) підписання закону Президентом України; 4) офіційне оприлюднення закону, постанови.

6. Пропонується прибрати з переліку суб'єктів, що закріплений в ч. 1 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України, Національний банк України, що адаптує положення даної частини вказаної статті до положень Конституції України.

7. Виокремлено наступні стадії прийняття нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України: 1) розробка проекту постанови; 2) проведення експертиз проекту постанови (антидискримінаційної; гендерно-правової; громадської гендерно-правової (не є обов'язковою); правової; антикорупційної; громадської антикорупційної (не є обов'язковою); цифрової; 3) офіційне погодження акта із заінтересованими органами;

4) опрацювання проекту постанови Секретаріатом Кабінету Міністрів України; 5) розгляд проекту постанови на засіданні відповідного урядового комітету; 6) підписання проекту постанови Першим віце-прем'єр-міністром, Віце-прем'єр-міністром; 7) розгляд проекту постанови на черговому засіданні Кабінету Міністрів України; 8) прийняття постанови; 9) підписання постанови Прем'єр-міністром України; 10) державна реєстрація постанови; 11) офіційне оприлюднення постанови.

8. Встановлено, що порядок прийняття нормативно-правових актів міністерствами та іншими органами виконавчої влади, а також державними органами, що не входять до жодної з трьох гілок державної влади складається з таких стадій: 1) розробка проекту нормативно-правового акта; 2) проведення експертиз проекту акта; 3) громадське обговорення проекту акта (за потреби); 4) підписання акта керівником органу, що видає даний акт; 5) офіційне погодження акта із заінтересованими органами; 6) державна реєстрація акта (щодо окремої категорії нормативно-правових актів); 7) оприлюднення акта.

9. Порядок прийняття нормативно-правових актів органами влади Автономної Республіки Крим має свої особливості, що зумовлено специфікою їхнього адміністративно-правового статусу. До характерних особливостей доцільно віднести наступні: 1) коло суб'єктів, які наділені правом внесення проектів актів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) обговорення та прийняття проектів актів Верховною Радою Автономної Республіки Крим відбувається, як правило, за процедурою двох читань, хоча проект може бути прийнято за основу та в цілому вже в першому читанні; 3) порядок реєстрації нормативно-правових актів; 4) опублікування актів у газеті Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

10. Порядок прийняття нормативно-правових актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування подібний до порядку прийняття нормативно-правових актів міністерствами та іншими органами виконавчої влади, вагомою особливістю якого є те, що рішення ради

приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради.

11. Правотворчість інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг врегульована як на рівні законодавчих актів, так і на рівні локальних правових актів даних суб'єктів. Так, загальними для їхньої правотворчості будуть такі стадії: 1) розробка проекту акта; 2) внесення проекту до уповноваженого органу; 3) проведення експертиз проекту акта; 4) обговорення та розгляд проекту акта; 5) прийняття акта; 6) підписання акта; 7) реєстрація акта; 8) оприлюднення акта.

2.3. Реалізація нормативно-правових актів як джерел адміністративного права України

На сьогоднішній день однією з найбільш складних для вирішення правових проблем є ефективне втілення, реалізація правових норм в конкретних відносинах. У першу чергу, втілення нормативних правил у життя є глибоко інтегрованим процесом у сам правовий механізм, який залежний від багатьох правоутворюючих та правосприймаючих факторів, зокрема, визначеності нормативного продукту, рівня правової культури та правової свідомості учасників публічних відносин, якості законотворчої та нормотворчої діяльності, судового узагальнення правозастосування тощо. Відтак, реалізація адміністративно-правових актів не є самостійним, внутрішньогалузевим процесом та потребує комплексного вивчення у поєднанні з іншими правовими процесами.

Адміністративно-правові норми у своїй більшості є владними, імперативними та зобов'язальними, які, встановлюючи конкретний варіант поведінки, можуть створювати несприятливі наслідки для правового становища фізичних та юридичних осіб. Насправді легітимна мета адміністративно-правових норм не спрямована на примушування осіб до вчинення певних дій, які можливо б їм не довелося вчиняти. Втім, саме одним із таких правових засобів можливо досягти публічного порядку, соціальної рівності та загально-бажаної волі від державно-владного механізму.

Більше того, сучасні уявлення про призначення правових норм, особливо адміністративних, породжують продукт сервісності та «існування держави для людини». Таким чином, вчені-правники намагаються втілити в практичну реалізацію адміністративно-правових норм не тільки недопущення неправомірного втручання в приватне життя особи, а й ідею

сприяння інтересам та потребам невідних осіб, які з тих чи інших підстав вступили у правові відносини з публічною адміністрацією.

З урахуванням зазначених чинників та інших правових державницьких процесів, класичного вчення про чотирьох складову систему форм реалізації норм права (виконання, використання, додержання і застосування) вже не достатньо для сучасної адміністративно-правової доктрини. Не менш важливими постають проблеми, пов'язані з механізмом реалізації адміністративно-правових норм в системі багатогранних відносин адміністративного права.

Реалізація норм адміністративного права є прямим індикатором інституційного становлення та розвитку держави.

Сенсом функціонування держави є забезпечення умов для вільного розвитку індивіда у всіх формах його прояву як самодостатньої особистості. Таким чином, адміністративні акти повинні бути зумовлені юридичною визначеністю та обґрунтованістю владних рішень.

Згідно з вимогами верховенства права, механізм творення владних рішень має підпорядковуватися конституції. Досягнення суспільної згоди забезпечується обмеженням влади та визнанням універсальних цінностей людської гідності як можливості індивіда самоідентифікуватися, самовиражатися і вільно розвиватися.

Таким чином, здатність адміністративних актів забезпечити інституційну спроможність держави може проявлятися в:

по-перше, ухваленні правових актів Верховною Радою та органами публічної адміністрації із достатністю наявних ресурсів на їх виконання та забезпечення вимог передбачуваності та юридичної визначеності. Тому в актах має бути закладений чіткий алгоритм їх виконання. Закони повинні відповідати критерію легітимної мети;

по-друге, у наближеності публічної адміністрації до народу та наданні якісних адміністративних послуг населенню, здійснення адміністративних процедур з метою сприяння у здійсненні економічних свобод як основи

забезпечення розподілу суспільного блага та доступу до освіти, охорони здоров'я, результатів інтелектуальної діяльності та культурної спадщини.

Категорія «реалізація» в правовому вимірі не є чимось особливим та новим, проте багатозначним. Як зазначає Н.В. Махиніч, з'ясування питання реалізації права та його форм дає можливість не тільки усвідомити, яким чином воно діє в соціальному середовищі, а й визначити проблеми на тому чи іншому етапі його застосування у системі регулювання суспільних відносин. У світлі юриспруденції визначення сутності поняття «реалізація» дозволяє встановити аксіологічну та онтологічну сутність існування самого права. Для втілення права у життя недостатньо тільки прийняття закону, необхідно мати волю, бажання та робити певні зусилля, щоб використати цей закон як для власних потреб, так і потреб інших (об'єднань, держави). На відміну від інших видів соціальних норм, норми права віддзеркалюють найбільшу соціальну цінність при їх реалізації. Іншими словами, вони легітимізують поведінку особи як учасника правових відносин і таким чином забезпечують сталість порядку в суспільстві [160, с. 86-87].

Ознаки реалізації норм права, на думку С.Д. Подпісного, визначаються нормативними приписами, оскільки реалізація є діяльністю, в ході якої у поведінці суб'єктів втілюються приписи норм права, виражені та закріплені законодавцем у відповідній формі, її специфіка в кожному конкретному випадку обумовлюється змістом самого нормативного матеріалу, який включає в себе: дані про коло осіб, які узгоджуватимуть свої дії з приписами норми у сфері її регулювання; обсяг прав та обов'язків суб'єктів; просторово-часові межі, в яких протікатиме процес реалізації даної норми; характер нормативних вимог (дозвіл, зобов'язання, заборона — у відповідності до яких за найпоширенішим критерієм класифікації вирізняють такі форми реалізації норм права, як використання, виконання, дотримання, а також застосування); місце норми у правовій системі (галузева приналежність, матеріальне чи процесуальне походження); форма вираження норми права, її структура та рівень нормативності (низький — у так званих

спеціалізованих (нетипових) нормах (принципах, дефініціях, деклараціях тощо), високий – в основних (типових) нормах) [161, с. 110].

Зміст та сутність дефініції «реалізація» походить від слова *realis* і означає продаж товарів і послуг, що супроводжується отриманням грошової виручки; виконання задуму, отримання результату [162].

За сучасними та, на наш погляд, вірними твердженнями правників, термін «реалізація права» не є тотожним поняттю «реалізація норм права» та «реалізація адміністративного права», оскільки вони співвідносяться як загальне та часткове. Найбільш загальним є термін «реалізація права», який охоплює реалізацію адміністративного права як правової галузі, а реалізація адміністративного права включає реалізацію адміністративно-правових норм та нормативно-правових актів як зовнішньої форми адміністративно-правової норми.

Розвиток самого адміністративного права не може відбуватися без реалізації адміністративно-правових норм. Застосування норм в конкретних відносинах є емпіричним засобом перевірки їх дієвості, встановлення проблемних аспектів та шляхів вирішення через прийняття все нових більш якісних норм. Тому гіпотеза того, що реалізація адміністративно-правових норм сприяє правоуворенню є достатньо обґрунтованою.

Досить дискусійним є запропонований І.В. Болокан зміст терміну «реалізація адміністративно-правової норми», як процес появи у реальній дійсності задуму нормотворця особливостей існування адміністративно-правових відносин, який виявляється у закріпленні в адміністративно-правовій нормі бажаного сценарію активної та пасивної поведінки адресата адміністративно-правової норми [163, с. 4].

На наш погляд, реалізацію адміністративно-правових норм необхідно розглядати в площині:

класичного підходу як інтелектуально-творчу діяльність із втілення приписів адміністративно-правових норм у правомірній активній чи пасивній поведінці суб'єкта адміністративного права, спрямовану на створення

певного загального блага для держави або конкретних наслідків для фізичних та юридичних осіб

формально-юридичного підходу як форму функціонування адміністративно-процесуальних норм, у яких реалізують норми матеріального адміністративного права.

Застосування як ключова форма реалізації адміністративно-правових норм

Не буде помилково в черговий раз зауважити про те, що реалізація адміністративно-правових норм здійснюється в чотирьох формах: використання, виконання, дотримання, застосування. Зазначена класифікація характерна для будь-якої галузі права із певними особливостями.

О.І. Харитонова вірно підкреслює, що найбільш характерним для державно-управлінських відносин є реалізація у формі **застосування**, тобто така організаційно-правова діяльність державних та інших уповноважених на це органів, яка полягає у встановленні піднормативних індивідуальних правил поведінки з метою створення умов, необхідних для реалізації відповідних норм. Застосування, на відміну від використання, виконання, дотримання, є державно-владною діяльністю, головним завданням якої є саме втілення в життя приписів норми права щодо управлінських відносин залежно від характеру ситуації, до якої потрапляють учасники таких відносин [164, с. 22].

Цікавою є думка Форманюк В. В., що реалізація або, іншими словами, застосування права – це процес, процедура перетворення правових норм у суспільну практику, підкреслюючи при цьому, що реалізація права залежить від предмета, методу та суб'єктів правового регулювання [165, с. 185].

О. А. Ястребов зауважує, що адміністративне правозастосування, здійснюване в двох формах: а) оперативно-виконавча діяльність, що виражається в реалізації приписів правових норм і позитивному регулюванні за допомогою індивідуальних правових актів та б) юрисдикційна діяльність, здійснювана адміністративними засобами і спрямована з-поміж іншого

охорону правових норм від яких би то не було порушений, забезпечення їх виконання та профілактику правопорушень [166, с. 13].

Дійсно, ключовий обсяг адміністративно-правових норм направлений на урегулювання владної та правової діяльності публічних органів, їх посадових та службових осіб, яка окреслена межами їх компетенційної діяльності по виконанню функцій держави.

Специфіка владної діяльності в правовій державі потребує забезпечення законності та верховенства права в діях владних осіб, а тому адміністративно-правові норми окрім забезпечення реалізації державно-управлінських завдань, повинні бути спрямовані на захист прав та свобод інших учасників публічних відносин. Таким чином, *застосування* норм адміністративного права як вид правової реалізації характеризується наступними ознаками:

- має властивості правового процесу, із виокремленими межами, обсягом правомочностей, результатом чого є виникнення певного правового наслідку для адресатів(а);
- відсутність можливості застосування особами не наділеними владними повноваженнями, тобто фізичними та юридичними особами (наприклад видання правозастосовчого акта та скасування адміністративного акта);
- є творчим та інтелектуальним видом діяльності;
- спрямована на недопущення порушення прав та свобод людини і громадянина.

Пряме співвідношення мети адміністративно-правової норми та призначенням її реалізації.

Мета адміністративно-правової норми була актуальним предметом досліджень правників у радянський період. І. В. Болокан, аналізуючи праці попередників, виокремлює наступні тези мети:

- закріплення та розвиток суспільних відносин у сфері державного управління;

- врегулювання суспільних відносин у галузі (сфері) державного управління;

- регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері державного та суспільного управління [167, с. 130].

На наш погляд, такий підхід є занадто широкими і повинен бути деталізованим цілями адміністративного права. Такі цілі відповідно не можуть бути втіленими без першочергової ланки – правової норми.

Оскільки суб'єктом творення права є людина, цілі правових норм прямо визначаються людиною, а не навпаки. Люди в результаті свідомих, вольових цілеспрямованих дій перетворюють ідеальні цілі, які містяться в праві, на їх результат [168, с. 23].

Тобто, так звані «ідеальні» цілі містяться не тільки в нормативних актах, а й в правових принципах, догмах, правових традиціях, а також у правовій свідомості. Нормативність та письмова форма необхідні для однозначного розуміння, накопичення та засвоєння в пам'яті певних соціальних правил.

Найбільш широким переліком цілей адміністративного права (із сучасних досліджень) можна вважати запропоновану класифікацію О.М. Миколенка. Якщо їх згрупувати, то доцільно виокремити призначення, які пов'язані із:

- реалізацією завдань державного управління;
- утвердженням, забезпеченням та сприянням у реалізації прав, свобод та інтересів фізичних осіб [169, с. 68-69].

Трансформація цілей адміністративного права в мету конкретних норм є нічим іншим як *процесом адміністративного нормотворення*.

Соціальне призначення норм проявляється у наявності людського фактору. У будь-якому випадку правові норми адміністративного права є видом соціальних норм, оскільки вони регулюють відносини між людьми.

Функція норми адміністративного права – це напрямок, в якому відображена соціальна роль та основне її призначення у певний період суспільного життя [170, с. 148].

Інформативність як мета адміністративно-правової норми існує в будь-якому випадку, а її властивість полягає у поінформуванні учасників відносин про можливі чи конкретні варіанти поведінки або діяння, яке необхідно вчинити, заходи адміністративного примусу, що вживаються та негативні наслідки для правового становища особи.

Слід погодитись із Є.М. Корж про те, що інформаційна функція права - загально-правова, основна, соціальна, індивідуалізуюча, постійно діюча функція права, кінцевою метою якої є поведінка людини, заснована на правовій поінформованості [171, с. 151]. Прояв реалізації інформаційної функції у адміністративно-правових відносинах їх учасниками досягається за допомогою:

- надання відомостей про правові процеси, організацію діяльності органів влади, їх посадових та службових осіб;
- правової освіти та підвищення поінформованості населення про діяльність органів влади;
- забезпечення демократизації та обізнаності суспільства про систему законодавства, можливості осіб забезпечувати власний правовий захист тощо.

З урахуванням досягнень інформатизації, форм реалізації інформаційної мети в нормах права досить багато. Наприклад, в аспекті інформатизації органів державної влади, деякі адміністративно-правові норми у зв'язку із домінуванням інформаційної складової трансформуються в особливий вид інформаційно-правових норм. Їх призначення полягає вже у забезпеченні права особи на інформацію.

Однією з проявів ознаки інформативності адміністративно-правових норм є *тлумачення норм*, під яким вчені розуміють діяльність по з'ясуванню багатоваріативного змісту нормативних правил у тому числі на прикладі конкретних відносин. Інформативний аспект полягає у встановленні більш простого та зрозумілого контексту норм.

Оскільки *тлумачення* є особливим видом діяльності органів влади із встановлення сутності норми, його цілком можливо віднести до *форм* реалізації норм адміністративного права.

Автори навчального посібника «Адміністративне право» за ред. Ю.М.Старилова виокремлюють адміністративне та судове тлумачення норм адміністративного права [172, с. 145].

Варто наголосити, що дисциплінованість – це мотиваційно-виховна функція норм. Її прояв досить різноманітний у конкретних нормах починаючи від встановлення строків закінчуючи настанням конкретних правових наслідків. Дотримання, виконання як класичні форми реалізації норм права забезпечується заходами дисципліни, примусу та мотивації.

Разом з цим, вплив функції правової дисципліни є рівнозначним як для суб'єкта владних повноважень, так і для невладних осіб. Порядок, спосіб компетенційної діяльності органів влади, який встановлений у ст. 19 Основного Закону балансується із строковістю, порядком та обгрунтованістю оскарження рішень посадових осіб, якщо, на думку невладної особи, вони могли призвести до порушення прав.

Синергетичність – міжгалузеве призначення норм правової систематики, яке забезпечує уніфікованість, визначеність та ієрархічну цілісність норм як на рівні адміністративного закону, так і підзаконного акту. Таким чином, перебуваючи у органічній єдності, правові норми мінімізують породження конфлікту між публічним інтересом та приватними свободами (потребами) громадян, сприяють утвердженню правомірної поведінки та становленню авторитету системи законодавства.

Процесуальний компонент у реалізації норм права, а також адміністративних прав та обов'язків. Процесуальність проблеми відповідальності за порушення норм адміністративного права

У теорії права романо-германської правової системи розглядають варіанти механізму реалізації норм матеріального права без процесуальних або із ними.

Вірно стверджує Ю.В. Боднарук про те, що реалізація матеріальних норм є можливою лише у випадку, якщо вони встановлюють *абсолютні* права у тих сферах, в яких використовується загальнодозвільний тип регулювання. В таких випадках ніщо не стримує суб'єкта права, він використовує своє право у будь-який спосіб, не заборонений законом, на свій розсуд [173, с. 23]. Закономірним є те, що не потребують процесуалізації матеріальні норми цивільного, господарського права, оскільки їх конструктивною складовою є наявність широких можливостей вибору варіантів реалізації прав та обов'язків.

Особливі специфічні ознаки характерні для застосування конституційно-правових норм, які із найбільшою інтенсивністю в діяльності суб'єктів конституційно-правових відносин дозволяють формувати принципи внутрішньої і зовнішньої політики держави, програми правозастосування для інших суб'єктів правозастосовної діяльності [174, с. 15]. Як зазначається в самій Конституції України, її норми мають пряму дію, то без процесуального компоненту їх реалізація може мати місце за умов ґрунтовного тлумачення із дотриманням конституційних принципів.

Реалізація матеріальних адміністративних норм повинна бути більшою мірою процесуалізованою, навіть виходячи із вимог ст. 19 Конституції України.

Наприклад О. В. Дьомін, аналізуючи податкові процесуальні норми, як різновид публічних норм, наполягає на впровадженні шаблонності у формалізації процесів правотворення. Іншими словами, ефективність реалізації процесуальних норм та їх можливість бути регулятором суспільних відносин і засобом соціального контролю спрацьовує тільки в тому випадку, якщо норми являють собою чіткі, досить однозначні формули належної або можливої поведінки [175, с. 26].

Якщо продовжити логічну думку, то погоджуючись із позицією І. Болокан, можна стверджувати про те, що норми процесуального права призначені для встановлення оптимального порядку реалізації норм

матеріального права (норми, які містять правило, на підставі якого можливе вирішення справи по суті, передбачають певний порядок) [176, с. 61].

Якщо матеріальні норми реалізують в процесуальних, то процесуальні в конкретних відносинах. При цьому, слід погодитись із Н.В. Махиніч, яка в податково-процесуальним відносинах виокремлює два блоки об'єктів: неюрисдикційний (зокрема, реалізація матеріально-правових податкових норм, не пов'язаних з вирішенням податкових спорів та захистом порушених прав і законних інтересів платників податків) та юрисдикційний характер (резюмують вирішення податкових спорів і пов'язані із захистом прав та законних інтересів платників податків) [160, с. 101].

Процесуальна компонента відповідальності за порушення норм адміністративного права є дещо складнішою для суб'єкта, щодо якого застосовано приписи. Адміністративно-юрисдикційний процес це особливий вид правозастосовного процесу, підставами якого є вчинення правопорушення.

Неправомірна поведінка не є видом реалізації права та його норм, так як вона не породжує законності, а навпаки завдає шкоди суспільству і державі. Право як соціальний інститут ніколи не сприятиме вчиненню неправомірних дій. Реалізація права кореспондента поведінці, яка відповідає правовим вказівкам. Оскільки реалізація норм права є процесом, який впливає із правомірної поведінки (тому що в протилежному випадку не спрацьовуватиме соціальне призначення права), виникає дилема існування правової реалізації у процедурах недотримання адміністративних норм і застосування відповідальності.

Як було зазначено вище, матеріальні норми реалізуються через процесуальні. У ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено наступні елементи законності, які, водночас, за своїм змістом мають елемент процесуальності:

- провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності;

- застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом;

- додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами [131].

«Суб'єктний» аспект адміністративно-правових відносин, вплив волі владних осіб на механізм реалізації адміністративно-правових норм

Норма права не існує для того щоб існувати «на папері». Участь суб'єктів адміністративного права у відносинах охоплюється нормативними правилами поведінки, тобто, виражається у дії або бездіяльності. Інколи правовими приписами передбачено одночасно вчинення дії та утримання від діяльності.

О. І. Харитонова яскраво обґрунтовує важливість зв'язку адміністративно-правових суб'єктів з адміністративно-правовою нормою та характеристик використання, виконання, дотримання і застосування адміністративно-правових норм. При цьому, вчена вірно, на наш погляд, об'єднує їх у дві групи залежно від того, яка поведінка вимагається від суб'єкта: правомірна поведінка активного типу (дії) чи правомірна поведінка пасивного типу (бездіяльність) [164].

Натомість варіативність реалізації волі суб'єкта адміністративних повноважень у правомірній поведінці є множинною та залежить від внутрішніх та зовнішніх чинників.

Внутрішнє переконання відіграє важливу роль в усвідомленні змісту, призначення адміністративної норми та її мети в конкретних публічних відносинах. Керуючись життєвим досвідом, нерідко посадові особи, в першу чергу, намагаються встановити наслідки від втілення адміністративних приписів, а вже потім обирають процесуальний механізм втілення в життя матеріальних приписів.

Правосвідомість та *правовий фах* публічних осіб є безпосереднім фактором не тільки для реалізації норм, але й якісних характеристик цього процесу. Особливим чином необхідність застосування юридичних знань виникає у складних умовах нормативного процесу:

- наявність колізій та невизначеності в правових актах, на підставі яких відбувається правореалізація;
- необхідність визначення тієї норми, застосування якої буде найбільш доцільним у конкретних обставинах;
- потреба у правовій кваліфікації адміністративних відносин;
- високий рівень правового фаху у невідної особи у випадку правореалізації за наявності конфлікту тощо.

Негативне явище, що пов'язане із реалізацією адміністративно-правової норми, це *правовий дилетантизм*, тобто, реалізація норм права без достатніх професійних знань про них відсутність навичок і досвіду їх реалізації на практиці.

Правовий дилетантизм означає вільне поводження із законом (поверхневе або неадекватне тлумачення правових норм, відсутність системного підходу при їх оцінюванні тощо) або оцінку юридичної ситуації, що в цілому зумовлено легковажним ставленням до права [177, с. 55].

Правовий дилетантизм є досить поширеним явищем серед владних осіб за відсутності у них попереднього практичного досвіду втілення норм права у практичні відносини.

Шкідливість правового дилетантизму полягає в тому, що як правило він властивий саме публічним особам адміністративних органів як учасникам адміністративних відносин. Подолання правового дилетантизму досягається підвищенням кваліфікації публічних осіб, залученням їх до участі у заходах юридичного спрямування, регулярним аналізом законодавчих змін, обміном досвідом та належною оплатою праці, яка мотивує у пізнанні правових процесів.

«Судове адміністративне право» та його вплив на правореалізацію та породження інших наслідків у сфері.

Вплив судового адміністративного права на правореалізацію є нічим іншим як *вплив інтерпретації адміністративних норм у розумінні адміністративної юстиції на правореалізацію суб'єктом публічного права.*

На перший погляд, доволі непомітний зв'язок таких явищ ґрунтується на системному впливу адміністративної юстиції на процес нормотворення та розуміння адміністративно-правових принципів.

Не секрет, що в процесі реалізації і застосування норм адміністративного права неминуче виникають різного роду конфліктні ситуації, які юридично опосередковуються в адміністративно-правових спорах. У повсякденній діяльності органів публічної адміністрації мають місце прийняті неправильні за змістом або формою рішення, засновані на помилкових даних або на невірному, помилковому розумінні закону, його цілей, букви або духу, на неправильній оцінці меж владних повноважень. Це веде до адміністративного свавілля, порушення суб'єктивних прав приватних осіб. Специфіка суперечок, що виникають з адміністративно-правових відносинах, передбачає необхідність адекватного механізму їх вирішення, яким є інститут адміністративної юстиції [166, с. 14-15].

Згідно з ч. 5 ст. 124, п. 9 ч. 3 ст. 129 Конституції України судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. Вказана норма Конституції встановлює перше правило впливу актів судової влади на правореалізацію – *беззаперечне виконання.*

Проте, результати функціонування системи адміністративної юстиції не є банальним вирішенням спорів по суті. Їх призначення має більш глобальний вплив на правові процеси в публічно-владній діяльності.

У теорії адміністративного права утвердився тезис, що джерелом адміністративної юстиції є *підзаконні акти органів державної влади.* Акти адміністративної юстиції черпають правові вказівки та обґрунтування з адміністративних актів, на підставі яких суд приймає компетентне рішення.

З-поміж іншого адміністративні акти можуть прийматися з урахуванням актів судового права. Прямим аргументом на користь вказаного є положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 (ратифіковано Україною 17.07.1997) та Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 № 3477-IV, які зобов'язують виконувати рішення Європейського суду з прав людини.

Не принциповим моментом в даному випадку є пряме посилання на конкретне рішення суду. Аналізуючи, вплив судової практики на правозастосування, В. Косович припускає, що судове правозастосування може слугувати засобом усунення недоліків за умови, що воно буде визнано специфічним видом нормотворчої діяльності (ознака загалом нехарактерна для системи континентального права) [178, с. 16]. У теоретичному аспекті досить обґрунтованим видається аргумент, що узагальнення результатів судового правозастосування є найкращим моніторингом ефективності реалізації нормативних актів.

Як приклад, В. Косович стверджує, що не можна внести зміни до чинного законодавства, не маючи інформації про ефективність його дії. У такому ракурсі судову практику, видається, необхідно розглядати як джерело формування якісних нормативно-правових актів [178, с. 16].

Неможливо не згадати інший не менш важливий аспект впливу судової нормотворчості на реалізацію актів адміністративного права, в яких присутні оціночні твердження та термінологічний ряд, що розкриває широке коло його правореалізації. Косович В. вірно зазначає, що саме узагальнення практики застосування таких норм із оціночними конструкціями, їх певна конкретизація та формалізація вищими судами – найважливіша передумова недопущення правозастосувальних помилок в майбутньому [178, с. 16].

Отже, судова практика має безпосередній вплив на реалізацію норм адміністративного права спрямовуючи їх в русло ефективності, визначеності системності. Правовими наслідки судових рішень не породжують

безпосередньо нових норм, втім вони є засобом генерації покращеного процесу нормотворчої діяльності і як результат більш коректного та цілісного втілення у конкретних відносинах публічного права.

Підсумуємо.

У підрозділі комплексному дослідженню піддано феномен реалізації адміністративно-правових актів як системного явища, правовий механізм якого характеризується:

- застосуванням як ключовою формою реалізації адміністративно-правових норм;
- співвідношенням мети адміністративно-правової норми та призначенням її реалізації;
- процесуальною складовою реалізації норм матеріального адміністративного права;
- балансуванням між волею владних суб'єктів та захистом прав та інтересів невлadних осіб;
- впливом адміністративної юстиції на реалізацію норм адміністративного права.

У підрозділі запропоновано реалізацію адміністративно-правових норм розглядати з позиції:

класичного підходу як інтелектуально-творчу діяльність із втілення приписів адміністративно-правових норм у правомірній активній чи пасивній поведінці суб'єкта адміністративного права, спрямовану на створення певного загального блага або конкретних правових наслідків для фізичних та юридичних осіб;

формально-юридичного підходу як форми функціонування адміністративно-процесуальних норм, у яких втілюються норми матеріального адміністративного права.

Співвідношення термінів «реалізація права», «реалізація норм права», «реалізація адміністративного права» здійснюється від загального до часткового: найбільш загальним є термін «реалізація права», який охоплює

реалізацію адміністративного права як правової галузі, а реалізація адміністративного права включає реалізацію адміністративно-правових норм та нормативно-правових актів як зовнішньої форми адміністративно-правової норми.

Розвиток самого адміністративного права не може відбуватися без реалізації адміністративно-правових норм. Застосування норм в конкретних відносинах є емпіричним засобом перевірки їх дієвості, встановлення проблемних аспектів та шляхів вирішення через прийняття все нових більш якісних норм. Тому гіпотеза що реалізація адміністративно-правових норм сприяє правоуворенню, є достатньо обґрунтованою.

Застосування є переважною формою реалізації адміністративно-правових норм, оскільки ключовий обсяг адміністративно-правових відносин виникає в процесі організаційно-владної діяльності публічних органів, їх посадових та службових осіб, яка окреслена межами їх функцій.

Застосування норм адміністративного права як вид правової реалізації характеризується наступними ознаками:

має властивість правового процесу, із виокремленими межами, обсягом правомочностей, а результатом є виникнення певного правового наслідку для адресатів(а);

характерна відсутність можливості застосування особами не наділеними владними повноваженнями, тобто фізичними та юридичними особами (наприклад, видання правозастосовчого акта та скасування адміністративного акта);

є творчим та інтелектуальним видом діяльності;

спрямоване на недопущення порушення прав та свобод людини і громадянина.

Специфіка владної діяльності в правовій державі потребує забезпечення законності та верховенства права в діях владних осіб, а тому адміністративно-правові норми окрім державно-управлінських завдань

повинні бути спрямовані на захист прав та свобод інших учасників публічних відносин.

Процесом адміністративного нормотворення виступає трансформація цілей адміністративного права в мету конкретних норм.

Функціями норм адміністративного права є

Соціальна проявляється у наявності людського фактору, оскільки правові норми адміністративного права є видом соціальних норм та регулюють відносини між людьми;

Інформативна полягає у поінформуванні учасників відносин про можливі чи конкретні варіанти поведінки або діяння, які необхідно вчинити, заходи адміністративного примусу, що вживаються та негативні наслідки для правового становища особи.

Підвищення ефективності інформаційної функції у адміністративно-правових відносинах досягається за допомогою:

надання відомостей про правові процеси, організацію діяльності органів влади, їх посадових та службових осіб;

правової освіти та підвищення поінформованості населення про діяльність органів влади;

забезпечення демократизації та обізнаності суспільства про систему законодавства, можливості осіб втілювати власний правовий захист тощо.

Дисциплінованість характеризується мотиваційно-виховними приписами, а її прояв досить різноманітний у конкретних нормах, починаючи від встановлення строків, закінчуючи настанням конкретних правових наслідків. Дотримання, виконання як класичні форми реалізації норм права забезпечується заходами дисципліни, примусу та мотивації.

Вплив функції правової дисципліни є рівнозначним як для суб'єкта владних повноважень, так і для невіддільних осіб. Порядок, спосіб компетенційної діяльності органів влади, який встановлений у ст. 19 Основного Закону, балансується із строковістю, порядком та

обґрунтованістю оскарження рішень посадових осіб, якщо, на думку невідомої особи, вони могли призвести до порушення прав.

Синергетичність – міжгалузеве призначення норм правової систематики, яке забезпечує уніфікованість, визначеність та ієрархічну цілісність норм як на рівні адміністративного закону, так і підзаконного акту. Таким чином, перебуваючи у органічній єдності правові норми мінімізують породження конфлікту між публічним інтересом та приватними свободами (потребами) громадян, сприяють утвердженню правомірної поведінки та становленню авторитету системи законодавства.

Неправомірною поведінкою не є навпаки видом реалізації права та його норм, так як вона не породжує законності, а завдає шкоди суспільству і державі. Право як соціальний інститут ніколи не сприятиме вчиненню неправомірних дій. Реалізація права кореспондентом поведінці, яка відповідає правовим вказівкам. Оскільки реалізація норм права є процесом, який впливає із правомірної поведінки (тому що в протилежному випадку не спрацюватиме соціальне призначення права), виникає дилема існування правової реалізації у процедурах недотримання адміністративних норм і застосування відповідальності.

«Суб'єктний» чинник є проявом множинної варіативності реалізації волі суб'єктом адміністративних повноважень у правомірній поведінці. Його можна розглядати як сукупність факторів, що справляють вплив на реалізацію норм адміністративного права:

внутрішнє переконання відіграє важливу роль в усвідомленні змісту, призначення адміністративної норми та її мети в конкретних публічних відносинах. Керуючись життєвим досвідом, нерідко посадові особи, в першу чергу, намагаються встановити наслідки від втілення адміністративних приписів, а вже потім обирають процесуальний механізм втілення в життя матеріальних приписів;

правосвідомість та правовий фах публічних осіб є безпосереднім фактором не тільки для реалізації норм, але й якісних характеристик цього

процесу. Особливим чином необхідність застосування юридичних знань виникає у складних умовах нормативного процесу: наявність колізій та невизначеності в правових актах, на підставі яких відбувається правореалізація; необхідність вибору тієї норми, застосування якої буде найбільш доцільним в конкретних обставинах; потреба у правовій кваліфікації адміністративних відносин; високий рівень правового фаху у невідомої особи у випадку правореалізації за наявності конфлікту тощо.

Правовий дилетантизм – це негативне явище, що пов'язане із реалізацією адміністративно-правової норми, тобто, реалізація норм права без достатніх професійних знань про них та відсутність навичок і досвіду їх реалізації на практиці.

Вплив судового адміністративного права на правореалізацію є нічим іншим як впливом інтерпретації адміністративних норм у розумінні адміністративної юстиції і не зводиться до банального вирішенням спорів по суті, а має більш глобальний вплив на правові процеси в публічно-владній діяльності є:

найкращою формою моніторингу ефективності реалізації адміністративних актів;

засобом усунення недоліків невірної інтерпретації оціночних суджень та понять, допущеної при реалізації правових норм;

інструментом недопущення та усунення негативних наслідків неякісної нормотворчої діяльності.

Судова практика має безпосередній вплив на реалізацію норм адміністративного права, спрямовуючи їх в русло ефективності, визначеності та системності. Правові наслідки судових рішень не породжують безпосередньо нових норм, втім вони є засобом генерації покращеного процесу нормотворчої діяльності і як результат більш коректного та цілісного втілення у конкретних відносинах публічного права.

2.4. Особливості нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень

Публічна сфера соціально-правового буття держави насичена різноманітними відносинами, врегулювання яких потребує наявності нормативного масиву, у сукупності нормативно-правових актів, прийнятих на виконання функцій держави та забезпечення потреб інших учасників відносин.

Нормативні акти суб'єктів владних повноважень встановлюють ключову більшість правил поведінки в системі адміністративно-правових відносин. Більше того, нормативні акти слугують засобом вирішення функціональних та управлінських завдань суб'єктів владних повноважень.

У ст. 8 Конституції України зазначається принципова норма, згідно з якою Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [99]. Таким правилом сформовано безумовні вимоги до змісту та сутності нормативних актів, прийняття яких не залежить від суб'єкта правотворення, змісту та об'єкта відносин. Незважаючи на всю різноманітність державницьких процесів, функцій органів влади, статусу публічних осіб, нормативні акти повинні відповідати нормам Основного Закону та його принципам. Саме за таких умов можливо забезпечити сталість та стабільність правотворчої діяльності та якості її продукту – нормативних актів. Їх значення, у свою чергу, проявляється не тільки в ефективності реалізації публічних функцій, а й забезпеченні прав, обов'язків та інтересів громадян.

Актуальність дослідження питання нормативних актів суб'єктів владних повноважень існує вже досить давно, втім особливого контексту вона набула:

по-перше, із введенням в законодавче поле терміну «суб'єкт владних повноважень»;

по-друге, з постійною зміною суспільно-політичних процесів, розвитком інституцій взаємодії держави та громадян, оптимізацією засобів народовладдя та розширенням правових можливостей партисипативної демократії;

по-третє, необхідністю забезпечення законності нормативних актів суб'єктів владних повноважень, захисту прав та інтересів громадян від незаконних рішень.

З'ясування особливостей сучасних нормативних актів суб'єктів владних повноважень, їх відмінностей від інших адміністративних актів потребує аналізу категорії «суб'єкт владних повноважень», його правотворчого потенціалу та впливу на регулювання правових відносин.

Насправді, у суб'єкта владних повноважень є багато спільних рис із суміжними адміністративно-правовими категоріями, яких досить багато. Зменшити коло споріднених можливо шляхом виокремлення *сфери вжиття певного терміну та причин його появи*. Якщо із сферою використання все більш-менше зрозуміло, що нею є державне управління, то факторами, які сприяли широкій інтеграції категорії «суб'єкт владних повноважень» у правові процеси, не все так однозначно.

Цікавими є міркування авторів посібника «Адміністративне право» за ред. С.В. Ківалова, які стверджують, що термін «державне управління» є досить багатоаспектним, який можна розглядати як вид державної діяльності, що не відноситься до законодавчої та судової діяльності. Виходячи з точки зору системності, державне управління являє собою надзвичайно складну динамічну систему, кожен елемент якої продукує, передає, сприймає регулюючий вплив таким чином, що вони впорядковують громадське життя [179, с. 168]. Слід погодитись із рядом адміністративістів, які вважають, що у вузькому сенсі державне управління – це діяльність органів виконавчої влади, що спрямована на виконання законів, забезпечення реалізації функцій

держави, урегулювання конкретних завдань держави, що визначені в Конституції України та законах України. Органи виконавчої влади, адміністративні органи, публічна адміністрація, суб'єкти владно-виконавчих розпоряджень та багато інших - це види доктринальних категорії, які використовуються у державному управлінні.

Наприклад, із узагальнення Кравцова Т.М. та Солонар А.В., можна зазначити, що категорія «публічна адміністрація» об'єднує в собі наступні ознаки:

- 1) це певним чином узгоджена і організована система органів;
- 2) суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування;
- 3) складовими елементами системи виступають також державні заклади, організації, установи;
- 4) публічна адміністрація спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції;
- 5) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;
- 6) метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп;
- 7) щодо методів впливу, то окрім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), застосовується і примус за допомогою правоохоронних органів [133].

Категорія «суб'єкт владних повноважень» - це продукт переважно адміністративно-правової та процесуальної науки, для якого недостатньо закономірностей державного управління та доктрини політичних процесів як окремих відносин. На перший план впливають все-таки правові питання:

- якими видами правової діяльності орган влади повинен врегульовувати відносини;
- якою є природа та зміст рішень владного суб'єкта як особливих видів правових актів та якими вони повинні бути;

- чи наявний спір при реалізації владних повноважень публічної адміністрації;
- якими є правові межі забезпечення балансу публічного інтересу держави та приватних потреб невідладних осіб;
- як забезпечити законність, верховенство права у рішеннях владних суб'єктів;
- якими є способи участі невідладних осіб у розробці та реалізації державної влади та демократичних процесів.

Іншою, безумовно, важливою причиною виникнення категорії «суб'єкт владних повноважень» є *результат пошуку найбільш універсальної категорії*, яка б охоплювала широке коло суб'єктів, наділених владними повноваженнями, здатних справляти суттєвий вплив на свободу та інтереси громадян в умовах правового конфлікту. Як відомо, правовий захист від незаконних рішень публічної адміністрації, які здебільшого мають індивідуальну дію, маже проявлятися у можливості оскарження такого рішення в адміністративному або судовому порядку. Отже, виникає публічно-правовий спір, однією із сторін якого обов'язково є певна особа, наділена владними повноваженнями, яка, на думку невідладного суб'єкта, своїм рішенням порушила його права, свободи та інтереси. І такі особи, володіючи спільними рисами, повинні мати єдине значення та зміст – «суб'єкт владних повноважень».

У роз'ясненні Полтавського окружного адміністративного суду від 08 січня 2014 року, до речі, зазначається, що необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень, є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій, при цьому ці функції повинні здійснюватись суб'єктом саме у тих правовідносинах, у яких виник спір. У випадку, якщо суб'єкт (у тому числі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює зазначених владних управлінських функцій (щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору), то такий суб'єкт не знаходиться «при здійсненні управлінських функцій», та не

має встановлених нормами Кодексу адміністративного судочинства України необхідних ознак суб'єкта владних повноважень [180].

Таким чином, на наш погляд, обрання категорії «суб'єкт владних повноважень» для цілей вивчення природи нормативно-правових актів органів державного управління є найбільш доречною синергією з позиції правового контексту, універсальності та спрямованості місії суб'єктів владних повноважень не тільки для забезпечення публічного (державного) порядку, але й потреб та інтересів невіддільних осіб, надання їм адміністративних послуг.

Аргументований тезис додатково підтверджується позицією професора В.М. Бевзенко щодо універсального використання категорій «управління», «управлінські функції», «владні управлінські повноваження», а також «сервісна діяльність», «обслуговування невіддільних процесів» в КАС України щодо позначення діяльності суб'єктів владних повноважень. Як наслідок модернізації адміністративної реформи і застосування таких скерованих принципів як «good government», «public relations» і «servis state» в діяльності суб'єктів владних повноважень, з'являється функції сервісно-обслуговуючого, загально-організаційного змісту, договірної та консультативного змісту [181], що, безумовно, відображається на нормативно-правових актах, як продукту їх правотворчої діяльності.

Отже, суб'єкт владних повноважень – це універсальне нормативне уособлення діяльності всіх публічних органів і, в тому числі, їх посадових та службових осіб, при здійсненні ними владних управлінських функцій.

У визначенні «суб'єкт владних повноважень» логічно вбачається понятійно-категоріальна конструкція, закріплена в ст. 3 КАС України, яка заклала центробіжний зміст терміну у правовому наслідуванні: «суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надання

адміністративних послуг [115]. Схожий за змістом термін, (але не повний за змістом) міститься і в Законі України «Про інформацію», де суб'єктом владних повноважень називають орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [134]. Досить позитивним є той факт, що навіть у підзаконних актах (Положенні про забезпечення доступу до публічної інформації у Верховному Суді України [182], Положенні про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень [183]) суб'єкти правотворчої діяльності намагаються дотримуватися єдиного підходу до змісту та ознак досліджуваного терміну. Це свідчить про «надуніверсальний» характер терміну, який застосовується не тільки у випадках, коли фактично діяльність суб'єкта владних повноважень призвела до публічного спору.

Єдине, що необхідно було б привести у відповідність до терміну КАС України, – це охопленість діяльністю із надання адміністративних послуг, як ознаки, яка також характеризує суб'єкта владних повноважень в інших аналогічних термінах законодавчих актів.

Ключовою ознакою владного суб'єкта є владна управлінська функція, на противагу якій стоїть умова *застереження з орієнтацією на втручання*. За класичним розумінням німецької адміністративної систематики, застереження з орієнтацією на втручання розглядають як концептуальний принцип діяльності органів публічної адміністрації щодо неможливості поза легітимного (законного) тлумачення прав на власний розсуд, іншими словами «законність діяльності органів публічної адміністрації завершується там, де розпочинається власний розсуд» [184]. Це має прямий вплив на легітимність нормативних актів публічної адміністрації. Якщо законність закінчується там, де розпочинається власний розсуд, то нормативні акти, прийняті в межах власного розсуду владної особи, є автоматично нелегітимними. Попри «ідеальність» такої конструкції, її існування за

реальних обставин неможливе, по причині неможливості урегулювання законом абсолютно усіх відносин та варіантів розвитку життєвих подій. Отже, власний розсуд та відповідно нормативні акти, прийняті суб'єктом в межах його повноважень, можуть та повинні існувати. Знову ж, в класичному адміністративному праві, про такі моделі діяльності публічної адміністрації говорять, що вони здатні на функціонування за умови *точності, якості та чіткості закону*.

Отже, однією із ключових вимог легітимності роботи публічної адміністрації є прийняття ними адміністративно-правових законів, що:

- ґрунтуються на зовнішній якості норм;
- є зрозумілими у мовному плані та несуперечливими за змістом;
- характеризуються визначеністю внутрішнього змісту;
- для них характерна предметна скерованість та системність нормативних прав [184].

Сутність органів публічної адміністрації описують два нормативних правила: чітке підпорядкування закону та прийняття адміністративних актів у відповідності до закону. Порухення положень закону та прийняття незаконних актів дає підстави звернутися суб'єкту, чий права порушено, до адміністративного суду, об'єктом діяльності якого виступають права, свободи та інтереси фізичних осіб та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Деякі особливості нормативних актів суб'єкта владних повноважень вже впливають із функціональних особливостей діяльності самого суб'єкта. Втім, в теорії адміністративного права вироблено чисельні підходи та визначення нормативних актів.

Автори посібника «Адміністративне право», за ред. В.В. Коваленка вважають, що, по-перше, правові акти публічного адміністрування є формами управлінської діяльності держави; по-друге, правові акти публічного адміністрування є документами, що виходять від компетентних суб'єктів публічної адміністрації; по-третє, правові акти публічного

адміністрування є владними діями публічної адміністрації [185]. З іншого боку, такі підходи також є обов'язковими елементами нормативного акту саме суб'єкта владних повноважень.

Втім, на наш погляд, більш доречним є методологія, яка ґрунтується на широкому та вузькому підході до вивчення нормативних актів владних суб'єктів.

Вузький охоплює суб'єкта владних повноважень в розуміння КАС України, а тому при його вивченні підлягають аналізу лише ті нормативні акти, що призвели, або могли б призвести до виникнення публічно-правового спору, одним із обов'язкових учасників якого є суб'єкт владних повноважень.

За **широким** вивченню підлягають усі нормативні акти, які прийняті суб'єктом владних повноважень на виконання ним владних (управлінських) функцій в незалежності від того, можуть вони чи ні призвести до виникнення публічно-правового спору.

Зазначена класифікація підходів має ряд переваг, оскільки охоплює як практичну сторону діяльності публічних адміністрацій, їх посадових та службових осіб, так і теоретичну, позбавлену прямої прив'язки до норм закону.

За вузьким підходом визначення нормативного акта прямо впливає із положень КАС України.

П. 18 ч. 1 ст. 4 КАС України встановлено, що нормативно-правовий акт - акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [115]. Незважаючи на доволі неоднозначний зміст терміну, йому властиві такі ознаки:

- є фактом, який призводить до юридичних наслідків;
- відсутня вказівка на аудиторію та коло відносин регуляторної дії;

- встановлено «однотипність» відносин, як характеристику предмета впливу;

- достроковість або одноразовість застосування акта.

Йдучи від загального до спеціального, слід відмітити, що п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України передбачає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, а саме, нормативно-правових актів, правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності.

Згідно з п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України, індивідуальний акт - акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [115].

Таким чином, постає цілком логічне питання: чи належить акт індивідуальної дії до виду нормативного акта в розумінні КАС України та загалом у обраному нами *вузькому* підході?

Виходячи із логіки КАС України, – ні, в першу чергу тому, що законодавець не здійснив класифікацію нормативних актів на акти загальної та індивідуальної дії. Це додатково обґрунтовується чи не єдиним визначенням нормативного змісту терміну «нормативно-правовий акт». Згідно з Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів», нормативно-правовим актом є 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. Прийняття нормативно-

правових актів у вигляді листів і телеграм не допускається [186]. До цього слід додатково зазначити, що статусу «офіційний» нормативно-правовий акт набуває після його державної реєстрації, чого відповідно до п. 5 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади від 28 грудня 1992 року № 731 не вимагається [107].

Разом з цим, в науковій доктрині дискутують щодо спорідненості індивідуальних актів суб'єкта владних повноважень, прирівнюючи їх до нормативних актів або виокремлюючи їх як підвид нормативних.

Наприклад, В.В. Жидецька вважає, що обов'язковою ознакою як нормативно-правового акта, так і правового акта індивідуальної дії є юридичний характер, тобто обов'язковість його приписів для відповідного суб'єкта (суб'єктів), дотримання якої забезпечується правовими механізмами [187, с. 100]. Також спільною є ознака *нормативності*, за якою встановлюють нормативи у правилах поведінки.

У Листі Вищого адміністративного суду від 01.06.2010 № 781/11/13-10 роз'яснюється, що індивідуальний акт управління стосується конкретних осіб та їхніх відносин. Загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їх виражений *правозастосовний* характер. Головною рисою таких актів є їхня конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами [188]. Отже, аналіз вищезазначеного дає можливість прийти до узагальненого висновку те, що нормативно-правових актів індивідуальної дії не існує. Втім, якщо вдатися до узагальнення, то нормативні акти органів публічної влади та індивідуальні акти (рішення) є видами адміністративних актів.

До речі, Рішенням Конституційного суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп зазначено, що ознака «нормативність» в правових актах характеризує їх як таких, що встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та неодноразове застосування. Ненормативні передбачають приписи, звернені до окремого суб'єкта, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [189].

Серед інших ознак нормативно-правового акту за вузьким підходом є:

- можливість зупинення його дії у разі встановлення очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта [115];

- прийняття нормативного акта, що порушив права та свободи осіб, може мати наслідком вчинення необхідних дій з метою відновлення прав, свобод чи інтересів;

- нормативно-правовий акт повинен достатнім чином врегульовувати публічно-правові відносини;

- нормативні акти повинні передбачати процедури правового захисту від необґрунтованих втручань або порушень з боку публічної адміністрації;

- нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду про його незаконність тощо.

Наявність деяких ознак в нормативних актах, може спричинити виникнення конфлікту, що як наслідок призведе до наявності публічно-правового спору:

- невідповідність нормам закону, що мають вищу юридичну силу, суперечливість або двоякість тлумачення;

- зарегульованість відносин, наявність великої кількості нормативного масиву;

- присутність аналогічних за змістом норм в інших нормативних актах в однорідних відносинах;

- відсутність балансу меж допустимого розсуду при прийнятті рішень суб'єктами владних повноважень;
- наявність необґрунтованих розширень допустимого розсуду;
- наявність великої кількості деклараційних та описових норм;
- відсутність спрямованості на процедурну реалізацію правил поведінки.

Слід погодитись із Я.В. Романовим, що неузгодженість, суперечливість, занадто велика абстрактність формулювань, наявність прогалин, неможливість реалізації законів через відсутність відповідних підзаконних актів та інші недоліки створюють передумови для нестабільності правового регулювання, неузгодженості дій самих представників публічної влади, зниження в суспільстві довіри до права як до ефективного регулятора суспільних відносин [190, с. 9].

Особливою рисою ефективного нормативного акту є *наявність контролю за підзаконною діяльністю суб'єкта правотворення*.

До сучасної риси нормативних актів, яка особливим чином актуальна в контексті антикорупційної реформи та доповнює комплекс ознак ефективного правового акту слід віднести *відсутність корупціогенних факторів та чинників, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень*.

Законом України «Про запобігання корупції» встановлено особливий елемент механізму запобігання корупції – антикорупційна експертиза нормативних актів, яка проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення [121]. Суб'єктами зазначеного виду експертизи є: Верховна Рада України (комітет, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією), Міністерство юстиції України та Національне агентство з питань запобігання корупції [121]. Закон також не забороняє проведення антикорупційної

експертизи громадським організаціям. Експертизу нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України проводить Міністерство юстиції України, якщо такі акти регулюють відносини у сферах: прав та свобод людини і громадянина; уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур [121].

До речі, до нормативних актів із високим корупційним ризиком відносять проекти, предметом регулювання яких є відносини, пов'язані з: виконанням рішень, у тому числі індивідуального характеру, предметом яких є визначення прав, свобод, обов'язків людини і громадянина та способів їх реалізації; управлінням об'єктами державної або комунальної власності, їх відчуженням; питаннями митної справи, податкової та фінансової політики; установленням процедур аукціонів, тендерів стосовно відчуження чи закупівлі товарів, робіт і послуг; використанням бюджетних коштів; питаннями інвестиційної та інноваційної діяльності; наданням пільг і переваг окремим суб'єктам господарювання; установленням повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зокрема щодо самостійного визначення порядку (механізму, процедури) вирішення проблемних питань; делегуванням повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування підприємствам та організаціям незалежно від форми власності; наданням адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; виконанням контрольних-наглядових функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами [191].

У Методології до антикорупційної експертизи встановлено наступні корупціогенні фактори нормативних актів суб'єктів владних повноважень:

- техніко-юридичні недоліки (наприклад, юридичні колізії нормативних приписів, порушення встановленої форми, порушення вимог нормопроектальної техніки, технічні помилки в тексті, пропущення слів);
- нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;
- відсутність або нечіткість адміністративних процедур;
- відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур [152].

Відсутність в нормативно-правових актах антикорупційних норм щодо забезпечення прозорості, чіткості та відкритості конкурсних процедур добору кандидатів на посади в органах публічної влади, державних підприємствах, установах та організаціях є суттєвим недоліком, а тому така ознака повинна бути охоплена в зазначеній Методології.

Водночас природа корупціогенних факторів, зазначених вище, не у всіх випадках свідчить про наявність у сприянні конкретному корупційному правопорушенню, або створенню переваг одного суб'єкта над іншим. Переважна більшість – це загальні риси недосконалої нормопроектної діяльності, які за певних обставин можуть мати корупціогенні наслідки.

Так, Верховний Суд України у справі №810/2500/16 визнав незаконним та скасував рішення сільської ради від 24 вересня 2015 року про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність у зв'язку із тим, що у голосуванні за це рішення приймав участь депутат, у якого наявний конфлікт інтересів [192]. Отже, відсутність корупціогенних факторів є обов'язковою умовою законності нормативно-правового акту суб'єкта владних повноважень.

Широкий підхід, орієнтований на виокремлення загальних ознак нормативних актів, прийнятих особливим суб'єктом правотворчої діяльності – владною особою.

Як вже зазначалося вище, виконання норм закону та функцій держави є завданням суб'єкта владних повноважень, що уособлює *волю держави*, а отже, його нормативні акти мають *державницький характер*.

Категоріальний зміст «воля держави» не обов'язково повинен уособлювати виключно інтерес держави, тобто, публічний інтерес в буквальному розумінні. Воля держави – це сенс існування держави, її призначення. У філософсько-правових ученнях існування держави полягає «не тільки заради громадян, але через них і в них, а її сутність полягає в існуванні за правом, через право і заради права. Сутність держави – це спосіб буття, становлення, мета та засоби, державна правосвідомість [193, с. 377].

Позаяк, державницький характер нормативних актів суб'єктів владних повноважень не може існувати без *імперативності*. Звичайно, імперативність, тобто категорична обов'язковість виконання встановлених правил, не є абсолютним, проте саме цією ознакою забезпечується неможливість суб'єктів змінити норми за власною ініціативою. Імперативні вимоги є підставою для вжиття заходів державного примусу, у разі їх порушення.

В.Ф. Ломакіна відзначає наступну рису – дотриманість вимог та процедур при прийнятті нормативного акта [194, с. 37], порушення або недотримання яких тягне за собою визначення незаконності та втратою чинності. До таких вимог належать організаційні, юридико-технічні, вимоги до форми тощо.

Нормативний акт суб'єкта владних повноважень не повинен стосуватися внутрішньої організації діяльності публічної адміністрації, а регулювати зовнішні відносини, які належать до сфери відання органу публічної влади.

Будь-який нормативний акт, прийнятий у встановленому законом порядку, має *юридичну силу*. Теоретично слід погодитись із Ю. Лепех про те, що результатом адміністративно-нормотворчої діяльності є прийняття відповідного нормативно-правового акта, який і є підзаконним [195, с. 228].

Підзаконність - це юридична вимога, що стосується будь-якого нормативного-акту, і означає його відповідність закону. Таким чином, забезпечується системна ієрархічність законодавства, де органи влади як суб'єкти правотворення не є виключенням. Офіційність нормативного акту означає його видання від імені уповноваженого суб'єкта [190, с. 9].

Тимошук В.П. підмічає, що чим вище рівень суб'єкта, що ухвалює рішення, тим краща якість нормативного акта, оскільки до прийняття рішення залучається більше учасників і процедура є більш прозорою. У цьому випадку якість захисту прав та законних інтересів приватних осіб є набагато вищою [196, с. 27].

Проаналізувавши роботи вчених (див., наприклад, [197-201]), може зауважити, що саме правові наслідки як загальна особливість правового акта передбачає його віднесення до певного виду. Наприклад, адміністративні акти індивідуальної дії не є нормативними, оскільки вони утворюють правові наслідки тільки для окремої особи, так як адміністративні акти, які поширюють свою дію на необмежене коло осіб, є нормативними.

Сучасною особливістю є прийняття нормативного акту управління в *багатосторонньому порядку*. Висока залученість до адміністративної нормотворчості має ряд переваг, на відміну від односторонньої:

- сприяє високій комунікації суб'єктів владних повноважень;
- забезпечує єдине застосування однорідних відносин та процедур;
- висока узгодженість та спрощеність бюрократичних формальностей;
- демократичність, що проявляється у високій прозорості та залученості знано більшого обсягу зовнішньої аудиторії до прийняття акту.

Підсумуємо.

У підрозділі на теоретико-практичному рівні обґрунтовано феномен нормативно-правових актів як особливого продукту нормотворчої діяльності суб'єктів владних повноважень та запропоновано класифікацію особливостей такого виду адміністративних актів, виокремлюючи такі групи:

- **загальноправові:** наявність юридичної сили, підзаконність та наявність місця в ієрархії системи законодавства, офіційний статус, породжуваність правових наслідків, встановленість правил поведінки, необмеженість кола адресатів, наявність балансу меж допустимого розсуду суб'єкта владних повноважень при прийнятті нормативного акту;

- **юридико-технічні:** наявність вимог до форми, техніко-стилістичні та лінгвістичні вимоги, вимоги до структури, обов'язковість державної реєстрації, опублікування та доведення до відома громадськості тощо;

- **організаційно-управлінські:** спрощена процедура прийняття у порівнянні із законами, прийняття в межах компетенції та повноважень суб'єкта нормотворення, спрямованість та вирішення завдань публічного управління конкретної сфери відання, наявність контролю (адміністративного, судового, громадського) за нормотворчою діяльністю;

- **антикорупційні:** дотримання вимог нормопроектуючої техніки, відсутність технічних помилок в тексті, пропущених слів тощо;

- визначеність функцій, прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів владних повноважень;

- дерегуляція та усунення надмірних процедур (дебюрократизація), що створює додаткове обтяження при отриманні адміністративних послуг;

- визначеність, чіткість та простота адміністративних процедур (особливо у питаннях тендерних закупівель).

Запропоновано доповнити перелік антикорупційних факторів ознаками прозорості, чіткості та відкритості конкурсних процедур добору кандидатів на посади в органах публічної влади, державних підприємствах, установах та організаціях у нормативно-правових актах, що встановлюють такі норми.

До причин активізації правових досліджень у напрямку нормотворчої діяльності суб'єктів владних повноважень належать:

- введення в законодавче поле терміну «суб'єкт владних повноважень»;
- постійна зміна суспільно-політичних процесів;

- розвиток інституцій взаємодії держави та громадян;
- оптимізація засобів народовладдя та розширення правових можливостей партисипативної демократії;
- підвищення вимог до законності нормативних актів суб'єктів владних повноважень та необхідність забезпечення захисту прав та інтересів громадян від незаконних рішень.

Співвідношення правової категорії «суб'єкт владних повноважень» із суміжними в адміністративно-правовій науці може бути здійснено з урахуванням: *сфери використання терміну, причин його появи та інтеграції в чинне законодавство.*

У методології державного управління терміни «публічна адміністрація», «особа наділена владними повноваженням», «орган публічної влади», «суб'єкт державного управління» використовуються для вивчення закономірностей організації владних процесів та завдань управління у публічній сфері, що визначені в законах.

Категорія «суб'єкт владних повноважень» - це продукт переважно адміністративно-правової та процесуальної науки, для якого недостатньо закономірностей державного управління та доктрини політичних процесів як окремих відносин. На перший план впливають все-таки правові питання:

- якими видами правової діяльності орган влади повинен врегульовувати відносини;
- якою є природа та зміст рішень владного суб'єкта як особливих видів правових актів та якими вони повинні бути;
- чи наявний спір при реалізації владних повноважень публічної адміністрації;
- якими є правові межі забезпечення балансу публічного інтересу держави та приватних потреб невідладних осіб;
- як забезпечити законність, верховенство права у рішеннях владних суб'єктів;

- якими є способи участі невідданих осіб у розробці та реалізації державної влади та демократичних процесів.

Основною *передумовою* появи терміну «суб'єкт владних повноважень» є *результат пошуку найбільш універсальної категорії*, яка б уособлювала широке коло суб'єктів, наділених владними повноваженнями, здатних вчиняти суттєвий вплив на свободу та інтереси громадян.

Причиною широкої практичної інтерпретації терміну «суб'єкт владних повноважень», у тому числі судовими та правоохоронними органами, є конфліктна природа рішень осіб, наділених владними повноваженнями, та їх здатність таким чином порушувати права, свободи та інтереси невідданих осіб.

Обрання категорії «суб'єкт владних повноважень» для цілей вивчення природи нормативно-правових актів органів державного управління є найбільш доречною синергією з позиції правового контексту, універсальності та спрямованості місії суб'єктів владних повноважень не тільки щодо забезпечення публічного (державного) порядку, але й потреб та інтересів невідданих осіб, надання їм адміністративних послуг.

Суб'єкт владних повноважень – це універсальне нормативне уособлення діяльності всіх публічних органів і, в тому числі, їх посадових та службових осіб, при здійсненні ними владних управлінських функцій.

Встановлено, що про «надуніверсальний» характер терміну «суб'єкт владних повноважень» свідчать факти його вжиття не тільки у випадках, коли фактично діяльність суб'єкта владних повноважень призвела до публічного спору, а й у сфері регулювання безспірних публічних відносин, зокрема охоплених діями Закону України «Про інформацію», Положенням про забезпечення доступу до публічної інформації у Верховному Суді України, Положенням про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень.

Квінтесенцією нормотворення суб'єктів владних повноважень є реалізація владної управлінської функції на противагу якій стоїть умова

*застереження з орієнтацією на втручання, що має прямий вплив на легітимність нормативних актах публічної адміністрації. У класичному німецькому адміністративному праві діє правило: якщо законність закінчується там, де розпочинається власний розсуд, то нормативні акти, прийняті в межах власного розсуду владної особи є автоматично нелегітимними. Попри «ідеальність» такої конструкції її існування за реальних обставин неможливе, по причині неможливості урегулювання законом абсолютного усіх відносин та варіантів розвитку життєвих подій. Отже, власний розсуд та відповідно нормативні акти, прийняті суб'єктом в межах його повноважень, можуть та повинні існувати. Таким чином, модель нормотворчої діяльності публічної адміністрації в межах власного розсуду здатна існувати в межах *точності, якості та чіткості продукованих нормативних актів.**

Ознаками, що розширюють якість нормативних актів суб'єктів владних повноважень є, зокрема, наступні:

- ґрунтуються на зовнішній якості норм;
- зрозумілість та простота у мовному плані та несуперечливість за змістом;
- визначеність та не конфліктність внутрішнього змісту;
- предметна скерованість та системність нормативних правил та процедур.

Запропоновано вузький підхід до вивчення нормативних актів суб'єкта владних повноважень, що охоплюється межами розуміння терміну нормами Кодексу адміністративного судочинства України, а тому його предметом є лише ті нормативні акти, що призвели, або могли б призвести до виникнення публічно-правового спору, одним із обов'язкових учасників якого є суб'єкт владних повноважень.

За ***широким*** підходом вивченню підлягають усі нормативні акти, які прийняті суб'єктом владних повноважень на виконання ним владних

(управлінських) функцій, незалежно від того, можуть вони чи ні призвести до виникнення публічно-правового спору.

Ознаками нормативних актів в розумінні КАС України є такі:

- є фактом, який призводить до юридичних наслідків;
- відсутня вказівка на аудиторію та коло відносин регуляторної дії;
- встановлено «однотипність» відносин, як характеристику предмета впливу.

- достроковість або одноразовість застосування акту;
- можливість зупинення його дії, у разі встановлення очевидних ознак протиправності такого акту та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акту;

- прийняття нормативного акту, що порушив права та свободи осіб, може мати наслідком вчинення необхідних дій з метою відновлення прав, свобод чи інтересів;

- нормативно-правовий акт повинен достатнім чином врегульовувати публічно-правові відносини;

- нормативні акти повинні передбачати процедури правового захисту від необґрунтованих втручань або порушень з боку публічної адміністрації;

- нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду про його незаконність тощо.

Наявність деяких ознак в нормативних актах, може спричинити виникнення конфлікту, що як наслідок призведе до наявності публічно-правового спору:

- невідповідність нормам закону, що мають вищу юридичну силу, суперечливість або двоякість тлумачення;

- зарегульованість відносин, наявність великої кількості нормативного масиву;

- присутність аналогічних за змістом норм в інших нормативних актах в однорідних відносин;

- відсутність балансу меж допустимого розсуду при прийнятті рішень суб'єктами владних повноважень;
- наявність необґрунтованих розширень допустимого розсуду;
- наявність великої кількості деклараційних та описових норм;
- відсутність спрямованості на процедурну реалізацію правил поведінки.

До сучасної риси нормативних актів, яка особливим чином актуальна в контексті антикорупційної реформи та доповнює комплекс ознак ефективного правового акту є *відсутність корупціогенних факторів*. Відсутність корупціогенних факторів є обов'язковою умовою законності нормативно-правового акту суб'єкта владних повноважень.

Висновки до розділу

1. Ефективність як виконання правових норм, так і використання та їх застосування залежать від якості нормативно-правових актів. Про якість нормативно-правових актів, на нашу думку, свідчить те, чи є тісний зв'язок даного документа з реальними суспільними відносинами для регулювання яких його було прийнято, тобто чи є суспільна потреба в прийнятті такого нормативно-правового акта, а також чи відповідає даний правовий акт встановленим вимогам.

До групи юридичних вимог до адміністративних нормативно-правових актів варто віднести наступні вимоги: відповідність вимогам Конституції України; відповідність чинним міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; відповідність іншим нормативно-правовим актам (законодавчим та підзаконним нормативно-правовим актам); відповідність практиці Європейського суду з прав людини; відповідність вимогам законодавства про мови; правильність використання юридичної термінології в нормативно-правових актах, зокрема один і той самий термін повинен мати однакове формулювання та однакове значення в

різних нормативно-правових актах; раціональне використання в адміністративному нормативно-правовому акті як відсильних так банкетних норм, тобто нормативний акт не повинен містити великої кількості таких норм; логічна послідовність викладення нормативних положень, а також наявність взаємозв'язку між ними; кожне правове положення повинно вміщуватись в одному реченні за найменшої кількості слів; сформульовані положення повинні бути однозначними та чіткими, які унеможливають багатобічне їх тлумачення;

До групи мовних вимог пропонується відносити: відповідність правилам українського мовознавства (лінгвістики), зокрема нормам таких її розділів як лексика, словотворення, морфологія, синтаксис, пунктуація, орфографія та стилістика; викладення такту нормативно-правового акта офіційно-діловим стилем; речення повинні бути побудовані з мінімальною кількістю порівняльних зворотів; речення не повинні вміщувати, за можливості, іноземних слів.

До групи технічних вимог доцільно віднести: відповідність вимогам, які закріплені Національним стандартом України «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів. ДСТУ 4163-2003», що затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 55 від 07.04.2003 р.; нормативно-правовий акт повинен бути прийнятий (виданий) та підписаний уповноваженими на те суб'єктами; нормативно-правовий акт обов'язково повинен містити назву; за потреби нормативний документ повинен бути розподілений на складові частини, зокрема преамбулу, розділи, підрозділи, пункти, підпункти, додатки та інші частини.

2. Встановлено, що порядок прийняття нормативно-правових актів не має сталого та універсального характеру, оскільки нормотворчість суб'єктів публічної адміністрації врегульована великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, що, на нашу думку, негативно впливає на якість нормативно-правових актів. Саме тому пропонується об'єднати в

одному законі з орієнтовною назвою “Про нормативно-правові акти” як вимоги до нормативно-правових актів, так і порядок їх прийняття різними суб’єктами нормотворчості.

Визначено коло суб’єктів, які мають право приймати (видавати) адміністративні нормативно-правові акти, це: 1) органи державної влади; 2) державні органи, що не входять до жодної з трьох гілок державної влади; 3) органи влади Автономної Республіки Крим; 4) органи місцевого самоврядування; 5) інші суб’єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Сформульовано висновок про те, що прийняття законопроектів після третього читання є найбільш вірним та виваженим підходом у нормотворенні, оскільки законопроект буде детально опрацьований народними депутатами, кожна стаття пройде обговорення, а зміст положень буде максимально доопрацьованим та узгодженим з іншими нормативними положеннями. Натомість, прийняття закону одразу після першого читання ще й за скорочено процедурою може негативно позначитись на якості нормативно-правового акта.

Пропонується виключити з переліку суб’єктів, що закріплені в ч. 1 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України, Національний банк України, що адаптує положення даної частини вказаної статті до положень Конституції України.

3. Комплексному дослідженню піддано феномен реалізації адміністративно-правових актів як системного явища, правовий механізм якого характеризується:

- застосуванням як ключовою формою реалізації адміністративно-правових норм;
- співвідношенням мети адміністративно-правової норми та призначенням її реалізації;

- процесуальною складовою реалізації норм матеріального адміністративного права;
- балансуванням між волею владних суб'єктів та захистом прав та інтересів невідданих осіб;
- впливом адміністративної юстиції на реалізацію норм адміністративного права.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження, було сформовано такі висновки.

1. Виділяються такі основні напрямки досліджень, які стали методологічним підґрунтям розробки питань нормативно-правових актів як джерел адміністративного права. Це, зокрема наукові розробки: проблем конструювання та ефективності нормотворчості; нормотворчої діяльності різних публічних інституцій; різних видів джерел норм публічного права; дослідження природи норм права, які стали основою нормативно-правових актів; пов'язані з різними аспектами реалізації нормативно-правових актів як джерел адміністративного права, нормотворчого процесу в адміністративно-правовій сфері.

2. Джерела адміністративного права України визначені в роботі як втілені (виражені) ззовні у певних формах ідеологічні, загальносоціальні та матеріальні витоки адміністративного права, що відображають його соціальну цінність у конкретно-історичних умовах.

Система джерел адміністративного права України – це складна за структурою, динамічна, багатофункціональна, цілеспрямована та керована складова системи права України, яка відображає особливості становлення останньої, ефективно взаємодіє з іншими елементами національної системи права, забезпечуючи їх розвиток за допомогою принципів права, норм-принципів, стандартів та методів правового регулювання.

3. Особливостями нормативно-правового акту як джерела адміністративного права України є наступні: посідає чільне місце серед елементів системи формально-юридичних джерел адміністративного права; має чітку структуру, механізм прийняття та введення в дію (забезпечується засобами юридичної техніки та процедурно-процесуальним характером їх формування); науково закріплена ієрархія нормативно-правових актів за різними критеріями (оскільки законодавчо закріпленої ієрархії так і не напрацьовано); суб'єктами нормотворення є фактично всі органи державної

влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства; у сучасних умовах спрямований розвиток на гармонізацію із правом Європейського Союзу, як елемент конвергенції правових систем.

4. Система вимог до змісту нормативно-правових актів повинна містити три групи: 1) юридичні вимоги; 2) лінгвістичні вимоги; 3) технічні вимоги. З метою вироблення уніфікованого підходу до системи вимог пропонується прийняти закон «Про нормативно-правові акти», в якому слід визначити вимоги до різних видів нормативно-правових актів. Такі вимоги повинні бути складені з урахуванням наступних критеріїв: 1) суб'єкт прийняття нормативно-правового акту; 2) юридична сила нормативно-правового акту.

5. Порядок прийняття нормативно-правових актів варто розглядати в широкому та вузькому його розуміннях. У широкому розумінні його слід сприймати як сукупність окремих дій, які передують прийняттю, зокрема визначення та аналіз потреб у прийнятті нормативно-правового акту, створення проекту відповідного акту, аналіз та обговорення даного проекту, аргументація доцільності внесення змін до проекту, формулювання пропозицій щодо внесення змін до проекту, погодження проекту, винесення проекту на розгляд суб'єкта публічної адміністрації, прийняття (видання) нормативно-правового акту, підписання нормативно-правового акту, доведення до відома визначеного кола осіб та його оприлюднення. У вузькому ж розумінні прийняття нормативно-правових актів варто розглядати лише як схвалення відповідного рішення про прийняття нормативно-правового акту.

6. Запропоновано реалізацію адміністративно-правових норм розглядати з позицій:

- класичного підходу як інтелектуально-творчу діяльність із втілення приписів адміністративно-правових норм у правомірній активній чи пасивній поведінці суб'єкта адміністративного права, спрямовану на створення певного загального блага або конкретних правових наслідків для фізичних та юридичних осіб;

- формально-юридичного підходу як форми функціонування адміністративно-процесуальних норм, у яких втілюються норми матеріального адміністративного права.

Розвиток самого адміністративного права не може відбуватися без реалізації адміністративно-правових норм. Застосування норм в конкретних відносинах є емпіричним засобом перевірки їх дієвості, встановлення проблемних аспектів та шляхів вирішення через прийняття все нових більш якісних норм. Тому гіпотеза що реалізація адміністративно-правових норм сприяє правоуворенню, є достатньо обґрунтованою.

Застосування норм адміністративного права як вид правової реалізації характеризується наступними ознаками:

- має властивість правового процесу, із виокремленими межами, обсягом правомочностей, а результатом є виникнення певного правового наслідку для адресатів;

- характерна відсутність можливості застосування особами не наділеними владними повноваженнями, тобто фізичними та юридичними особами (наприклад, видання правозастосовного акту та скасування адміністративного акту);

- є творчим та інтелектуальним видом діяльності;

- спрямоване на недопущення порушення прав та свобод людини і громадянина.

7. Ознаками, що розширюють якість нормативних актів суб'єктів владних повноважень є, зокрема, наступні: ґрунтуються на зовнішній якості норм; зрозумілість та простота у лінгвістичному плані та несуперечливість за змістом; визначеність та не конфліктність внутрішнього змісту; предметна скерованість та системність нормативних правил та процедур.

Запропоновано вузький підхід до вивчення нормативних актів суб'єкта владних повноважень, що охоплюється межами розуміння терміну нормами Кодексу адміністративного судочинства України, а тому його предметом є лише ті нормативні акти, що призвели, або могли б призвести до виникнення

публічно-правового спору, одним із обов'язкових учасників якого є суб'єкт владних повноважень.

За широким підходом аналізу підлягають усі нормативні акти, які прийняті суб'єктом владних повноважень на виконання ним владних (управлінських) функцій, незалежно від того, можуть вони чи ні призвести до виникнення публічно-правового спору.

Наявність деяких ознак в нормативних актах, може спричинити виникнення конфлікту, що як наслідок призведе до наявності публічно-правового спору. Виділяються зокрема, такі:

- невідповідність нормам закону, що мають вищу юридичну силу, суперечливість або двоякість тлумачення;
- зарегульованість відносин, наявність великої кількості нормативного масиву;
- присутність аналогічних за змістом норм в інших нормативних актах в однорідних відносин;
- відсутність балансу меж допустимого розсуду при прийнятті рішень суб'єктами владних повноважень;
- наявність необґрунтованих розширень допустимого розсуду;
- наявність великої кількості деклараційних та описових норм;
- відсутність спрямованості на процедурну реалізацію правил поведінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дзюбенко О. Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 265 с.
2. Гарник Л.Л. Зупинення дії нормативно-правового акту (питання теорії та практики): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2010. 155 с.
3. Дутко А.О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2010. 229с.
4. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2012. 224с.
5. Молибога М. П. Тлумачення (інтерпретація) правових норм: наукове та практичне значення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2010. 188с.
6. Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 510с.
7. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2010. 222с.
8. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 195с.
9. Ширшикова Р.М. Організаційно-правове забезпечення реалізації нормативно-правових актів центральним органом виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 172с.
10. Прищепя О. І. Правові акти органів виконавчої влади в системі правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків 2010. 178с.

11. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 250с.

12. Житарев Є.В. Модельні нормативні акти в правовій сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2013. 206с.

13. Ісмаїлов К. Ю. Акти судової влади в системі джерел права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Маріупіль, 2012. 202с.

14. Мойсак С.М. Акти управління в системі джерел адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2011. 275с.

15. Костовська К.М. Юридична техніка актів правозастосування в діяльності органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2011. 204с.

16. Куценко І.В. Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 198с.

17. Форманюк В. В. Поняття та види локальних нормативно-правових актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2013. 200с.

18. Саннікова М.В. Декларація та акти декларативно-рекомендаційного характеру в системі джерел права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2013. 219с.

19. Зміївська С. С. Судова практика як джерело формування та розвитку права (загальнотеоретичний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2012. 208с.

20. Кривицький Ю.В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2010. 260с.

21. Веренкіотова О. В. Оціночні поняття в правових актах: теорія та практика реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 192с.

22. Хворостянкіна А.В. Законодавчі дефініції у правовій теорії та практиці європейських держав (порівняльний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2012. 200с.

23. Бенедик В.І. Норми адміністративно-процесуального права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07., Харків, 2012. 175с.

24. Сидоренко О. О. Процесуальні норми права: поняття, особливості, різновиди: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2012. 204с.

25. Бабенко К.А. Правове регулювання публічно-владних відносин: теорія і практика: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 444 с.

26. Бондаренко В. А. Правова конструкція адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07., Львів, 2012. 225с.

27. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 192с.

28. Зелінський С.В. Організаційно-правовий механізм експертизи нормативних актів в системі публічного управління: дис. ... канд. з держ. упр: 25.00.02. Одеса, 2013. 192с.

29. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 189с.

30. Цуркаленко Ю. В. Деякі аспекти розуміння сучасної системи джерел адміністративного права України. Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". 2015. №2(12). URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15tyvapu.pdf>

31. Мазаракі Н.А. Джерела адміністративного права. Право і суспільство. 2015 URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Pis_2015_1_26.pdf

32. Курило В. І. Про систему джерел адміністративного права України. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право, 2009. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Npnau_2009_2_8.pdf

33. Демченко В. О. Проблемні аспекти систематизації джерел адміністративного права в Україні. Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". 2018. №7. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/2018/7/3664/>

34. Стеценко С.Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання. Актуальні проблеми держави і права. URL: <http://www.apdp.in.ua/v35/07.pdf>

35. Болокан І. Специфічність застосування як форми реалізації адміністративно-правових норм. Юридичний Вісник, 2017/1. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v1_2017/2017_1.pdf#page=147

36. Потапенко І.В. Щодо поняття «джерело адміністративного права». Наше право № 5. 2014. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Nashp_2014_5_14.pdf

37. Черномаз О.Б. Джерела адміністративного права: сучасний стан та перспективи розвитку. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6114/1/%D0%94%D0%96%D0%95%D0%A0%D0%95%D0%9B%D0%90%20%D0%90%D0%94%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%86%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%90.pdf>

38. Кузьменко О. В. Норми адміністративного-процесуального права: теоретичний аспект. Юридична Україна. 2005. №4 (28). С. 35-42.

39. Джафарова О. В. Судовий адміністративний процес: поняття та його структура. Форум права. 2011. № 1. С. 256–261. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11dovtic.pdf>.

40. Погрібний І. М. Визначення та особливості структури процесуальних норм права. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2008. № 43. С. 15–19.

41. Галуцько В. В. Поняття, класифікація та зміст форм адміністративного права. Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua/>

42. Мельник Р. С. Щодо розуміння змісту категорії «система адміністративного законодавства». Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2008. № 42. С. 179–187.

43. Яковюк І. Система джерел права Європейського Союзу: загальна характеристика. Філософія права і загальна теорія права. 2013. № 1. С.209-220.

44. Качур В. О. До розуміння та визначення поняття «Джерела права». Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6-1. том 1. С. 36-39.

45. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. Москва, БЕК, 2001. 432 с.

46. Теория государства и права: курс лекций. Под ред. Н. И. Матузова и А.В. Малько. Москва, Юристъ, 1997. 672 с.

47. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 32 с.

48. Хомюк Н.С. Сучасна система джерел права України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2015. 21 с.

49. Тополевський Р. Б. Системні зв'язки юридичних джерел права: автореф. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2004. 20 с.

50. Євграфова Є. П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2005. 21 с.

51. Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: БЕК, 1995. 320 с.

52. Алексеев С.С. Философия права: История и современность. Проблемы. Тенденции. Перспективы. Москва: НОРМА, 1999. 330 с.

53. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. Москва, Статут, 2000. 256 с.

54. Дудник І. М. Вступ до загальної теорії систем. Електронна бібліотека Державного університету телекомунікацій: веб-сайт. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads/1_1142_42884991.pdf.

55. Теория государства и права. Под. ред. В.П. Малахова, В.Н. Казакова. М., Академический Проект, Екатеринбург: Деловая книга, 2002. 576 с.

56. Карапетян С.А. Источники конституционного права Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. степени наук степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Москва, 1998. 26 с.

57. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології. Монографія. К., ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2008. 336 с.

58. Цоклан В.І. Система сучасних джерел конституційного права України: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття ступеня наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. К., 2008. 23 с.

59. Дроздов О.М. Джерела кримінально-процесуального права України: Монографія. Харків, Видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2008. 208 с.

60. Полешко А. Академічні читання з проблеми пошуку оптимальної моделі системи права України. Право України. 2010. №1. С. 245-247.

61. Майданник Р.А. Система права України: пошук оптимальної моделі. Академічні читання. Академія правових наук України. Київський регіональний центр. Київ. вип. 14. 2009. 36 с.

62. Оборотов Ю.М. Традиції та новації в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2003. 38 с.

63. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ, Атіка, 2007. 624 с. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko.html>.

64. Концепція розвитку законодавства України на 1997 – 2005 роки. Київ, Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 124 с.

65. Аутопоезис соціальних систем: монографія. За науковою ред. В.П.Беха. Київ, Вид-во НПУ імені М.П.Драгоманова, 2010. URL: http://npu.edu.ua!/e-book/book/html/D/ispu_kue_Bech_Autopoezis/30.html.

66. Гайова О. В. Закон як джерело сучасного континентального права (загальнотеоретичні та порівняльно-правові аспекти): автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2011. 16 с.

67. Кармазіна К. Ю. Закон «Про систему джерел права України»: актуальність та перспективи. www.VuzLib.com: веб-сайт. URL: <http://vuzlib.com/content/view/1076/54/>

68. Овчаренко І. М. Закони у системі джерел (форм) права та їх класифікація: автореф. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2004. 18 с.

69. Кириченко О. М. Органічні закони в системі законодавства України : автореф. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 19 с.

70. Куценко І. В. Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 16 с.

71. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 210 с.

72. Пашутін В.В. Правова природа розпорядчих актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1998. 193 с.

73. Анакіна Т. М. Судовий прецедент у праві Європейського Союзу: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Харків, 2009. 231 с.

74. Москаленко О. М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Харків, 2005. 17 с.

75. Смирнова К. В. Джерела права Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2005. 19 с.

76. Теория государства и права: курс лекций. Под ред. М. Н. Марченко. Москва, Зерцало, 1996. 697 с.

77. Нерсисянц В.С. Філософія права. Москва, НОРМА, 2008. 825с.
78. Нерсисянц В. С. Право – математика свободи. Москва, 1996. 232 с.
79. Мацюк А. Р., Мартиненко П. Ф., Тихонова Є. А., Заєць А. П. Правнича природа законодавчих актів і методологічні та прикладні аспекти законодавчого процесу. Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах. Київ, 1996. С. 77-79.
80. Вилегжаніна М. Нормативно-правовий акт як особливий вид документа. Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. 2010. Вип. 27. С. 281-287. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/npnbuimviv_2010_27_33
81. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов. Под ред. В. В. Лазарева. Москва: Юристъ, 1994. 360 с.
82. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства: монография. Сост. Р.С. Куракин, А.Н. Барков. Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 427 с. URL: <http://znanium.com/catalog/product/365164>
83. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: "Укр. енцикл.", 2003. Т. 5: П - С. 736 с.
84. Лисенкова О. Законодавство України: необхідне нормативне визначення поняття. Право України. 1999. № 11. С. 93-97.
85. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12 – рп/98. Офіційний вісник України. 1998. № 32. Ст. 1209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.
86. Кельман М. С., Мурашин О. Г.. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ, Кондор, 2006. 477 с.
87. У Раді знову заговорили про необхідність Закону про нормативно-правові акти. Українське право: веб-сайт. URL:

<http://ukrainepravo.com/news/ukraine/u-rad-znovu-zagovorili-pro-neobkh-dn-st-zakonu-pro-normativno-pravov-akti/>

88. Про Закон України «Про нормативно-правові акти»: Постанова Верховної Ради України від 05.04.2001 р. № 2369-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2369-14>.

89. Про прийняття за основу проекту Закону України про нормативно-правові акти: Постанова Верховної Ради України від 16.09.2008 р. № 506-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/506-vi>.

90. Про законопроекти про нормативно-правові акти: Постанова Верховної Ради України від 20.05.2011 р. № 3428-VI. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-17>.

91. Проект Закону України про нормативно-правові акти від 30.11.2010 р. № 142. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7.

92. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге видання. Київ, Алерта; ЦУЛ, 2011. 520с.

93. Загальна теорія держави та права: підручник. За ред. академіка М. В.Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришіна. Харків: Право, 2002. 432 с.

94. Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ, Українське агентство інформації та друку "Рада", 2005. 120 с.

95. Пронюк Н.В. Національне законодавство і його роль у демократичних перетвореннях в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 18 с.

96. Великий енциклопедичний юридичний словник: А—Я. За ред. Ю.С. Шемшученка. К., Юридична думка, 2007. 992 с.

97. Головащенко О.С. Соціальна та правова держава: питання співвідношення: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2008. 200 с.

98. Адміністративне право. Підруч.: У двох томах: Том І. Загальна частина. Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К., ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.

99. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

100. Конституція (Основний Закон) України. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. Конституція втратила чинність на підставі Закону N 254/96-ВР від 28.06.96, ВВР, 1996, № 30, ст.142.

101. Шаповал В.М. Конституція Італійської Республіки. З передмовою Володимира Шаповала. К., Москаленко О.М., 2018. 62 с.

102. Полный текст документа: Конституция Чехии. URL: <https://legalns.com/%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BD%D1%8B%D0%B5-%D1%8E%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%8B/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F-%D0%B1%D0%B8%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BA%D0%B0/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD-%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%B0/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D1%87%D0%B5%D1%85%D0%B8%D0%B8>

103. Пригара Л. І. Юридична техніка актів правозастосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 200с.

104. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник. К., Ваїте, 2014. 376 с.

105. Загальне адміністративне право : підручник. За заг. ред. І. С. Гриценка. К., Юрінком Інтер. 2017. 568 с.

106. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с

107. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731.

108. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України № 1861-VI від 10 лютого 2010 року

109. Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: Затверджений Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 428 від 22 травня 2006 року

110. Закон України 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 28, Ст.532.

111. Закон України 29 червня 2004 року № 1906-IV «Про міжнародні договори України». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 50, Ст.540

112. Сайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/nataliya-bernatska-minyust-planue-vidsuditi-ta-povernuti-v-byudjet-ponad-1-milyard-griven-yaki-buli-viplacheni-zarishennyami-espl>

113. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

114. Міністерство юстиції в своєму листі «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» № 758-0-2-08-19 від 26.12.2008 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>

115. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст.446

116. Постанова Вищого адміністративного суду України № К/800/143/15 від 28 жовтня 2015 р. у справі № №826/6625/14 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53365636>

117. Рішення Конституційного Суду України № 2-р/2018 від 28.02.2018 р. у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики»

118. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» № 2704-VIII від 25.04.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>

119. Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях. Затверджені Наказом Міністерства юстиції України № 1000/5 від 18.06.2015 р

120. Закон України “Про засади державної мовної політики” № 5029-VI від 3.07.2012 р. (не чинний). Рішення Конституційного Суду № 2-р/2018 від 28.02.2018.

121. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>

122. Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» № 2713-IV від 23 червня 2005 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>

123. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Видання п’яте, виправлене та доповнене Теплюк М.О., Гурківська А.І., Крижанівський В.П. К., ФОП Москаленко О.М., 2018. 62 с.

124. Биля І.О. Теоретичні основи використання нормотворчої техніки: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2003. 201 с.

125. Балтаджи П. М. Юридична мова правозастосовних актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 205с.

126. Національний стандарт України «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів. ДСТУ 4163-2003», що затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 55 від 07.04.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0055609-03>

127. Риндюк В.І. Законодавча техніка: поняття, форми, види, реалізація в Україні: дис... канд. наук: 12.00.01, Київ, 2008. 204с.

128. Адміністративне право. Підручник. Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х., Право, 2013. 656 с.

129. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2003. 208с.

130. Хоменко В.О Процедура прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування. Серія право. Випуск 34. Том 2 Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015. С. 144-147.

131. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 7 грудня 1984 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

132. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17 березня 2011 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

133. Кравцова Т. М. Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522-525. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_82

134. Закон України «Про інформацію» № 2657-XII від 2 жовтня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

135. Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів

України № 442 від 10 вересня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

136. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

137. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління» від 26 грудні 2011 року № 1гн (із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 05.04.12 № 1гн-1-1/2гн-3, від 12.07.12 № 1гн-2, від 5 червня 2013 №1гн-3, від 13.11.2013 № 98). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001900-11>

138. Ізотова Марія Олександрівна «Правовий статус керівника місцевої прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10. Харків, 2018, 206 с.

139. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2006. 20с.

140. Перерва Ю.М. Законодавчий процес в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 20с.

141. Легін Л.М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2009. 20с.

142. Ющик О.І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01. К., 2005. 40с.

143. Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

144. Олександр Ключев. Верховна Рада: конвеєр законів чи нова якість? URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2015/04/28/7065784/>

145. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27 лютого 2014 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

146. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» № 5207-VI від 6 вересня 2012 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#n3>

147. Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів,

затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 61 від 30 січня 2013 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF>

148. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» № 2866-IV від 8 вересня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>

149. Порядок проведення гендерно-правової експертизи, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 997 від 28 листопада 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF>

150. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#n1802>

151. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України № 41 від 21 листопада 2000 р.

152. Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України 24.04.2017 № 1395/5 URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17>

153. Порядок проведення антикорупційної експертизи, затверджений наказом Міністерства юстиції України № 383/5 від 18.03.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15>

154. Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» № 493/92 від 3 жовтня 1992 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92>

155. Регламент Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 30.06.1998 р. № 109р-II, в редакції від 27.11.2013 р. № 1495-6/13 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/krym/show/rb109p002-98#n720>

156. Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» № 3530-VI від 16 червня 2011 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/3530-17>

157. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

158. Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» № 2258-VIII від 21 грудня 2017 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#n751>

159. Положення про Раду Аудиторської палати України, затверджене рішенням Установчого з'їзду аудиторів України від 14 липня 2018 р. зі змінами, внесеними рішення з'їзду аудиторів України № 1/12 від 18 травня 2019 р. URL: <https://www.apu.com.ua/polojenyarapu/>

160. Махиніч Н. В. Процесуальні норми податкового права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2017. 248с.

161. Подпіснєв Д. С. Ознаки реалізації норм права. Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". Політологія. Соціологія. Право. 2013. № 3. С. 107-111. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2013_3_20

162. Термін «реалізація» - словник економічних термінів. URL: <http://www.ekonomiks.net.ua>

163. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07., Запоріжжя, 2017. 549 с.

164. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. на дис. на д.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.

165. Форманюк В. В. Реалізація локальних нормативно-правових актів. Актуальні проблеми держави і права. 2012. Вип. 68. С. 184-189. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_68_31

166. Ястребов О. А. Судебное административное право. М., «Статут», 2017. 126 с.
167. Болокан І. В. Адміністративно-правова норма: окремі питання формулювання дефініції. Право і суспільство. 2017. №1. С. 129-135.
168. Гнатюк М. Д. Теоретичні аспекти реалізації цілей норм права. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2004. Т. 26. С. 22-25.
169. Миколенко О.М. Цілі адміністративного права: поняття, класифікація та рівень дослідження в науці. Правова Держава. №23, 2016. С. 65-70
170. Бондаренко В. А. Призначення та особливості структури адміністративноправових норм. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Сер. юрид. : зб. наук. пр. Львів, ЛьвДУВС, 2011. Вип. 4. С. 146-154.
171. Корж Є. М. Форми та способи реалізації інформаційної функції права в діяльності органів державної влади: український і зарубіжний досвід. Науковий вісник Дипломатичної академії України, 2007, №13. С. 150-154. URL: http://www.law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2015/statji_n3_36_2015/11.pdf
172. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2008. 816с. URL: http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/starilov_18.pdf
173. Боднарук Ю. В. Податкові провадження в Україні: теоретико-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2008. 249 с.
174. Кінаш Б. С. Конституційно-правові норми: теорія та практика реалізації : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2008. 18 с.
175. Демин А.В. Неопределенность в налоговом праве и правовые средства ее преодоления: дисс. на докт. юрид. наук.: 12.00.14. Екатеринбург. 2014. 452 с.

176. Болокан І. В. Застосування як особлива форма реалізації адміністративно-правових норм (на прикладі Закону України «Про звернення громадян»). *Visegrad Journal on Human Rights*. №4(1), 2016. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_4/part_1/11.pdf

177. Пінська О. С. Деформація правової свідомості та її класифікація. *Право і Безпека*. 2011. № 1. С. 54-58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_1_12

178. Косович В. Судова практика як засіб подолання недоліків нормативно-правових актів України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 62. С. 14–22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2015_62_4

179. Административное право Украины: Учебник. Под общей ред. С.В. Кивалова. Х., «Одиссей», 2004. 880 с.

180. Суб'єкт владних повноважень в адміністративному судочинстві : роз'яснення законодавства від 08.01.2014. URL: <https://adm.pl.court.gov.ua/sud1670/rozyasnennya/87276/>

181. Бевзенко В. М. Особливості оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби. *Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право"*. 2011. № 2(4)/ URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11bvmdvs.pdf>.

182. Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Верховному Суді України. Наказ Верховного суду України; Положення, Перелік, Порядок, Форма, Форма типового документа, Інструкція від 06.05.2011 № 16/0/18-11. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v16_0700-11

183. Про затвердження Положення про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 05.01.2011 № 5. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5-2011-%D0%BF>

184. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн. Пер.знім.Г.Рижков, І.Сойко, А.Баканов. відп.ред.О.Сироїд. 2-ге вид., перероблене та доповнене. К., «К.І.С.», 2009. 552 с.

185. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій. За ред. В.В. Коваленка. 2011. 395 с. URL: <https://studfiles.net/preview/5129951/>

186. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів. Наказ Міністерства юстиції України; Порядок, Форма типового документа від 12.04.2005 № 34/5. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0381-05>

187. Жидецька В. В. Проблемні питання в оскарженні нормативно-правових актів. Часопис Київського університету права, 2014. № 4. С. 99-106.

188. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ. Лист; Вищий адміністративний суд від 01.06.2010 № 781/11/13-10. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v781_760-10

189. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). Рішення Конституційного суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v007p710-09>

190. Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: ареш. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01., Харків, 2015. 20 с.

191. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи. НА запобігання корупції від 28.07.2016 № 1. База даних «Законодавство України» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1184-16>

192. Про визнання протиправним та скасування рішення Погребської сільської ради Броварського району Київської області від 24 вересня 2015 року N 2249-49-VI "Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність": Верховний Суд, Касаційний адміністративний суд, Постанова від 31.10.2018 № 810/2500/16, К / 9901/38870/18. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS182166.html

193. Шай Р. Я. Теоретико-правовий підхід щодо розуміння сутності держави в історії політико-правової думки. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. 2016. № 837. С. 373-376. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_837_61

194. Ломакина В. Ф. Правовая природа актов государственного управления. Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. №. 4. С.36-55.

195. Лепех Ю. Питання про співвідношення понять "правотворчість" та "нормотворчість". Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. 2016. № 855. С. 225-231. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_37

196. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : Монографія. К., «Конус-Ю», 2010. 296 с.

197. Остапенко О. І. Адміністративне право України. Навч. посіб. 2-ге вид. К., Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2009. 536 с.

198. Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства : монографія. Чернівці, Місто, 2011. 384 с.

199. Труфанов М. Е. Применение норм административного права : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14. М., 2007. 371 с. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/217513.html>

200. Марина И. Н. Средства повышения эффективности применения норм права: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 М., 2009. 24 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/sredstva-povysheniya-effektivnosti-primeneniya-norm-prava>

201. Сенников И. Е. Использование права как форма непосредственной реализации юридических норм : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01. Н. Новгород, 2003. 212 с. URL: <http://info@lib.ua-ru.net>

ДОДАТКИ

Додаток А

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Хиля М.М. Дослідження проблеми тлумачення нормативно-правових актів у працях дореволюційних учених. Вісник Національної академії правових наук України № 4 (75), 2013. С. 277-283.

2. Хиля М. Порушення законодавства у сфері використання земель лісогосподарського призначення. Вісник Національної академії прокуратури України №1, 2013. С.89-91.

3. Хиля М. Нормативно-правові акти як предмет правотлумачної діяльності. Науковий вісник Херсонського державного університету. Випуск 6-2., Т.1., 2014. С. 62-65.

4. Хиля М.М. Нормотворчість суб'єктів владних повноважень. Наше право. №2. 2019. С.62-67.

5. Хиля М. Теоретико-правова характеристика системи джерел адміністративного права України. Актуальні проблеми правознавства. №1. 2019. С. 81-85.

6. Хиля М. Ознаки механізму реалізації адміністративно-правових актів (загально-теоретичні питання). Верховенство права (міжнародний науковий журнал). 2019. №2. С. 98-103.

7. Хиля М. Юридичні вимоги до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права. Актуальні проблеми правознавства. №2. 2019. С. 89-94.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

8. Хиля М.М. Реалізація нормативно-правових актів як джерел адміністративного права України. Ідентифікація сучасної правової системи України. Збірка матеріалів науково-практичної конференції. Чернігів,

ПЕтП ЧНПУ, 2015. С.114-116

9. Хиля М.М. Порядок прийняття нормативно-правових актів. Проблеми права. Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця. Матеріали круглого столу. Київ, 2016. С.74-78

10. Хиля М.М. Нормативно-правові акти суб'єктів владних повноважень. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 21-22 квітня 2017 р.) Тернопіль, Економічна думка, 2017. С.53-56.

11. Хиля М.М. Ознаки та особливості нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права України Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід»: Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 20-21 квітня 2018 р.) Тернопіль, Економічна думка, 2018. С.158-162.

Додаток Б

Довідка про впровадження результатів дослідження

ДОВІДКА

про впровадження матеріалів дисертаційного дослідження Хилі Михайла Михайловича «Нормативно-правові акти як джерела адміністративного права України» у навчальну та наукову роботу юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

26.05.2019

Матеріали дисертаційного дослідження Хилі Михайла Михайловича «Нормативно-правові акти як джерела адміністративного права України» впроваджені у навчальну та наукову діяльність юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету наступним чином:

1. Результати дисертації та її результати використані при науковій розробці питань джерел публічного права.
2. У роботі кафедр, зокрема, використовуються наступні наукові доробки:
 - Хилія М.М. Нормотворчість суб'єктів владних повноважень. Наше право. №2. 2019. С.62-67.
 - Хилія М. Теоретико-правова характеристика системи джерел адміністративного права України. Актуальні проблеми правознавства. №1. 2019. С. 81-85.
 - Хилія М. Ознаки механізму реалізації адміністративно-правових актів (загально-теоретичні питання). Верховенство права (міжнародний науковий журнал). 2019. №2. С. 98-103.
 - Хилія М. Юридичні вимоги до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права. Актуальні проблеми правознавства. №2. 2019. С. 89-94.
3. Основні результати роботи використані при формуванні навчально-методичних комплексів підготовки фахівців за відповідними напрямками.
4. Результати дисертації Хилі Михайла Михайловича використовуються при викладанні навчальних дисциплін публічно-правового спрямування.

**Заступник декана юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету,
кандидат юридичних наук, доцент**



В.М. Слома