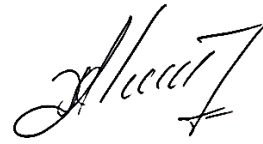


**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**



ХИЛЯ МИХАЙЛО МИХАЙЛОВИЧ

УДК 342.951

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

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Тернопіль – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Тернопільському національному економічному університеті.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Галай Андрій Олександрович,
Тернопільський національний економічний
університет,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Рибалка Наталія Олегівна,
Національна академія прокуратури України,
проректор

кандидат юридичних наук
Терещук Юрій Вікторович,
Волинська митниця ДФС України,
заступник начальника

Захист відбудеться «30» вересня 2019 року о 9-30 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 58.082.04 у Тернопільському національному економічному університеті за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Львівська, 11а, зал засідань.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Тернопільського національного економічного університету за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Бережанська, 4.

Автореферат розісланий «30» серпня 2019 року

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**



С. В. Банах

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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 витримування 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 сформувані правові 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., Веренкіютової О. В., Галунька В. В., Гарник Л. Л., Галає 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;

– характеристики 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 обговорювались на засіданні міжкафедрального семінару Тернопільського національного економічного університету. Теоретичні та прикладні положення та висновки дисертації обговорювались 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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми, вказано на її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, охарактеризовано основні методи дослідження. Визначено його мету, завдання, об'єкт і предмет, сформульовано положення, що містять наукову новизну, висвітлено практичне значення одержаних результатів, наведено дані про апробацію результатів дисертації.

Розділ 1. «Місце нормативно-правових актів системі джерел адміністративного права України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. «*Стан наукової розробки питань ролі та місця нормативно-правових актів системі джерел адміністративного права України*» зазначається, що розглянуті у дисертації монографічні дослідження засвідчують відсутність комплексної наукової розробки матеріально-процесуальних аспектів питань місця нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права України. 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 правових розробок, зважаючи на важливість наслідків нормотворчої діяльності та їхнього впливу на державницькі процеси.

Теорія права надала можливості сформуванню правильного розуміння архітектури 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 здатні формувати обов'язкові для усіх правила поведінки.

У підрозділі 1.2. «Теоретико-правова характеристика системи джерел адміністративного права України» запропоновано власну періодизацію європейського характеру розвитку системи права України протягом існування організованого суспільства. Виокремлено вісім основних етапів: період стародавньої Греції та Риму, Київської Русі, період Галицько-Волинського князівства, період Великого Князівства Литовського, Речі Посполитої, Австро-Угорської та Російської імперії, період національних визвольних процесів 1917–1921 рр. та сучасний етап. Сформульовано авторські дефініції двох ключових понять дослідження «джерела адміністративного права України» і «система джерел адміністративного права України», що відображені у висновках роботи.

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.

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. Система права має складний набір функцій, що, з одного боку, характеризує властивості самої системи (функціональний підхід), з іншого - потребує вивчення та узагальнення проблематики функцій системи права, з можливістю прогнозування їхнього подальшого розвитку.

У підрозділі 1.3. «Ознаки та особливості нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права України» зазначається, що характерною особливістю сучасного стану розвитку джерел адміністративного права України, а особливо двох його різновидів (нормативно-правовий акт та нормативно-правовий договір) є те, що він відбувається під значним і постійним впливом міжнародного та європейського права.

Визначено чинники, які стримують, а інколи і відверто заважають гармонізації національного адміністративного законодавства з правом ЄС: вплив залишків системи права Радянського Союзу (у якості прикладу, наводиться Кодекс України про адміністративні правопорушення); вплив консервативних правових шкіл, які теж певною мірою мають стримуючий вплив на сприйняття та подальший розвиток європейської системи цінностей через традиційні позитивістські уявлення на формування та розвитку системи джерел адміністративного права; значний рівень корупції, а відповідно і можливість впливу на процес нормотворення в публічно-правовій сфері; недостатній рівень правової та політичної культури суспільства, і як наслідок неналежне розуміння, або й не сприйняття окремих важливих правових принципів європейського права.

Розділ 2 «Процедури формування та реалізації нормативно-правових актів в системі джерел адміністративного права України» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Вимоги до нормативно-правових актів» зауважується, що ефективність як виконання правових норм, так і використання й їхнє застосування залежать від якості нормативно-правових актів. У свою чергу, про якість, на думку автора, свідчить наявність тісного зв'язку між нормативно-правовим актом та реальними суспільними відносинами для регулювання яких його було прийнято, тобто чи існує

суспільна потреба в прийнятті такого нормативно-правового акту, а також чи відповідає правовий акт встановленим вимогам.

Завдяки дослідженню діючих вимог, що визначені 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; 2) лінгвістичні; 3) технічні вимоги.

До групи юридичних вимог до адміністративних нормативно-правових актів варто віднести наступні: 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, 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 лінгвістичних вимог пропонується відносити: відповідність правилам українського мовознавства (лінгвістики), зокрема нормам таких її розділів як лексика, словотворення, морфологія, синтаксис, пунктуація, орфографія та стилістика; викладення нормативно-правового акту 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.

У підрозділі 2.2. «Порядок прийняття нормативно-правових актів» встановлено, що порядок прийняття нормативно-правових актів не має сталого та універсального характеру, оскільки нормотворчість суб'єктів публічної адміністрації врегульована по-різному, а в деяких випадках не врегульована зовсім, що, на думку автора, негативно впливає на якість правових актів, що є додатковим аргументом уніфікації вимог до нормотворчості в одному законі.

Визначено коло суб'єктів, які мають право приймати (видавати) адміністративні нормативно-правові акти, а також охарактеризована їхня діяльність в цьому напрямку, 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.

У підрозділі 2.3. «Реалізація нормативно-правових актів як джерел адміністративного права України» серед іншого здійснено співвідношення термінів «реалізація права», «реалізація норм права», «реалізація адміністративного права» і зауважено, що вони співвідносяться «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.

Специфіка владної діяльності в правовій державі потребує забезпечення законності та верховенства права в діях осіб наділених владними повноваженнями, 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.

Вплив судового адміністративного права на правореалізацію є інтерпретацією адміністративних норм у розумінні адміністративної юстиції і не зводиться до банального вирішенням спорів по суті. Він має

суттєвіший вплив на правові процеси в публічно-владній діяльності та є водночас:

1) формою моніторингу ефективності реалізації адміністративних актів;

2) засобом усунення недоліків невірної інтерпретації оціночних суджень та понять, допущених при реалізації правових норм;

3) інструментом недопущення та усунення негативних наслідків неякісної нормотворчої діяльності.

У підрозділі 2.4. «Особливості нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень» 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: 1) 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; 2) 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; 3) 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; 4) антикорупційні: дотримання вимог нормопроєктуальної 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).

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 ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

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, 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.

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 за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне 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.

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

Хиля Н. Н. Нормативно-правовые акты как источники административного права Украины - Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. Тернопольский национальный экономический университет, Тернополь, 2019.

Диссертация является одним из первых в Украине комплексных исследований нормативно-правовых актов в системе источников административного права. Результатом исследования является комплекс теоретических обобщений, выводов, ряд новых научных положений, важных для современной теории административного права.

В частности, в работе раскрыто состояние научной разработки вопросов роли и места нормативно-правовых актов в системе источников административного права Украины; осуществлено теоретико-правовую характеристику системы источников административного права Украины; определено понятие, признаки, особенности нормативно-правовых актов в системе источников административного права Украины; классифицированы нормативно-правовые акты как источники административного права Украины; определены основные требования, а также охарактеризованы порядок принятия нормативно-правовых актов; проанализированы способы реализации нормативно-правовых актов как источников административного права Украины; раскрыты ключевые особенности нормативно-правовых актов субъектов властных полномочий.

В работе впервые сформирован и охарактеризованы систему требований нормативно-правовых актов в системе источников административного права (юридические, лингвистические и технические требования), а также предложено унифицировать требования к различным по юридической силе и природе правового регулирования нормативно-правовых актов в специальном законе.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, источники административного права, источники права, субъекты властных полномочий, требования, реализация, особенности нормативно-правовых актов.

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

The dissertation for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 - administrative law and process; financial law; information 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.

Підписано до друку 29.08.2019 р.
Формат 60x90/16. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.
Умов. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 1,0.
Зам. № А034-19. Тираж 100 прим.

Видавець та виготовлювач
Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46009

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.*

Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка ТНЕУ»
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46009
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua