

**Михайло Хиля,**  
здобувач Тернопільського національного  
економічного університету

## ЮРИДИЧНІ ВИМОГИ ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Здійснено аналіз та характеристику юридичних вимог до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права. Досліджено сучасні вимоги, що прописані у законах та підзаконних нормативно-правових актах, а також проаналізовано наукові погляди з цього питання, запропоновано власне бачення системи юридичних вимог до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права.

**Ключові слова:** норми адміністративного права, нормативно-правові акти, вимоги, правозастосування, юридичні вимоги, джерела адміністративного права.

**Бібл.:** 12.

**Хыля М.**

**Юридические требования к нормативно-правовым актам в системе источников административного права**

Осуществлено анализ и характеристику юридических требований к нормативно-правовым актам в системе источников административного права. Исследованы современные требования, прописанные в законах и подзаконных нормативно-правовых актах, а также проанализированы научные взгляды по этому вопросу, предложено собственное видение системы юридических требований к нормативно-правовым актам в системе источников административного права.

**Ключевые слова:** нормы административного права, нормативно-правовые акты, требования, правоприменение, юридические требования, источники административного права.

**Hylia M.**

**Legal requirements to normative legal acts in the system of administrative law source**

In the article, the author analyzed and described the legal requirements for normative legal acts in the system of sources of administrative law. The modern requirements set forth in the laws and by-laws of normative-legal acts are investigated, the scientific opinions on this issue are analyzed, the own vision of the system of legal requirements for normative legal acts in the system of sources of administrative law is proposed. The purpose of the paper is to analyze and characterize legal requirements for normative legal acts in the system of sources of administrative law.

The norms of administrative law are characterized by special ways of their creation and establishment, as well as various forms of expression. This is due to the fact that the subjects of their development and adoption are not one or several bodies, but a large number of subjects of public administration, which for many years created and continue to increase the most numerous group of sources of administrative law, namely the system of administrative legal acts. The requirements for regulatory acts attracted the attention of many scientists, but they have not chosen a unified approach to the definition of their system. Due to the investigation of existing requirements in the laws and regulations, as well as analyzing the scientific views on this issue, it is proposed to have an own vision of the system of requirements for administrative normative acts, in particular; it should contain three groups: 1) legal requirements; 2) language requirements; 3) technical requirements. It was also established that in order to develop a unified approach to formulating requirements for normative legal acts, it is expedient to adopt an appropriate law with an approximate name «On normative-legal acts», in which the requirements for different kinds of normative legal acts should be defined. Such requirements should be made taking into account the following criteria: 1) the subject of the adoption of a regulatory act; 2) the legal force of a legal act.

**Keywords:** norms of administrative law, normative-legal acts, requirements, law enforcement, legal requirements, sources of administrative law.

**Постановка проблеми.** 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 збільшують 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 їх реалізація. Факт існування великої кількості нормативно-правових актів не є свідченням того, що конкретна країна є правовою державою. 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 цей правовий акт встановленим вимогам.

**Мета статті** полягає в аналізі та характеристиці юридичних вимог до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** 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 з їх забезпечення [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].

Л. І. Пригара згрупувала вимоги таким чином: 1) вимоги щодо текстуальної нормативності правового акта, що визначають його правову специфіку та регулятивний зміст та водночас відображають юридичну правомірність цього акта і показник юридико-технічної культури його створення; 2) вимоги щодо текстуальної побудови правового акта: розробка тексту акта 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 акта та послідовності викладу положень; 3) вимоги щодо забезпечення системного характеру права, а саме: мінімізація кількості правових актів з одного й того самого предмета регулювання; 4) вимоги щодо мовної зрозумілості, чіткості та доступності правового акта [3, 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 [4, с. 257–258].

Доволі слушно систематизував вимоги до нормативних актів Є. С. Герасименко. Він виокреслив загальні вимоги (оптимальність, доцільність, ефективність) та 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 додержання інших вимог юридичної нормотворчої техніки [5, с. 387–388].

Автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» зазначають, 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 [6, с. 151].

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

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, який 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 нормопроектувальної техніки [7].

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, повинні відповідати їй [8]. Тому з огляду на ієрархію нормативно-правових актів найвагомішою вимогою першої групи буде відповідність адміністративних нормативно-правових актів вимогам Конституції України.

Зазначимо, 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 р. 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 р. по 2018 р. виніс 7 рішень про визнання неконституційними деяких положень Кодексу України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 7 грудня 1984 р. 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 р. 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 [8], 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 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 р. 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. 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 р. 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 [8].

Другою вимогою досліджуваної 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 доволі важлива, оскільки ст. 9 Конституції України визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [8]. Крім того, ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» № 1906-IV від 29 червня 2004 р. 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 [9]. 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 разі 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 р. було виплачено з державного бюджету близько 1,5 млрд. грн. компенсації [10]. Зважаючи на те, що Європейський суд з прав людини виносить рішення відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (ратифікована Україною 17.07.1997 р.), то ця 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 [11]. Цим Законом у 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 [11]. Отже, виходячи з положень цього Закону, у процесі створення 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. Цю 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 цю ознаку варто зазначити, що однією з вагомих проблем в Україні є велика кількість нормативно-правових актів, які нерідко суперечать один одному. Такий стан справ з нормативно-правовою базою України негативно відображається на роботі суб'єктів публічної адміністрації, оскільки цей 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 р. рекомендує застосовувати акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності [12]. Але це стосується тільки тих актів, які мають неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом [12]. До того ж такі листи можуть мати тільки рекомендаційний характер, оскільки вони не є нормативно-правовими актами.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо дійти висновку, що вимоги до нормативно-правових актів привертати 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. Також встановлено, що 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 таких критеріїв: 1) суб'єкт прийняття нормативно-правового акта; 2) юридична сила нормативно-правового акта.

### Список використаних джерел

1. Дзюбенко О. Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави та права ; історія політичних та правових учень. Київ, 2009. 265 с.
2. Гарник Л. Л. Зупинення дії нормативно-правового акту (питання теорії та практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень. Київ, 2010. 155 с.
3. Пригара Л. І. Юридична техніка актів правозастосування: дис. : канд. юрид. наук 12.00.01 – теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень. Київ, 2008. 200 с.

4. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
5. Загальне адміністративне право : підручник [Гриценко І. С, Мельник Р. С. Пухтецька А. А. та інші] ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер. 2017. 568 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 731 від 28.12.1992 р.
8. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.06.2019).
9. Закон України «Про міжнародні договори України» № 1906-IV від 29 червня 2004 року. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.06.2019).
10. Наталія Бернацька: Мін'юст планує відсудити та повернути в бюджет понад 1 мільярд гривень, які були виплачені за рішеннями ЄСПЛ. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/nataliya-bernatska-minyust-planue-vidsuditi-ta-povernuti-v-byudjet-ponad-1-milyard-griven-yaki-buli-viplacheni-za-rishennyami-espl> (дата звернення: 20.06.2019).
11. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV від 23.02.2006 р. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 20.06.2019).
12. Міністерство юстиції в своєму листі «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» № 758-0-2-08-19 від 26.12.2008 року. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> (дата звернення: 20.06.2019).

#### References

1. Dzyubenko, O. L. (2009). *Yurydychna tekhnika vidomchoyi normotvorchosti v Ukrayini. [Legal technique of departmental rule-making in Ukraine]* : dys. ... kand. Yuryd. nauk : 12.00.01 – teoriya ta istoriya derzhavy ta prava; istoriya politychnykh ta pravovykh uchen. Kyiv [in Ukrainian].
2. Harnyk, L. L. (2010). *Zupynennya diyi normatyvno-pravovoho aktu (pytannya teoriyi ta praktyky) [Suspension of the normative legal act (questions of theory and practice)]* : dys. ... kand. Yuryd. nauk : 12.00.01 – teoriya ta istoriya derzhavy i prava; istoriya politychnykh i pravovykh uchen. Kyiv [in Ukrainian].
3. Pryhara, L. I. (2008). *Yurydychna tekhnika aktiv pravozastosuvannya. [Legal technique of acts of law enforcement]*: dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01 – teoriya ta istoriya derzhavy i prava ; istoriya politychnykh i pravovykh uchen. Kyiv [in Ukrainian].
4. Melnyk, R. S., Bevenko, V.M. (2014). *Zahalne administratyvne pravo [General administrative law]: Navchalnyy posibnyk / za zah. red. R. S. Melnyka. Kyiv: Vaite [in Ukrainian].*
5. *Zahalne administratyvne pravo [General administrative law]* (2017): pidruchnyk [Hrytsenko I. S, Melnyk R. S. Pukhtetska A. A. ta inshi]; za zah. red. I. S. Hrytsenka. Kyiv : Yurinkom Inter [in Ukrainian].
6. *Administratyvne pravo Ukrayiny [Administrative law of Ukraine]. Povnyy kurs* (2018): pidruchnyk / Halunko V., Dikhtiyevskyy P., Kuzmenko O., Stetsenko S. ta in. Kherson: OLDI-PLYUS [in Ukrainian].
7. *Polozhennya pro derzhavnu reyestratsiyu normatyvno-pravovykh aktiv ministerstv, inshykh orhaniv vykonavchoyi vlady [Regulation on state registration of normative legal acts of ministries, other executive bodies], zatverdzenoho Postanovoyu Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 731 vid 28.12.1992 r. [in Ukrainian].*
8. *Konstytutsiya Ukrayiny [The Constitution of Ukraine]. Zakon vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny». Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].*
9. Zakon Ukrayiny «Pro mizhnarodni dohovory Ukrayiny» [The Law of Ukraine «On International Treaties of Ukraine»] № 1906-IV vid 29 chervnya 2004 roku [in Ukrainian].
10. *Nataliia Bernatska: Miniust planuie vidsudyty ta povernuty v biudzheth ponad 1 miliard hryven, yaki buly vyplacheni za rishenniamy YeSPL [Natalia Bernatskaya: The Ministry of Justice plans to sue and return to the budget more than 1 billion UAH, which were paid under the decisions of the ECHR]. Retrieved from <https://minjust.gov.ua/news/ministry/nataliya-bernatska-minyust-planue-vidsuditi-ta-povernuti-v-byudjet-ponad-1-milyard-griven-yaki-buli-viplacheni-za-rishennyami-espl> (дата звернення : 20.06.2019).*

11. *Zakon Ukrainy «Pro vykonannya rishen ta zastosuvannya praktyky Yevropeyskoho sudu z prav lyudyny» [The Law of Ukraine «On International Treaties of Ukraine»]* 23.02.2006 r. № 3477-IV. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> [in Ukrainian].
12. *Ministerstvo yustytisiyi v svojemu lysti «Shchodo praktyky zastosuvannya norm prava u vypadku koliziyi» [The Ministry of Justice in its letter «On the Practice of the Application of Rule of Law in the Event of Collision»]*. № 758-0-2-08-19 vid 26.12.2008 roku. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.06.2019.