
РОЗДІЛ VII. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.51

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.34>

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОТВОРЧИСТЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Глуховеря К.М.,

кандидат юридичних наук

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0002-0173-8213>

Глуховеря К.М. Адміністративна правотворчість в діяльності публічної адміністрації: сутнісна характеристика.

Стаття присвячена висвітленню сутності правотворчої діяльності публічної адміністрації. У статті звертається увага на те, що правотворча та правозастосовна діяльність публічної адміністрації виражається у прийнятті та реалізації правових актів, які є головним засобом регулювання відносин у сфері діяльності публічної адміністрації, це одна з основних форм реалізації завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування. З'ясовується, що правові акти в діяльності публічної адміністрації, з одного боку слугують впорядкованості та стабільності адміністративно-правових відносин, з іншого є підставою зміни прав, свобод та інтересів осіб у публічній сфері. У статті зазначається, що правотворча діяльність публічної адміністрації потребує постійного вивчення та дослідження в аспекті сучасних процесів державотворення та правотворення, які відбуваються у державі, відповідати стандартам правотворчої діяльності ЄС, враховувати кращі вітчизняні та європейські практики. Наголошується, що адміністративна правотворчість публічної адміністрації втілюється у формі прийняття нормативних та індивідуальних актів. Метою такої правотворчості є створення актів, за допомогою яких реалізуються і забезпечуються права, свободи та інтереси осіб у сфері публічно-правових відносин. Завдяки правотворчості держава реалізує свої функції з управління різними сферами суспільного життя. Формулюється авторське визначення, що адміністративна правотворчість публічної адміністрації – це правова форма (інструмент) діяльності уповноважених суб'єктів правотворчості, що реалізується за встановленою адміністративною процедурою і спрямована на встановлення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин. Доведено, що незалежно від того,

який акт приймається, процедура його прийняття має бути чітко врегульована в законодавстві, що забезпечить режим законності в державі та унеможливить прийняття нормативно-правових актів, які суперечать Основному Закону та чинному законодавству. Зазначається, що важливою ознакою адміністративної правотворчості є те, що вона здійснюється у порядку, встановленому законодавством і який являє собою систему засобів, методів, логіко-мовних прийомів, прийомів правотворчої діяльності, які визначають і регулюють діяльність уповноважених суб'єктів у цій сфері та які спрямовані на розробку та прийняття правових норм.

Ключові слова: публічна адміністрація, правотворчість, адміністративна правотворчість, нормативний акт, правовий акт, індивідуальний акт, ознаки.

Hlukhoveria K.M. Administrative law-making in public administration activities: essential characteristics.

The article is devoted to highlighting the essence of law-making activity of public administration. The article draws attention to the fact that the law-making and law-enforcing activity of public administration is expressed in the adoption and implementation of legal acts, which are the main means of regulating relations in the field of public administration, this is one of the main forms of implementation of the tasks and functions of state authorities and local self-government. It is found that legal acts in the activity of public administration, on the one hand, serve the orderliness and stability of administrative-legal relations, on the other hand, they are the basis for changing the rights, freedoms and interests of individuals in the public sphere. The article states that the law-making activity of the public administration needs constant study and research in the aspect of modern

processes of state-building and law-making that take place in the state, to meet the standards of law-making activity of the EU, to take into account the best domestic and European practices. It is emphasized that the administrative law-making of the public administration is embodied in the form of adoption of normative and individual acts. The purpose of such law-making is the creation of acts by means of which the rights, freedoms and interests of persons in the field of public-legal relations are implemented and ensured. Thanks to law-making, the state implements its functions of managing various spheres of public life. The author's definition is formulated that administrative law-making of public administration is a legal form (instrument) of the activity of authorized law-making subjects, which is implemented according to the established administrative procedure and is aimed at establishing, changing or terminating administrative-legal relations. It is proven that regardless of which act is adopted, the procedure for its adoption must be clearly regulated in the legislation, which will ensure the regime of legality in the state and make it impossible to adopt legal acts that contradict the Basic Law and legislation. It is noted that an important feature of administrative law-making is that it is carried out according to the procedure established in the legislation and which is a system of means, methods, logical and linguistic techniques, methods of law-making activity that determine and regulate the activities of authorized subjects in this area and which aimed at the development and adoption of legal norms.

Key words: public administration, law-making, administrative law-making, regulatory act, legal act, individual act, signs.

Постановка проблеми. Правотворча та правозастосовна діяльність публічної адміністрації виражається у прийнятті та реалізації правових актів, які є головним засобом регулювання відносин у сфері діяльності публічної адміністрації, це одна з основних форм реалізації завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування. Правові акти в діяльності публічної адміністрації, з одного боку слугують впорядкованості та стабільності адміністративно-правових відносин, з іншого є підставою зміни прав, свобод та інтересів осіб у публічній сфері.

Стан опрацювання. Окремі аспекти правотворчої діяльності публічної адміністрації аналізували вчені В. Авер'янов, В. Бевзенко, Н. Блажівська, В. Галунько, О. Гетманцев, І. Грибок, О. Кузьменко, Р. Мельник, О. Пасенюк, Є. Соболев, С. Стеценко, В. Сурник, М. Тищенко, В. Шкарупа, та ін. Поряд з цим правотворча діяльність публічної адміністрації потребує постійного вивчення та дослідження в аспекті сучасних процесів державотворення та правотворення, які відбуваються

у державі, відповідати стандартам правотворчої діяльності ЄС, враховувати кращі вітчизняні та європейські практики

Виклад основного матеріалу. Правотворчість органів публічного управління – це діяльність уповноважених органів, пов'язана зі створенням, зміною чи припиненням правових норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин [1]. Основними складовими адміністративної правотворчості є суб'єкт та об'єкт. Суб'єктом варто зазначити органи публічного управління. Об'єктом вважатимемо відповідний вид нормативно-правового акта, що пов'язано із законотворчою діяльністю або підзаконною правотворчістю. Таким чином, адміністративна правотворчість – це форма публічного управління [2].

Адміністративна правотворчість публічної адміністрації втілюється у формі прийняття нормативних та індивідуальних актів. Метою такої правотворчості є створення актів, за допомогою яких реалізуються і забезпечуються права, свободи та інтереси осіб у сфері публічно-правових відносин. Завдяки правотворчості держава реалізує свої функції з управління різними сферами суспільного життя.

В основі правотворчої форми правової діяльності лежить постійний процес оновлення правових норм, який в ідеалі має відповідати сучасному рівню суспільних відносин, сприяти їх прогресивному розвитку та ефективному здійсненню функцій держави. Ефективність реалізації функції сучасної держави прямо залежить від того, наскільки чіткою і повною є система законодавства [3; 4, с. 78].

Зміст підзаконної правотворчої діяльності полягає в конкретизації (деталізації) норм права суб'єктами публічної влади в межах їхніх повноважень на особливому рівні, в юридичній формі підзаконних нормативно-правових актів. Це означає, що права і свободи, основні обов'язки людини і громадянина, засади юридичної відповідальності, які на загальному рівні визначені диспозицією та санкцією норми права в законодавчих актах, конкретизуються (деталізуються) на особливому рівні підзаконних нормативно-правових актів меншої юридичної сили. Тобто на рівні підзаконних нормативно-правових актів мають визначатися особливості реалізації прав, свобод, обов'язків та відповідальності, визначених законом [5; 6].

Отже, як ми бачимо правотворча діяльність має виключне значення у діяльності публічної адміністрації, адже від такої діяльності залежать позитивні результати існування України, як демократичної та правової держави, її розвиток і цивілізованість. В цілому результати правотворчості відображають загальну уяву про стан демократії та законності в країні.

У зв'язку з цим наукове та практичне значення має суть поняття, що слід розуміти під правотворчою діяльністю публічної адміністрації.

У Сучасній правовій енциклопедії під правотворчістю розуміється «форма владної діяльності держави, спрямована на створення нормативно-правових актів, за допомогою яких в чинній юридичній системі запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [7, с. 269; 8].

Наприклад П. Рабінович під правотворчістю розуміє діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або (у передбачених законом випадках) усього народу чи його територіальних спільностей із встановлення, зміни чи скасування юридичних норм» [9, с. 103]. О. Скакун, зазначає, що правотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм [10, с. 293].

В науці також склалася ситуація, коли одні вчені досліджуване нами поняття визначають як правотворчість, інші, як нормотворчість [11]. Однак, детальні ознайомлення з працями різних вчених свідчать, що у незважаючи на відмінність назви, у досліджуване поняття вони вкладають однаковий зміст. Поряд з цим, «правотворчість» та «нормотворчість» не є тотожними поняттями.. На нашу думку, вони відрізняються між собою за суб'єктом складом осіб, які, згідно із законодавством можуть займатися такою діяльністю.

Так, М. Левченко суб'єктами правотворчості визначає державні органи, недержавні структури, наділені відповідними повноваженнями, до яких він ідентифікує органи місцевого самоврядування, профспілки тощо, а також громадян, за умови проведення референдумів [12, с. 50].

І. Чаплик вважає, що суб'єктами правотворчості є: державні органи; громадські організації; трудові колективи; населення держави при проведенні референдумів, а також можуть бути органи місцевого самоврядування та адміністрації підприємств та установ [13, с. 36]. С. Чабур зазначає, що правотворчість здійснюється державою (її органами та посадовими особами) і «громадянським суспільством та його суб'єктами» [14, с. 34; 15].

І як правильно зазначає І. Бараненко, коло суб'єктів правотворчості дійсно набагато ширше, ніж суб'єктів нормотворення, що й підтверджує нашу позицію відносно того, що правотворення є більш узагальненим, широким поняттям, ніж нормотворення, коло суб'єктів якого обмежується органами виконавчої влади різних рівнів [15].

Цілком слушними є погляди І. Сердюка, який провівши дослідження змісту поняття «правотворчість» робить такі цікаві узагальнення науковців щодо розуміння досліджуваного нами поняття і

зазначає, що правотворчість є складним багатограним явищем правової дійсності, а тому комплексне уявлення про означений феномен може бути отримано лише в результаті його багатоаспектного розгляду:

- у гносеологічному плані правотворчість являє собою кризний пізнавальний процес, спрямований на виявлення потреб і інтересів суспільства, закономірностей його розвитку та їх переведення на мову юридичних принципів і норм; своє завершення він отримує в зовнішній об'єктивації результатів інтелектуальної діяльності суб'єктів правотворчості;

- в аспекті теорії правовідносин правотворчість необхідно розглядати як реальні дії уповноваженої сторони управлінських правовідносин (переважно органів публічної влади, їх посадових осіб) із реалізації належних їй державновладних повноважень щодо створення, зміни чи скасування юридичних норм;

- із погляду теорії юридичних фактів об'єктивований у нормативно-правовому акті результат правотворчості є правовим актом, що слугує фактичною підставою для виникнення, зміни чи припинення правовідносин;

- в аспекті взаємозв'язку із процесом правового регулювання правотворчість необхідно розглядати як його основну стадію (йдеться про моделювання поведінки право-дієздатних суб'єктів права);

- із погляду взаємозв'язку з функціями держави правотворчість є правовою формою здійснення функцій держави, тобто однорідним за своїми суттєвими ознаками видом діяльності органів публічної влади, їх посадових осіб, який пов'язаний із ухваленням правового акта, що в теорії права отримав назву нормативно-правового [16].

Важливою ознакою адміністративної правотворчості є те, що вона здійснюється за встановленою у законодавстві процедурою і яка представляє собою систему засобів, способів, логічних та мовних прийомів, методів правотворчої діяльності, які визначають і регламентують діяльність уповноважених суб'єктів у цій сфері і які спрямовані на вироблення і прийняття норм права.

Залежно від виду правового акту, правотворчий процес буде мати свої особливості [17]. Так, у науці виокремлюють провадження: з прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України; з видання наказів, інструкцій та інших актів міністерств, державних служб, інспекцій, агентств; з видання рішень місцевих державних адміністрацій; з видання локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ та організацій; з видання нормативних актів органами місцевого самоврядування [18, с. 105; 19].

Однак, незалежно від того, який акт приймається, процедура його прийняття має бути чітко

врегульована у законодавстві, що дозволить забезпечувати режим законності у державі та унеможливить прийняття правових актів, які суперечать Основному Закону і законодавству.

Висновки. Підводячи підсумок вищевикладеному, слід зазначити, що адміністративна правотворчість публічної адміністрації – це правова форма (інструмент) діяльності уповноважених суб'єктів правотворчості, що реалізується за встановленою адміністративною процедурою і спрямована на встановлення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин.

Щодо правотворчості публічної адміністрації, то її слід розглядати в таких аспектах: як реалізацію публічною адміністрацією функцій держави з регулювання суспільних відносин; як реалізацію публічною адміністрацією своїх повноважень щодо деталізації положень законів і втілення їх приписів у життя; як процедуру регулювання суспільних відносин (правотворче провадження в діяльності публічної адміністрації). Ознаками правотворчої діяльності публічної адміністрації є те, що це різновид державної діяльності; здійснюється виключно уповноваженими на те суб'єктами публічної адміністрації; здійснюється за встановленою у законодавстві адміністративною процедурою; наслідком діяльності є встановлення, зміна чи припинення правових норм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Beschastnyi V., Shkliar S., Fomenko A., Obushenko N., Nalyvaiko L. Place of court precedent in the system of law of the european union and in the system of law of Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*. 2019. Issues, 22(6). P. 1–6.
- Лепех Ю.С. Про функції правотворчості органів публічного управління. URL: <http://old.univer.km.ua/visnyk/1759.pdf>.
- Nalyvaiko L.R. Transparency as a democratic standard of the government functioning. *Evropský Politický a Právní Diskurs*. 2014. Svazek 1., 4. vydání. С. 51–62.
- Козловський А.А. Гносеологічна концепція права. *Науковий вісник Чернівського державного університету*. 2000. Вип. 100: Правознавство. С. 13–16.
- Kolb A., Hrushko M., Teteriatnyk H., Chepik-Trehubenko O., Kotliar O. Peculiarities of Realization of the International Mechanism for the Protection of the Rights of Victims of Armed Conflict in the East of Ukraine. *Cuestiones Políticas*. 2021. Vol. 39. № 71. P. 334–349.
- Риндюк В.І. Правотворчість як вид юридичної діяльності: праксеологічний аспект. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2019. Вип. 4 (44). URL: <http://visnyk-ppsp.kpi.ua/article/view/199747/199939>.
- Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук. Київ: Юринком Інтер, 2015. 408 с.
- Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law) / Кол. автор; за ред. Л. Р. Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с. https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/9779/1/SLOVNYK_2016_ispr.pdf.
- Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. 5-те вид., зі змінами. Київ: Атіка, 2001. 176 с.
- Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
- Наливайко Л. До питання про визначення поняття «механізм держави». *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 10. С. 92–96.
- Левченко М.В. Контроль та нагляд за правотворчістю суб'єктів владних повноважень: постановка проблеми. *Бюлетень Мін'юсту України*. 2019. № 12. С. 48–52.
- Чаплюк О.І. Співвідношення суб'єктів національної та міжнародної правотворчості: методологічні аспекти. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 36–39.
- Чабур С.В. Види правотворчості за суб'єктивним критерієм. *Правова держава*. 2017. № 25. С. 32–38.
- Бараненко Д. Поняття та сутність нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. URL: <http://yuv.onua.edu.ua/index.php/yuv/article/view/2031/2209>.
- Сердюк Є.А. Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «правотворчість». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2 URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/208/1/11.pdf>.
- Коршун А.О. Принцип гласності і відкритості діяльності органів судової влади: монографія. Київ: Хай-Тек Прес, 2022. 192 с.
- Жидецька В.В. Про стадії нормотворчої діяльності Міністерства. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 101–107.
- Nalyvaiko O.I., Chepik-Tregubenko O.S. Economic and social systems of society as elements of social structure: concept, objectives, trends. *Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis*: Collective monograph. Riga: Izdevniecība "Baltija Publishing", 2019. Volume 1. 304 p. P. 256–272.