

## НОРМОТВОРЧІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

**ХИЛЯ Михайло Михайлович - здобувач Тернопільського національного економічного університету**

*В статті автором досліджено сутність суб'єктів властних повноважень. Автором обґрунтовано їх сучасні ознаки як особливих суб'єктів нормотворчої діяльності в діючому законодавстві. Автор проаналізував співвідношення актів індивідуального дійства та нормативних актів суб'єктів властних повноважень. В дослідженні виділені види особливостей нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами властних повноважень.*

*Ключові слова: суб'єкти властних повноважень, нормотворчої, нормативно-правові акти, власному усмотрению, компетенція.*

### Постановка проблеми

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 [4]. Таким правилом сформовано безумовні вимоги до змісту та сутності нормативних актів, прийняття яких не повинно залежати від специфіки суб'єкта владних повноважень. 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 у 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.

### **Формулювання мети**

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.

### **Виклад основного матеріалу**

Насправді, термін «суб'єкт владних повноважень» має спільні риси 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 (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 [1, 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 категорій, які використовуються у державному управлінні.

Категорія «суб'єкт владних повноважень» - це продукт переважно адміністра-

тивно-правової та процесуальної науки, для якого недостатньо закономірностей державного управління та доктрини політичних процесів як окремих відносин. На перший план випливають все-таки правові питання: якими видами правової діяльності орган влади повинен врегульовувати відносини; що є природою та змістом 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 невіддільних осіб; як забезпечити законність, верховенство права у рішеннях владних суб'єктів; якими є способи участі невіддільних 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, що здебільшого мають індивідуальну дію, може 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 невіддільного суб'єкта, своїм рішенням порушила його права, свободи та інтереси. 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 [9].

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 на 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'являються функції сервісно-обслуговуючого, загальноорганізаційного змісту, договірної та консультативного змісту [5], 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» логічною бачається 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» [3]. Схожий за змістом термін, (але не повний) 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 [8]. Досить позитивним є той факт, що навіть у підзаконних актах (Положенні про забезпечення доступу до публічної інформації у Верховному Суді України [6], Положенні про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень [7]) 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, що також характеризує суб'єкта владних повноважень в інших аналогічних термінах законодавчих актів.

Ключовою ознакою владного суб'єкта є владна управлінська функція, на протиположність 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 позалегітимного (законного) тлумачення прав на власний розсуд, іншими словами «законність діяльності органів публічної адміністрації завершується там, де розпочинається власний розсуд» [10]. Це має прямиий 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 через неможливість урегулювання законом абсолютно всіх 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, у 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 не суперечливими за змістом;
- характеризуються визначеністю внутрішнього змісту;
- для них характерна предметна сферованість та системність нормативних прав [10].

Сутність органів публічної адміністрації описують два нормативних правила: чітке підпорядкування закону та прийняття адміністративних актів відповідно до закону. Порушення 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 уже впливають із функціональних особливостей діяльності самого суб'єкта. Втім, у теорії адміністративного права вироблено чисельні підходи та визначення нормативних актів.

Автори посібника «Адміністративне право» за ред. В.В. Коваленка вважають, що, поперше, 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 публіч-

ного адміністрування є владними діями публічної адміністрації [2]. З іншого боку, такі підходи також є обов'язковими елементами нормативного акту саме суб'єкта владних повноважень.

Отже, практична реалізація суб'єктами владних повноважень нормотворчих функцій породжує низку завдань для адміністративно-правової науки, одним із яких є підвищення якості їх нормативного продукту.

З урахуванням правової природи суб'єктів владних повноважень, до основних особливостей, прийнятих ними нормативно-правових актів, можна віднести наступні види:

- загальноправові: наявність юридичної сили, підзаконність та наявність місця в ієрархії системи законодавства, офіційний статус, породжуваність правових наслідків, рекомендують або встановлюють правила поведінки, необмеженість кола адресатів, балансування меж допустимого розсуду;
- 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 нормопроектальної техніки, відсутність технічних помилок у 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).

**АНОТАЦІЯ**

У статті автором досліджено сутність суб'єктів владних повноважень. Обґрунтовано їх сучасні ознаки як особливих суб'єктів нормотворчої діяльності в чинному законодавстві. Автор проаналізував співвідношення актів індивідуальної дії та нормативних актів суб'єктів владних повноважень. У дослідженні виокремлено види особливостей нормативно-правових актів, які прийняті суб'єктами владних повноважень.

Ключові слова: суб'єкти владних повноважень, нормотворчість, нормативно-правові акти, власний розсуд, компетенція.

**SUMMARY**

In the article the author researches the essence of public authorities. Author substantiates the modern their features as special subjects of laws-making activity in the current legislation rules. The author analyzes the difference between acts of individual action and law-normative acts. In the results, author singles the types of features of normative legal acts adopted by the public authorities.

Key words: subjects of power authorities, norm-making, normative-legal acts, own discretion, competence.

**Література**

1. Административное право Украины: Учебник /Под общей ред. СВ. Кивалова.— Х.: «Одиссей», 2004.— 880 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін.. / за ред. В.В. Коваленка. – 2011. – 395 с. – [URL] : <https://studfiles.net/preview/5129951/>
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>
4. Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України 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>
5. Особливості оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби / В. М. Бевзенко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11bvmdvs.pdf>
6. Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Верховному Суді України : Наказ Верховного суду Укра-

їни; Положення, Перелік, Порядок, Форма, Форма типового документа, Інструкція від 06.05.2011 № 16/0/18-11 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/v16\\_0700-11](https://zakon.rada.gov.ua/go/v16_0700-11)

7. 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» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5-2011-%D0%BF>

8. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>

9. Суб'єкт владних повноважень в адміністративному судочинстві : роз'яснення законодавства від 08 січня 2014 року. – [URL] : <https://adm.pl.court.gov.ua/sud1670/rozyasnennya/87276/>

10. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн4 [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.