

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР: ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

*Стаття присвячена проблемним питанням юридичної характеристики адміністративних нормативно-правових актів і адміністративних договорів, в діяльності органів публічної адміністрації. Аналізуються ключові критерії класифікації адміністративних нормативно-правових актів органів публічної адміністрації. Визначаються основні ознаки та правова природа адміністративних нормативно-правових актів і адміністративних договорів. Здійснюється порівняльна юридична характеристика адміністративних нормативно-правових актів і адміністративних договорів.*

**Ключові слова:** адміністративні нормативно-правові акти, адміністративні договори, органи публічної адміністрації, юридична характеристика.

### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Проблема юридичної характеристики адміністративних нормативно-правових актів і адміністративних договорів, в діяльності органів публічної адміністрації, залишається актуальною. Дискусія, що була започаткована ще в середині ХХ століття, привертає увагу науковців у різних країнах світу і сьогодні.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретичним і практичним проблемам юридичної характеристики правових актів у юридичній літературі традиційно приділяється значна увага.

В роботах В. Б. Авер'янова [1], Н. Дубовицького [2], Д. А. Керімова [3], В. К. Колпакова [4], Ю. А. Тихомирова [5], В. П. Чабана [6] та ряду інших науковців акти характеризуються як вторинне законодавство, що здійснює значний вплив на суспільні відносини з метою їх регулювання відповідно до публічних інтересів.

Питанням дослідження адміністративних договорів у суспільстві приділялася також значна увага.

Особливо необхідно відмітити плідну працю видатних учених різних галузей юридичних знань таких, як: К. К. Афанасьєва [7], Д. М. Бахраха [8], Ю. П. Битяка [9], А. В. Деміна [10], В. В. Іванова [11], В. С. Стефанюка [12] та ін.

Однак, не применшуючи ролі й значущості доробки цих науковців, зауважимо, що окремі аспекти цієї проблематики потребують підвищеної уваги, переосмислення й внесення уточнень.

**Метою** статті є науково-теоретичне обґрунтування критеріїв юридичної характеристики правових актів і адміністративних договорів.

Наукова обґрунтованість юридичної характеристики правових актів і адміністративних договорів надає можливість вдосконалити якість пра-

вотворчої діяльності органів публічної адміністрації, а також укладення адміністративних договорів.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні, виходячи з аналізу юридичної літератури та практики діяльності органів публічної адміністрації, можна запропонувати найбільш значимі класифікації адміністративних нормативно-правових актів: 1) за органом, що прийняв акт (наприклад, акти Президента України, акти органів виконавчої влади), акти органів місцевого самоврядування; 2) за типом акта (наприклад, укази, постанови, накази, положення, інструкції, правила, розпорядження); 3) за часом прийняття акта (наприклад, дата державної реєстрації адміністративного нормативно-правового акта); 4) за номером адміністративного нормативно-правового акта; 5) за алфавітною ознакою (наприклад, перелік юридичних термінів, що включає в себе нормативно значимі і найбільш важливі терміни, аббревіатури і скорочені слова, що використовуються в законодавстві); 6) за предметом регулювання (наприклад, інститут державної служби, інститут адміністративного примусу, судовий контроль за діяльністю органів публічної адміністрації) [1].

Критеріями класифікації адміністративних нормативно-правових актів можуть слугувати й інші чинники: 1) юридичні властивості; 2) функціональна роль адміністративного нормативно-правового акта; 3) сфера застосування адміністративного нормативно-правового акта; 4) дія в просторі адміністративного нормативно-правового акта; 5) дата вступу в законну силу адміністративного нормативно-правового акта; 6) дія в часі адміністративного нормативно-правового акта (термін дії); 7) характер компетенції органів публічної адміністрації, що прийма-

ють адміністративні нормативно-правові акти; 8) найменування органів, що приймають адміністративні нормативно-правові акти; 9) ступінь відповідності конституції і законам адміністративних нормативно-правових актів; 10) спосіб охорони адміністративних нормативно-правових актів (види юридичної відповідальності) за порушення вимог, що містяться в адміністративних нормативно-правових актах [5].

*Адміністративні нормативно-правові акти* – це акти підзаконної адміністративної нормотворчості, у яких: а) містяться норми права, якими конкретизуються норми, що є в законодавчих актах вищої юридичної сили, а також передбачається механізм їхньої реалізації; б) визначаються типові правила поведінки у сфері публічного управління (наприклад, правила дорожнього руху; правила проведення контрольно-наглядових заходів; порядок накладення адміністративних стягнень тощо); в) встановлюється організаційно-правовий статус органів публічної адміністрації, безпосередньо підпорядкованих Президентові України, Кабінету Міністрів України; г) реалізується механізм забезпечення конституційного статусу громадян України, іноземців, об'єднань громадян; д) встановлюються необхідні заборони й обмеження; е) надаються спеціальні права та покладаються спеціальні обов'язки у сфері публічного управління (наприклад, при оголошенні правового режиму надзвичайного стану, введення карантину); є) формуються умови взаємодії і координації діяльності органів публічної адміністрації; ж) проводяться в житті соціально-економічні програми (європейські стандарти, демократизації, децентралізації діяльності органів публічної адміністрації, адміністративні послуги, демонополізації, тощо) [2].

Таким чином, до адміністративних нормативно-правових слід віднести акти:

- видані в установленому порядку правомочним на те органом публічної адміністрації або його посадовою особою;
- що встановлюють правові норми (правила поведінки), обов'язкові для невизначеного кола осіб;
- розраховані на багаторазове застосування;
- що діють незалежно від того, виникли або припинилися конкретні правовідносини, передбачені актом.

Ознаки адміністративних нормативно-правових актів органів публічної адміністрації:

1) *нормативність*, за допомогою адміністративних нормативно-правових актів встановлю-

ються (затверджуються) загальні правила регулювання однотипних відносин, це – різні правила, положення, інструкції, розпорядження, що містять правові норми;

2) *підзаконність*, яка означає, що адміністративний нормативно-правовий акт видається на підставі та на виконання закону і не може порушувати чи обмежувати права, свободи та законні інтереси фізичних осіб, громадських формувань;

3) *обов'язковість (імперативність)*, яка означає, що адміністративний нормативно-правовий акт зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований;

4) *правомочність*, тобто адміністративні нормативно-правові акти видаються відповідно до характеру та в межах наданої компетенції;

5) *офіційність*, що полягає у виданні адміністративного нормативно-правового акта від імені органу, повноваження якого саме на видання акта такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами України;

6) *адміністративність*, тобто адміністративний нормативно-правовий акт приймається шляхом одноосібного волевиявлення уповноваженого суб'єкта здебільшого єдиноначального органу (наприклад, Президент України, міністр), або колегіального органу, де голос керівника є вирішальним (наприклад, якщо кількість голосів є рівною, приймається той варіант рішення, за який проголосував Прем'єр-міністр України).

7) *односторонність*, тобто адміністративний нормативно-правовий акт є результатом юридично-владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав;

8) *належна оформленість*, яка означає, що адміністративний нормативно-правовий акт є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановлених процедур [3].

Необхідно відзначити, що виділяючи ці особливості, ми виходимо із широкого розуміння адміністративного акта. Застосування адміністративного акта можна визначити, спираючись на сферу публічного управління. А вона надзвичайно широка: це економіка, адміністративно-політична і соціально-культурна сфера життєдіяльності суспільства. В усіх випадках для публічного управління застосовується односторонній владний вплив. Але він, безперечно, не завжди ефективний і самодостатній [4].

Держава, як розумний керівник, при здійсненні публічного управління, використовує широко відомий метод переконання і примусу.

Тільки у випадку переконання роль переконання виконує адміністративний договір, а роль примусу – адміністративний акт [6]. Адже адміністративний договір, на відміну від прямого владного веління, дозволяє врахувати і дотриматися інтересів і підвладної сторони, що певною мірою є стимулом для виконання дій в інтересах суспільства [7].

Нас цікавить, передовсім, адміністративний договір та його правова характеристика, а також адміністративний акт як найбільш характерний для публічно-управлінської діяльності засіб.

*Договірні правовідносини – дозволяють суб'єктам здійснювати відособлене погодження волевиявлення і приймати взаємовигідні спільні рішення.*

Крім того, в адміністративно-правовій сфері існують відносини, які ніяк не можуть будуватися на основі наказу. Уявимо ситуацію: обласна державна адміністрація не може силою влади змусити виконувати інший свого ж рівня орган, певні дії, хоча і має потребу в співробітництві для найкращої реалізації публічних інтересів та виконання своїх зобов'язань перед суспільством. Доцільність і ефективність горизонтальних договірних зв'язків пояснюється причинами їх досить частого використання в публічному адмініструванні [9].

Виникає питання, чи може адміністративний договір подібно нормативно-правовому акту публічного адміністрування бути нормативним, інакше кажучи, бути джерелом права? Теорія права визнає договір як джерело права і знає безліч прикладів таких договорів, що містять правові норми. В першу чергу це, звичайно, міжнародно-правові договори, які розглядаються як частина національної правової системи, а також угоди між державами.

В. В. Іванов вважає, що нормативний договір використовується в більшості галузей права. Наприклад, угоди про розмежування повноважень, про взаємне делегування повноважень застосовуються як регулятори практично у всіх галузях права. В. В. Іванов визначає нормативний договір як правовий акт, що оформляє вираження погоджених відособлених волевиявлень суб'єктів правотворчості, спрямованих на встановлення правових норм [11], з чим варто погодитися.

Процес встановлення договірно-правових норм автор пропонує позначити терміном «узгоджувальна правотворчість», роблячи акцент на факті встановлення правових норм у результаті узгодження відособлених волевиявлень суб'єктів правотворчості.

Даний процес складається з чотирьох форм правотворчої діяльності: 1) безпосередня державна правотворчість; 2) референдумна правотворчість; 3) санкціонована недержавна правотворчість; 4) спільна правотворчість державних і недержавних суб'єктів, реалізація договірного способу можлива у всіх формах, за винятком референдумної [11].

А. В. Дьомін, який присвятив питанню «договір як джерело адміністративного права» розділ своєї монографії, визначає нормативний договір як договірний акт, який встановлює правові норми (правила поведінки), обов'язкові для численного і формально невизначеного кола осіб, який розрахований на кількаразове застосування і діє незалежно від того, виникли чи припинилися передбачені ним конкретні правовідносини. Автор стверджує, що адміністративні договори, які є різновидом публічно-правових договорів, частіше, ніж інші угоди, мають нормативний характер. Як приклад наводяться все ті ж договори про розмежування повноважень між суб'єктами державно-владних повноважень, угоди про розмежування повноважень за окремими предметами відання між органами публічної адміністрації, міжвідомчі договори і т.д. [10].

Використання такого правового засобу управління, як адміністративний договір, істотно розширює для держави можливості раціонально і з більшою ефективністю виконувати покладені на неї публічні обов'язки. Укладення адміністративного договору дає ті переваги, які він в собі несе, стає спонуканням до дії для обох сторін. Орган публічної адміністрації в кожній конкретній справі повинен обґрунтувати свій вибір між двома засобами впливу і вирішити, що краще використовувати: пряму вказівку чи угоду [11].

Здійснюючи вибір між договором чи актом, орган публічної адміністрації не повинен забувати про наступні вимоги: по-перше, чи не підпадає конкретна справа під перелік питань, які можна вирішити тільки за допомогою адміністративного акта; по-друге, чи уповноважений державний орган укладати адміністративний договір. Перед наукою і перед законодавцем стоїть нелегка задача провести обґрунтоване розмежування, а саме: коли можливе застосування тільки акта публічного адміністрування і коли органу публічної адміністрації необхідний вибір між адміністративним актом і адміністративним договором як більш гнучким способом здійснення публічно-управлінської діяльності, і, нарешті, чи існують ситуації, у яких вибір органу публічної

адміністрації обмежений необхідністю укласти адміністративний договір.

Сфера застосування адміністративного договору звужена рядом нормативних актів, відповідно до яких органам публічної адміністрації адресується видання тих чи інших індивідуальних адміністративних актів. Договір більш характерний для сфери організаційно-розпорядницьких відносин. Укладення адміністративно-правових угод так само, як і видання адміністративних актів, повинне здійснюватися в межах компетенції органу публічної адміністрації. Це обов'язкова умова, яка впливає з властивого праву принципу «заборонене усе, що прямо не дозволене законом».

Цікавою є точка зору щодо питання про співвідношення адміністративного акта і адміністративного договору в роботах Д. Н. Бахраха і А. В. Дьоміна [8; 10].

Автори приходять до спільної точки зору і виділяють п'ять варіантів співвідношення адміністративного договору і адміністративного акта. Візьмемо їх за основу в подальших міркуваннях.

1. Адміністративний договір може укладатися на основі норм законів (договори про компетенцію, про делегування повноважень).

2. Адміністративний договір укладається на підставі адміністративного акта нормативного характеру.

3. Адміністративний договір укладається на підставі і на виконання індивідуального адміністративного акта.

4. Наступний вид співвідношення, відокремлюваний Д. Н. Бахрахом і А. В. Дьоміним, – адміністративний договір – може служити підставою для наступного прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру [8; 10]. Хотілося б уточнити, що тут можливі два варіанти розвитку подій: поперше, для того, щоб дотримати певної домовленості, досягнутої в межах укладення адміністративного договору, сторони (сторона) можуть обрати шлях видання адміністративних актів. Мова йде не стільки про те, що адміністративний договір є підставою для видання адміністративного акта, скільки про те, що останній приймається з метою організації виконання угоди.

5. Орган публічної адміністрації, як відомо, наділений дискреційними повноваженнями щодо використання усіх засобів впливу, якими він володіє. Тому в багатьох випадках питання про те, укладати договір чи видати адміністративний акт, – це, насамперед, питання глибокого вивчення обгрунтованості прийнятого рішення.

При уважному дослідженні в даному співвідношенні адміністративного акта і адміністративного договору також виявляються особливості. Якщо говорити про відносини субординаційні, при яких один суб'єкт перебуває в підпорядкуванні у іншого, то саме той, хто має владні повноваження, вирішує, чому віддати перевагу: зобов'язати підлеглого здійснити дії за допомогою адміністративного акта чи побудувати відносини з більшою демократичністю і укласти із суб'єктом адміністративний договір. Що стосується відносин координаційних, то також варто звернути увагу на два засоби публічно-управлінської діяльності – адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір. Прагнучи до певної мети, яку можна досягти в співробітництві, органи публічної адміністрації або видають спільний акт (наказ, інструкція, рішення і т.д.), або укладають угоду. На часі спостерігається закономірність, яка полягає в тому, що коли учасники правовідносин прагнуть врегулювати не тільки свої відносини, але й здійснити зовнішнє керівництво поведінкою інших осіб, то вони віддають перевагу спільному адміністративному акту, а у справах відносин суб'єктів, які співпрацюють у тому чи іншому питанні, то вони частіше йдуть по шляху укладення адміністративного договору. Однак це не обов'язкове для застосування правило, тому що адміністративний договір може виступати як нормативний регулятор відносин, поширюючи свою дію на невизначене коло осіб. Імовірно й координаційні договірні відносини між органом публічної адміністрації і громадянином чи юридичною особою.

Делеговане публічне управління – це договір, відповідно до якого суспільство (громада) доручає юридичній особі, приватній чи державній, виконання функцій публічної служби за винагороду, що впливає з виконання цих функцій. Державний суб'єкт не може в даному випадку зобов'язати юридичну особу виконувати ті чи інші функції, оскільки вони не є обов'язком цієї особи. Співробітництво в даному випадку маєся на увазі взаємовигідним для органу публічної адміністрації, для особи, яка взяла на себе публічно-управлінські функції, і для громадянського суспільства, у чиїх інтересах укладається договір. Іншими совами – виконання органами публічної адміністрації (посадовими особами) за грошову винагороду своїх зобов'язань перед суспільством, що сплачує податки і за свої кошти їх утримує та вимагає належного виконання зобов'язань.

**Висновки.** Таким чином, ми здійснили юридичну характеристику адміністративних нормативно-правових актів і адміністративних договорів. Слід зауважити, що адміністративні нормативно-правові акти за масштабністю своєї дії не обмежуються сферою публічного управління. З їхньою допомогою регламентуються окремі сторони суспільних відносин, що складають предмет не тільки адміністративного, а й інших галузей права. Ця точка зору справедлива і стосовно адміністративно-правового договору [12].

Два засоби публічно-управлінської діяльності – адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір – рівноправні і жоден з них не повинен вважатися збитковим і залежним, їхні взаємовідносини складаються по-різному в залежності від конкретної правової ситуації. Факт частоти використання того чи іншого засобу публічно-управлінської діяльності жодним чином не впливає на самостійність і незалежність кожного з них.

#### **Література**

1. *Адміністративне право України*. Академічний курс. Загальна частина / В. Б. Авер'янов (голова редкол.). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

2. *Дубовицкий Н.* Административное усмотрение в советском государственном управлении / Н. Дубовицкий // Советское государство и право. – 1980. – № 9. – С. 121-125.

#### **В. П. Чабан**

Административный нормативно-правовой акт и административный договор: юридическая характеристика

Статья направлена на изучение проблемных вопросов юридической характеристики административных нормативно-правовых актов и административных договоров в деятельности органов публичной администрации. Анализируются основные критерии классификации административных нормативно-правовых актов. Определяются их основные признаки и правовая сущность. Проводится сравнительная юридическая характеристика административных нормативно-правовых актов и административных договоров.

**Ключевые слова:** административные нормативно-правовые акты, административные договоры, органы публичной администрации, юридическая характеристика.

#### **V. Chaban**

Administrative legal act and administrative agreement: legal characteristic

The article is devoted to the problem issues of legal characteristics of administrative legal acts and administrative agreements in the public administration activities. The main criteria classification of administrative legal acts are analyzed. Their main features and legal entity are defined. A comparative legal characteristic of administrative legal acts and administrative agreements is done.

**Key words:** administrative legal acts, administrative agreements, public administration bodies, legal characteristic.

3. *Керимов Д. А.* Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1998. – 127 с.

4. *Колпаков В. К.* Административне право України: Підручник / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

5. *Правовые акты*. Научно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. – М., 1999. – 381 с.

6. *Чабан В. П.* Адміністративні нормативно-правові акти органів публічної адміністрації / В. П. Чабан // Науковий вісник КНУВС. – 2008. – № 1. – С. 25-31.

7. *Афанасьев К. К.* Административный договор: Учебное пособие / К. К. Афанасьев. – Луганск: РИО ЛАВД, 2002. – 72 с.

8. *Бахрах Д. Н., Демин А. В.* Административный договор: вопросы теории / Д. Н. Бахрах, А. В. Демин // Российский юридический журнал. – 1995. – № 2. – С. 69-79.

9. *Битяк Ю. П.* Административное право Украины / Ю. П. Битяк. – Х.: Право, 2003. – 576 с.

10. *Демин А. В.* Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. – Красноярск, 1998. – 93 с.

11. *Иванов В. В.* Общие вопросы теории договора / В. В. Иванов. – М., 2000. – 160 с.

12. *Стефанюк В. С.* Понятие, признаки и публично-правовая природа административного договора / В. С. Стефанюк // Право Украины. – 2003. – № 4. – С. 105-106.