

ПІДСТАВИ ДЛЯ КЛАСИФІКАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

У статті аналізуються питання класифікації адміністративно-правових актів, які видаються чи приймаються як державними органами в Україні, так і іншими органами та організаціями. Зроблено спробу визначити загальні підстави для класифікації та класифікувати всі нормативні акти, які приймаються в Україні.

Ключові слова: класифікація, нормативні акти, індивідуальні акти, підстави для класифікації, критерії для класифікації нормативно-правових актів, трактування нормативно-правових актів.

В статье рассматриваются вопросы классификации административно-правовых актов, которые издаются или принимаются как государственными органами в Украине, так и другими органами и организациями. Предпринята попытка определить общие основания для классификации и классифицировать все нормативные акты, которые принимаются в Украине.

Ключевые слова: классификация, нормативные акты, индивидуальные акты, основания для классификации, критерии для классификации нормативно-правовых актов, толкования нормативно-правовых актов.

Several issues of classification of administrative and legal acts, which are issued or enacted by both public authorities and other organs and organizations, are considered. An attempt to define common bases for the classification as well as to classify all normative acts, issued in Ukraine, is done.

Keywords: classification, normative acts, individual acts, bases for classification, criteria for the classification of normative and legal acts, construction of normative and legal acts.

Питання класифікації нормативно-правових актів має виняткове значення для їх підготовки та видання, а в майбутньому – і для нормативно-правового регулювання, а також наслідків прийняття нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти мають чітко регулювати ті чи інші правовідносини, а помилки чи неправильна класифікація нормативно-правових актів може призвести до неправильного трактування таких актів і, відповідно, до порушень.

Крім того, нормативно-правові акти приймаються в порядку, який встановлено адміністративно-правовими нормами, та у встановленій цими нормами формі. Відхід від встановлених форм та процедур прийняття може призвести також до неправильного трактування, неправильного застосування або й до порушень законності. Такі процедури та норми є підставами для класифікації нормативно-правових актів, і вони повинні бути чітко визначеними.

Виходячи з цього, метою нашої статті є спроба визначити підстави для класифікації як самих нормативно-правових актів, так і процедур їх прийняття на різних рівнях державного управління. Зазначена класифікація може бути корисною як для науковців, так і для практиків, які готують нормативно-правові акти.

Система нормативно-правових актів, які видаються різними органами та посадовими особами в Україні, неодноразово була предметом аналізу в багатьох юридичних джерелах. Дослідники подають різні визначення адміністративно-правових актів. Наприклад, О.М. Бандурка визначає адміністративно-правовий акт як одностороннє, юридично-владне волевиявлення суб'єкта виконавчої влади, який має відповідну компетенцію і повноваження, яке спрямоване на встановлення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин [1].

Т.О. Коломієць зазначає, що нормативні акти – це владні, прийняті згідно з вимогами законів приписи суб'єктів публічної адміністрації з питань компетенції усіх органів (посадових осіб), установ, що породжують юридичні наслідки. Нормативні акти є засобом реалізації завдань публічного адміністрування [2, с. 147].

О.В. Кузьменко пропонує називати правовими актами публічного адміністрування владні, втілені у встановлену форму волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації, що безпосередньо впливають на правові норми з метою їх удосконалення відповідно до публічних інтересів [3, с. 218].

С.Г. Стеценко правовими актами державного управління визначає офіційно оформлені результати волевиявлення суб'єктів державного управління, що здійснені в односторонньому порядку і тягнуть за собою юридичні наслідки [4, с. 169].

Правовим актом управління, на думку С.М. Ківалова, є правовий документ державно-владного характеру, який приймається уповноваженим органом державного управління або його посадовою особою в односторонньому порядку з метою здійснення управлінських функцій і завдань [5, с. 197].

Ю.П. Бітяк вважає, що акт управління – це офіційний припис, який заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і який тягне за собою певні юридичні наслідки [6, с. 156].

Таким чином, ми бачимо, що навіть визначення нормативно-правових актів науковці пропонують різне. Підходи до класифікації нормативно-правових актів також різні.

Д.О. Безубов до критеріїв класифікації нормативно-правових актів відносить: юридичні властивості адміністративно-правових актів, функціональну роль, область та сферу застосування, дію в просторі, дату початку дії, дію в часі, форму вираження акта, характер компетенції органів, що приймають акт, органи, що приймають акти, та їх найменування тощо [7, с. 290]. Цей перелік підстав для класифікації доповнюється та уточнюється різними науковцями.

Т.О. Гуржій пропонує такі критерії класифікації адміністративно-правових актів: за юридичним змістом, за юридичною силою, за способом прийняття, за дією в часі, за сферою дії, за способом набуття чинності та припинення дії [8].

Б.А. Авер'янов виділяє такі критерії класифікації актів управління: за юридичною природою, за юридичними наслідками, за суб'єктами, які мають право приймати нормативні акти, за юридичною формою вираження, за сферою дії, за порядком прийняття, за порядком пов'язаності адресатів з суб'єктами, які видали акт, за формою волевиявлення, за моментом початку дії, за обсягом повноважень суб'єктів, які видали адміністративно-правовий акт [8].

Як бачимо, підстави для класифікації нормативно-правових актів, які видаються державними органами, також є різноманітними, а тому спробуємо дещо об'єднати ці підстави та визначити більш досконалі.

Якщо вести мову про класифікацію нормативно-правових адміністративних актів, то ми перш за все повинні врахувати всю різноманітність таких актів. При цьому треба розглядати не лише адміністративно-правові акти державних органів, а й акти органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які також мають певну юридичну силу.

Ми погоджуємося з окремими дослідниками в тому, що адміністративно-правові акти перш за все треба класифікувати за юридичною силою і, на нашу думку, цей критерій є головним. За юридичною силою нормативні акти можуть класифікуватися тільки на такі види: міжнародні договори та інші міжнародні акти, які ратифіковані Верховною Радою України, закони України і підзаконні акти. Всі інші акти, які суперечать законам, є нікчемними і не мають юридичної сили.

За такими критеріями нормативні акти можна поділяти на: міжнародні угоди та міжнародні конвенції і інші документи, виконання яких є обов'язковим для всіх державних і громадських організацій, а також для громадян України, Конституцію України, закони України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, акти міністерств та їх структурних підрозділів, акти інших органів центральної виконавчої влади, акти місцевих державних адміністрацій та акти місцевих рад, акти керівників різних рівнів підприємств, установ та організацій незалежно від виду власності, акти органів місцевого самоврядування, акти громадських організацій та об'єднань громадян. Okремо можна виділити рішення судів у справах про адміністративні правопорушення та колегіальних органів щодо притягнення до відповідальності за порушення адміністративного законодавства громадян та юридичних осіб.

Відповідно, кожен нижчий вид нормативних актів має меншу юридичну силу, і таким чином зазначена підстава для класифікації дає нам можливість розрізнити нормативні акти і визначати напрями їх застосування.

Наступним критерієм ми розглядаємо поділ актів на нормативні, індивідуальні та змішані, як пропонує Б.А. Авер'янов [9]. Т.О Гуржій виділяє також універсальні нормативні акти в цій класифікації [8]. Нормативні акти встановлюють конкретні права та обов'язки, встановлюють, змінюють або скасовують правові норми. Саме в нормативних актах ми бачимо виявлення регулятивної природи адміністративного права. Нормативні акти встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування, але поряд з тим вони можуть встановлювати і правила поведінки в окремих галузях права або на окремих територіях. До нормативних актів відносяться закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови інших органів законодавчої та виконавчої влади, накази міністерств і відомств, різні правила, інструкції, вказівки та роз'яснення, які мають юридичну силу.

До індивідуальних актів управління відносяться рішення виконавчо-розпорядчого характеру, які приймаються стосовно конкретних випадків або конкретних осіб.

Індивідуальні правові акти містять точно визначені юридичні приписи і є юридичними фактами, які пов'язані з виникненням, зміною або припиненням окремих адміністративно-правових відносин. Д.Н Бахрах пропонує виділяти такі індивідуальні адміністративно-правові акти: зобов'язуючі, забороняючі, правоупноважуючі та відмовляючі [10]. Ми погоджуємося з цими підставами для класифікації, проте до типів індивідуальних нормативних актів пропонуємо додати і регламентуючі, адже вони регламентують конкретні адміністративно-правові відносини.

Щодо змішаних адміністративно-правових актів, то вони містять як нормативні приписи, так і індивідуальні приписи, які адресовані конкретним суб'єктам адміністративно-правових відносин.

Наступною підставою для класифікації адміністративно-правових актів є їх функціональне призначення. Ця підстава є досить широкою, а тому можна визначити: зобов'язуючі, організаційні, інформаційні, нормовстановлюючі, розпорядчі, регулятивні, плануючі, контрольні, керівні та прогножуючі адміністративно-правові акти.

Адміністративно-правові акти класифікуються також за формою вираження. За цим критерієм вони можуть бути поділені на закони, постанови, укази, розпорядження, накази, правила, інструкції, вказівки та положення. Разом з тим деякі дослідники не включають закони та укази до форм нормативних актів [9].

Підставою для класифікації адміністративно-правових актів є також сфера їх дії. За цією підставою можна виділити адміністративно-правові акти, які діють на всій території держави, на території спеціально визначеної нормативним актом (наприклад, території, де оголошено особливий режим, або території, що оголошена зоною стихійного лиха, та т. ін.), на території регіону або району (нормативні акти, які прийняті місцевими органами державної влади). Виокремлюють також і адміністративно-правові акти, які діють у певній галузі господарства або в міжгалузевій сфері, в межах певної організації, підприємства або установи. Також необхідно виділяти нормативні акти, які стосуються певної групи установ чи громадських організацій або певної групи населення.

Адміністративно-правові акти класифікуються також за формою прийняття і порядком їх прийняття. Вони можуть прийматися єдиноначально, колегіально, спільно двома або трьома чи більшою кількістю суб'єктів, а також за узгодженням з певною кількістю суб'єктів.

Досить важливою підставою для класифікації нормативних актів є терміни їх дії. За цією підставою адміністративно-правові акти поділяються на безстрокові, термінові, строкові (в яких термін дії визначено в самому нормативному акті) та тимчасові (які діють тільки в певний період часу).

Окремі автори виділяють також таку підставу для класифікації, як форма вираження нормативних актів [9, 10]. Виділяють письмові та усні (конклюдентні) адміністративно-правові акти. До письмових нормативних актів відносять усі відповідно оформлені документи, в яких є положення, правила, інструкції та т. ін. До конклюдентних нормативних актів відносяться дорожні знаки, спеціальні сигнали, різні таблички і знаки, рухи працівників Державної автомобільної інспекції, які регулюють дорожній рух та ін.

Підставою для класифікації є також термін початку дії нормативних актів. Виділяють нормативні акти, які вступають в силу одразу після підписання (накази, вказівки, інструкції), ті, які вступають в силу з часу, який вказано в самому нормативному акті, котрі вступають в силу з часу, який вказано в іншому нормативному акті, ті, що вступають в силу після відповідної реєстрації у встановлених органах та оприлюднення.

Окремою підставою може бути й така, що вказує на термін закінчення дії нормативних актів, але вона майже співпадає з підставою терміну дії нормативних актів взагалі, тому її не варто виокремлювати.

Д.Н. Бахрах пропонує ще одні підстави для класифікації нормативних актів. Це підстави ступеня відповідності законам, юридичній значущості та дійсності. Він пропонує поділити нормативні акти на правомірні, ті, які можуть бути оспорені, та нікчемні [10]. У принципі, із такими підставами ми погоджуємося.

Класифікація адміністративно-правових актів необхідна для чіткого розуміння їх сили, значущості, територіальності та термінів дії. Адже кожен громадянин України у своєму житті стикається з безліччю адміністративно-правових актів, які, у свою чергу, регулюють безліч правовідносин. Для правильного розуміння та використання нормативних актів і потрібна їх класифікація.

Для юристів підстави класифікації також відіграють велику роль. Адже за допомогою класифікації нормативних актів ми можемо зрозуміти силу і значущість того чи іншого нормативного акта і використати його з метою захисту прав і свобод громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. академіка НАПРН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2012. – 583 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломієць. – К. : Істина, 2012. – вид 2, змін. і доп. – 528 с.
3. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 802 с.
4. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
5. Адміністративне право України : Підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2005. – 896 с.
6. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Бітяка, В.М. Парашука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2012. – 2-ге вид., перероб. та доп. – 656 с.
7. *Беззубов Д.О.* Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення) : монографія / Д. О. Беззубов. – К. : МП “Леся”, 2013. – 452 с.
8. *Гуржій Т.О.* Адміністративне право України : навчальний посібник / Т. О. Гуржій. – К. : КНТ, Х. : Бурун і К., 2011. – 689 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія В.Б. Авер’янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
10. *Бахрах Д.Н.* Административное право : Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Росинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2007. – 3-е изд. – 816 с.

Отримано 28.01.2014