

УДК: 351

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2020-70-1-105-114>



Пайда Юрій Юрійович,

доктор юридичних наук, доцент

(Кам'янець-Подільський податковий інститут,
м. Кам'янець-Подільський)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6424-6419>

ПОРЯДОК РОЗРОБКИ, ПРИЙНЯТТЯ, НАБРАННЯ ЧИННОСТІ ТА ДІЇ АКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено найголовнішу форму реалізації виконавчої влади, а саме прийняття управлінських актів (поняття, їхні види, класифікації). Виняткову увагу приділено особливостям актів державного управління. Розглянуто порядок розробки, прийняття, набрання чинності та дії актів публічного управління. Визначено місце підзаконних нормативно-правових актів у системі актів публічного управління. Проведено порівняльний аналіз українського законодавства про нормотворчу діяльність уповноважених органів, зокрема в частині, що стосується нормативно-правових актів, із законодавством Республіки Казахстан, Республіки Узбекистан та Республіки Білорусь.

Ключові слова: державне управління; органи державної влади; адміністративний акт; акт публічного управління.

Вступ. Державне управління є діяльністю виконавчо-розпорядчого характеру, що здійснюється спеціальними органами державної влади в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва різними сферами життя суспільства.

Ця діяльність реалізовується за допомогою різних засобів і процедур, що виявляються в певних адміністративно-правових формах. Однією з найголовніших форм (яка одночасно виступає і як засіб) реалізації виконавчої влади є прийняття управлінських актів. Саме в цих актах найбільш очевидно виявляється владний характер діяльності органів публічної адміністрації. Будучи засобом виконання завдань, функцій і реалізації компетенції органами управління та їхніми посадовими особами, акти управління виступають як головний інструмент вирішення конкретних справ, які щодня виникають у процесі державної управлінської діяльності.

Слово «акт» походить від латинських слів «actus» («дія») та «actum» («документ») і, як правило, уживається у двох значеннях, як-от: 1) дія, учинок громадянина або посадової (службової) особи; 2) документ, виданий державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах їхньої компетенції. Традиційно у вітчизняному адміністративному праві використовується термін «акти управління», рідше – «адміністративні акти», на відміну від західноєвропейської доктрини, де частіше оперують останнім поняттям [2]. Адміністративні акти в літературі визнаються ядром загального адміністративного права, особливою публічно-правовою сферою реалізації управлінських функцій та особливим видом управлінського процесу. Саме в них зовні відображається сутність адміністративного права.

Акти управління – приписи, дозволи, заборони – установлюють певні правила поведінки. Їхні норми спрямовано на захист прав і законних інтересів громадян, державних і недержавних організацій; охорону державної безпеки й громадського порядку тощо. Зага-

лом коло суспільних відносин, на врегулювання яких приймаються акти управління, є велими широким. Правові акти управління можуть регламентувати не тільки адміністративно-правові відносини, а й фінансові, земельні, деякі трудові та багато інших.

По своїй суті акти управління є актами одностороннього волевиявлення, на відміну від цивільно-правових актів, котрі приймаються за згодою сторін. Владність управлінських актів полягає в тому, що згода на їхнє виконання з боку тих чи інших осіб або організацій, яким їх адресовано, не потрібна. Але це не означає, що всі акти управління мають імперативний характер. Багато в чому адміністративні правовідносини характеризуються тим, що праву однієї сторони відповідає обов'язок іншої і навпаки. Зараз наявна значна кількість актів виконавчої влади, що містять приписи науково обґрунтованих рекомендацій.

Акти управління приймаються суб'єктами владних повноважень виключно в межах їхньої компетенції і мають підзаконний характер. Існує велика кількість критеріїв для класифікації актів управління. Наприклад, за юридичними властивостями акти поділяють на нормативні, індивідуальні та змішані. Так, нормативні акти управління – це правові акти управління, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми. Справедливо зазначається, що нормативні акти управління встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини в певних галузях і, як правило, розраховані на довгострокове та багаторазове їхнє застосування. Особливістю індивідуальних актів є їхня спрямованість на одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин. За допомогою індивідуальних актів управління здійснюється безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ. Змішані акти містять як норми права, так і рішення стосовно конкретних управлінських справ та ненормативні приписи.

1. Особливості актів публічного управління

Залежно від зовнішнього прояву (форми), відповідні акти поділяються на усні, письмові або конклюдентні. Письмовий адміністративний акт є оформлений відповідно до вимог письмовий документ, у якому містяться вимоги, приписи, положення, правила тощо. Усні управлінські акти (ними є, як правило, накази, розпорядження, команди, указівки) не вимагають відповідного письмового оформлення, оскільки вони призначені для швидкого й оперативного втручання в поточне управління з метою вирішення щоденних управлінських завдань і виконання найзагальніших функцій управління. З розвитком суспільних відносин у сфері управління все частіше знаходять свій прояв акти конклюдентні. До них можна зарахувати дорожні знаки, спеціальні сигнали, жести, шифрограми, азбуку Морзе тощо. Усі вони обов'язкові до виконання адресатом, якому направляються, адже й тягнуть за собою юридичні наслідки в разі виконання або невиконання (неналежного виконання).

Наступною особливістю актів державного управління є те, що переважна кількість із них містять норми, що складаються з однієї диспозиції. Це пов'язано з тим, що адміністративне право (на відміну від кримінального) є правом «позитивним», тобто таким, що регулює суспільні відносини, не пов'язані з притягненням до відповідальності та накладенням стягнень (що характерно для права кримінального). Винятком є відносно невелика кількість норм інституту адміністративної відповідальності.

Кожен управлінський акт приймається в порядку суворого дотримання вимог законів та юридичної техніки. У науковій літературі виділяють такі ключові вимоги, яким має відповідати кожен акт управління (ці вимоги водночас указують і на особливість актів управління):

- відповідність положенням Конституції [1], чинним законам та іншим нормативно-правовим актам згідно з їхньою ієрархічністю;
- непорушність та необмеженість установлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, громадських об'єднань, підприємницьких та комерційних організацій;

- використання у процесі видання акта управління лише тих найменувань, які передбачені чинним законодавством та правовим актом, що видається конкретним органом виконавчої влади;

- суворе дотримання запровадженого порядку підготовки, обговорення та ухвалення встановлених актів управління (дотримання принципу колегіальності в передбачених законом випадках; узгодження проєктів актів управління із зацікавленими сторонами; забезпечення відкритості у правотворчому процесі, який полягає в забезпеченні вільного доступу до інформації щодо проєктів нормативно-правових актів, чинних та скасованих нормативно-правових актів);

- видання правового акта управління уповноваженим на це органом (посадовою особою) і в межах його компетенції;

- різні за найменуваннями акти управління видаються різними органами.

Отже, акти публічного управління – це засновані на законі односторонні юридично владні волевиявлення уповноваженого суб'єкта, які спрямовані на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну та припинення управлінських відносин із метою реалізації завдань і функцій державного управління.

2. Процедурні питання стосовно відповідних актів

Акти виконавчої влади діють у вимірах простору й часу, але їм передують опрацювання, видання, набрання чинності та дія з певними обов'язковими вимогами. Положення про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України), є засадничими та вихідними стосовно актів державного управління.

Дія актів державного управління у просторово-часовій дійсності – це певний процес від початку ініціативи та опрацювання актів управління до їхнього втілення в життя. Він складається з таких стадій: 1) постановки питання про видання акта управління; 2) опрацювання проєктів актів управління; 3) видання актів управління; 4) доведення актів управління до відомих адресатів – суб'єктів адміністративно-правових відносин; 5) набрання чинності актами управління; 6) дія актів управління.

Ініціатором видання акта управління може бути будь-який суб'єкт державного управління. Це такі суб'єкти, як органи виконавчої влади, державні підприємства, установи, державні службовці, громадські об'єднання, а також громадяни.

Процес підготовки акта управління встановлюється, як правило, самим органом і закріплюється в його відповідному акті. Прикладом такого порядку може бути Регламент Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р., який детально визначає процедуру підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів [8]. Підготовку проєктів актів Кабінету Міністрів здійснюють, відповідно до своєї компетенції, Секретаріат Кабінету Міністрів, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Проєкти актів управління мають бути узгоджені з іншими зацікавленими суб'єктами управлінських відносин. Проєкти актів Кабінету Міністрів подаються Міністерству юстиції України для проведення правової експертизи. Після закінчення опрацювання проєкту та його обговорення приймається рішення, яке підписується відповідними посадовими особами: Прем'єр-міністром, міністром, директором та ін.

Наступна стадія – видання актів управління. Акти виконавчої влади видаються в певному порядку, з додержанням відповідних процесуальних правил. На цій стадії акт управління стає офіційним документом. Одні акти видаються колегіальними органами, інші – єдиноначальними.

Доведення актів управління до відомих адресатів – суб'єктів виконавчої влади – здійснюється в різний спосіб: одні публікуються в пресі, інші просто доводяться до відомих виконавців.

Перший – це оприлюднення актів законодавства України, наприклад, в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», у якому публікуються закони України, укази й розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, акти Конституційного Суду України, нормативно-правові акти Національного банку України, міжнародні договори України, що набрали чинності, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Міністерством юстиції України. Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування публікуються в місцевих друкованих виданнях, вивішуються у громадських місцях, передаються по радіо та телебаченню.

Другий спосіб доведення правових актів до відома адресатів – це розсилання текстів зацікавленим учасникам управлінських відносин. У разі прийняття актів індивідуального характеру зацікавленим особам надсилаються їхні копії або вони ознайомлюються з ними під розписку.

Набрання чинності актами управління – момент, коли акти управління набувають юридичної сили. Питання про час набрання актом чинності вирішується по-різному: а) акт управління набирає чинності з часу його опублікування або підписання акта єдиноначального органу компетентною посадовою особою; б) акт управління набирає чинності з моменту, указанного в самому його тексті; в) в інших випадках – з моменту доведення його до виконавців.

Строки введення в дію постанов Кабінету Міністрів визначено в їхньому тексті. У разі, якщо в постановах строк не вказаний, вони набирають чинності з часу їхнього прийняття. Постанови Кабінету Міністрів, що стосуються прав і обов'язків громадян, набирають чинності не раніше дня їхнього опублікування. Розпорядження Кабінету Міністрів набирають чинності з моменту їхнього підписання. Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих адміністрацій, їхніх відділів і управлінь, органів місцевого самоврядування набирають чинності, як правило, у строк, зазначений у їхньому тексті, а коли строк не вказано, то з моменту одержання акта виконавцем.

Дія актів управління розрізняється в просторі, часі та за колом осіб. За територію дії акти виконавчої влади поділяються на акти, що діють у масштабі всієї держави, та акти, що діють у межах адміністративно-територіальних одиниць. Як правило, акти управління діють у просторі й часі згідно з компетенцією та територіальним масштабом діяльності відповідного органу виконавчої влади. Що стосується актів управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то їхня дія поширюється за ознаками відомчої належності на відповідні органи управління, установи, підприємства.

Деякі міністерства та інші центральні органи управління приймають акти, які є обов'язковими до виконання установами, підприємствами, організаціями незалежно від їхнього підпорядкування. Такі акти приймають, наприклад, міністерства охорони здоров'я, освіти, фінансів, внутрішніх справ та Служба безпеки України. Дія актів управління за колом осіб передбачає за мету конкретно визначити перелік уповноважених або зобов'язаних органів управління, громадських об'єднань, державних службовців, громадян. У таких актах управління вказується перелік суб'єктів, на яких поширюється їхня дія (наприклад, на неповнолітніх, залізничників, працівників авіаліній України та ін.).

Дія правових актів управління в часі є більш складною, оскільки вона передбачає неоднакові правила дії для актів управління. У вимірах часу акти управління діють від моменту набрання ними чинності до їхнього припинення, а саме: закінчення строку, на який було прийнято акт (нормативні акти); припинення дії акта у зв'язку з виконанням його приписів (переважно індивідуальні акти); прийняття нового акта з цього питання; з часу скасування нормативного акта.

Умовою для скасування акта управління можуть бути різні обставини, але найчастіше це застарілість акта або його незаконність. Анулює правовий акт як орган, що прийняв його, так і вищий орган.

Зміни, зупинення та скасування актів управління відбуваються з різних підстав. Зміни застосовуються з метою забезпечення ефективності актів управління; унесення до них необхідних доповнень, змін; проведення додаткових заходів або видання їх у новій редакції. Прикладом цього може бути Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. «Про внесення зміни до Порядку обчислення стажу державної служби» [10].

Зупинення дії актів управління (як тимчасовий захід) спрямоване, як правило, на забезпечення законності або доцільності в державному управлінні. Цей захід застосовується для захисту як державних і суспільних інтересів, так і громадян від неправомірних дій органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб. Дія актів зупиняється, наприклад, у зв'язку з поданням скарги, принесенням протесту прокурором у справах про адміністративні правопорушення та ін.

Скасування актів управління – визнання недійсності акта загалом або окремих його положень. Відповідно до Конституції України, скасовувати неправомірні акти може Президент України. Він скасовує акти Ради міністрів АРК. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства, можуть бути скасовані Президентом або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Особливе місце в системі визнання актів недійсними (правові акти або їхні окремі положення) посідає Конституційний Суд України. До його повноважень належить вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради АРК (ст. 150 Конституції України).

Акти управління можуть бути оскаржені й до адміністративних судів, які розглядають спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень стосовно оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (ст. 17 КАС України).

До чинних актів управління ставляться певні вимоги. Вони мають бути оптимальними, доцільними, соціально справедливими та ефективними. Ефективність управлінських рішень – це результат, зіставлений із витратами на реалізацію цих рішень. Вона залежить від різних чинників: організації, мотивації, кваліфікації кадрів, забезпечення фінансовими та матеріальними ресурсами тощо. Акти повинні передбачати як безпосередні, так і соціальні наслідки в перспективі.

Акти управління мають відповідати певним обов'язковим юридичним вимогам: нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй; органи виконавчої влади можуть видавати акти тільки з питань, що належать їхній компетенції, і в межах своїх повноважень; акти повинні відповідати меті, приписам та вимогам законодавчого акта, з приводу виконання якого їх прийнято; акти мають видаватися у встановлених порядку й формі.

Це свідчить про основну вимогу – законність акта управління, тобто відповідність його приписів, форми й порядку його видання обов'язковим вимогам Конституції та інших норм чинного законодавства України.

Правові акти мають бути видані у формі, передбаченій чинним законодавством. Такі форми є обов'язковими, якщо їх визначено в Конституції України, законах, кодексах, положеннях, статутах, правилах, інструкціях. До організаційно-технічних належать вимоги стосовно реквізитів актів управління. Вони повинні містити вказівки на виконавців (адресатів) та авторів акта (адресантів), дату прийняття акта та строки його виконання, відповідні підписи, штампи, печатки.

Вимоги конституційного й лінгвістичного характеру полягають у тому, що акти повинні бути викладені державною мовою (ст. 10 Конституції України), грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для виконавців.

Акти обов'язкові до виконання всіма, кому вони адресовані, з моменту набрання ними чинності. Акти управління, видані з порушенням вимог, що ставляться до них, є дефектними. Дефектні акти можуть бути нікчемними або заперечними.

Нікчемні акти управління – це акти незаконні. Вони не породжують ніяких юридичних наслідків, не повинні виконуватися, їхня юридична неспроможність є очевидною. Це підтверджується конституційним положенням про те, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За видання і виконання очевидно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

Заперечні акти – це такі акти, що містять певні недоліки, після усунення яких акт визнається правомірним, законним і підлягає виконанню.

3. Місце підзаконних нормативно-правових актів у системі актів публічного управління

У юридичній літературі майже не існує розбіжностей стосовно розуміння юридичної природи та сутності підзаконного акта. Як зазначає О. В. Петришин, у більшості випадків підзаконний акт розглядається як акт, що приймається уповноваженими на це суб'єктами нормотворчості на основі закону й не повинен йому суперечити [11].

Слово «підзаконний» не означає меншу юридичну обов'язковість нормативно-правового акта. Підзаконний акт володіє необхідною юридичною силою, але вона не має такої ж загальності й верховенства, як це властиво законам. Він забезпечує виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого, нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

Цікавим є визначення Л. М. Горбунової: термін «підзаконний нормативний акт» є «збірною юридичною категорією, яка виражає одну загальну властивість великої, найбільшої за кількісним складом групи нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності в Україні, згідно з якою їх зміст повинен ґрунтуватися на положеннях закону і йому не суперечити». На думку вченої, під поняттям «підзаконний нормативно-правовий акт» в аспекті його загальнообов'язкової дії (громадян, підприємств, установ, організацій, тобто поза межами системи органів влади, які його видали) необхідно розуміти постанови Верховної Ради України нормативного характеру, відповідні офіційні документи Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що містять правила загальнообов'язкової поведінки, дія яких не обмежується одноразовим застосуванням [12, 13].

Водночас, на переконання доктора юридичних наук Є. А. Гетьмана, законодавством іноземних держав – країн пострадянського простору – уже деякий час урегульовано нормотворчу діяльність уповноважених органів, у тому числі стосовно визначення понять підзаконних нормативно-правових актів на законодавчому рівні. Так, Законом Республіки Казахстан «Про нормативні правові акти» визначено поняття підзаконних нормативних правових актів як «інших, які не є законодавчими нормативними правовими актами, видаються на підставі та (або) на виконання та (або) для подальшої реалізації законодавчих та інших вищих за ієрархією нормативних правових актів» (п. 1 ст. 1) (наразі втратив чинність) [14].

Законом Республіки Узбекистан «Про нормативно-правові акти» окремо не визначено поняття підзаконного нормативно-правового акта, але конкретно перелічено нормативно-правові акти, які вважаються підзаконними (укази, постанови, розпорядження тощо) (ч. 3 ст. 6) [15].

Відсутнє законодавче визначення підзаконного нормативно-правового акта і в законах Республіки Вірменія та Республіки Білорусь. Разом із тим Г. А. Василевич, який окремо досліджує законодавство Республіки Білорусь про нормативно-правові акти, наголошує, що підзаконність є основною ознакою відомчих нормативно-правових актів (актів органів виконавчої влади) [16].

На думку Є. А. Гетьмана, розділення системи нормативно-правових актів на закони та підзаконні акти не викликає сумніву. Тому він вважає, і ми погоджуємося з цим, що нормативне закріплення поняття «підзаконний акт» слугує позитивним досвідом, який має бути запозичений українським законодавством. Проектом Закону України «Про нормативно-правові акти», який так і залишився лише проектом, передбачено застосування поняття «підзаконний нормативно-правовий акт», під яким пропонується розуміти «нормативно-правовий акт суб'єкта нормотворення, який приймається (видається) на основі Конституції і законів України, міжнародних договорів України та спрямований на їхню реалізацію» (ст. 1) [16].

Підзаконний акт характеризується тим, що, по-перше, приймається на основі й відповідно до закону; по-друге, спрямований на реалізацію закону; по-третє, є офіційним письмовим документом, який видається органом виконавчої влади; по-четверте, містить, змінює або скасовує норми права в рівнозначних підзаконних нормативно-правових актах, актах нижчої юридичної сили; по-п'яте, створюється в більш спрощеному порядку, чим закон, а також із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки та виразів «на виконання закону», «на підставі закону» тощо.

Підзаконні нормативно-правові акти виконують функції, які є більш конкретизованими та вузькими порівняно із функціями нормативно-правових актів загалом. Вони виконують регулятивну функцію, яка, зі свого боку, розділяється на функцію первинного та вторинного регулювання, управлінську функцію: роз'яснювальну та конкретизуючу, правоустановчу та правореалізаційну функції.

Традиційно у правовій системі України виділяють такі види підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади, як-от:

- постанова – офіційний письмовий документ, нормативно-правовий акт вищого органу виконавчої влади України – Кабінету Міністрів України, який має загальнообов'язковий характер та приймається колегіально у встановленому законодавством порядку;
- наказ – офіційний письмовий документ, нормативно-правовий акт міністерства, центрального органу виконавчої влади, їхніх територіальних органів та міністерств, що видається на підставі й на виконання нормативно-правових актів вищого рівня та обов'язковий для виконання;
- розпорядження – офіційний письмовий документ, нормативно-правовий акт, який видається головою місцевої державної адміністрації на виконання нормативно-правових актів вищої юридичної сили, обов'язковий для виконання на території місцевості відповідної державної адміністрації.

Додатково слід урахувати, що складовими частинами цих підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади можуть бути й інші акти, які мають або можуть мати кодифікований характер. До них слід зарахувати:

- 1) положення – акти, що містять правові норми, які визначають завдання, структуру, компетенцію і форми діяльності державних органів;
- 2) правила – нормативні приписи, що мають процедурний характер, визначають порядок організації тієї чи іншої діяльності;
- 3) інструкції – акти, предметом регулювання яких є управлінські відносини всередині системи органів влади, або регламентація загального порядку виконання якихось робіт;
- 4) статuti – нормативні акти, що регулюють порядок організації та діяльності державних і громадських організацій, які виконують господарські функції у сфері управління, тощо.

Жоден підзаконний акт не може втручатися у сферу законодавчого регулювання. Він повинен бути погоджений із законом або негайно скасований.

За своїм змістом підзаконні акти, як правило, є актами різних органів виконавчої влади. За суб'єктами видання та сферою поширення вони поділяються на загальні, місцеві, відомчі та внутрішньоорганізаційні акти. Загальні акти поширюються на всю територію та

населення держави, наприклад, постанови ВРУ, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України. До них належать нормотворчі розпорядження вищих (центральных) органів виконавчої влади. Вони виходять від президента країни чи голови уряду. Залежно від форми державного правління (президентська чи парламентська республіка), нормативно-правові акти вищої виконавчої влади знаходять зовнішній прояв у двох різновидах підзаконних актів: нормативних указах президента та постановах уряду.

Місцеві підзаконні акти видають місцеві органи представницької влади та органи місцевого самоврядування. Дія цих актів обмежена підвладною їм територією. Нормативні приписи місцевих органів державної влади й управління обов'язкові для всіх осіб, що проживають на цій території. Це можуть бути нормативні рішення або постанови ради, муніципалітету, мерії, префекта з найрізноманітніших питань місцевого характеру.

Відомчі нормативно-правові акти – це нормативно-правові акти загальної дії, проте вони поширюються лише на обмежену сферу суспільних відносин (митні, банківські, транспортні, державно-кредитні та інші).

Що стосується внутрішньоорганізаційних підзаконних актів, то вони видаються різними організаціями для регламентації своїх внутрішніх питань і поширюються на членів цих організацій. У межах, визначених актами вищої юридичної сили, внутрішньоорганізаційні нормативні акти регулюють найрізноманітніші відносини, що виникають у конкретній діяльності державних установ, підприємств, військових частин та інших організацій.

Висновки. Отже, акти публічного адміністрування є юридичною формою, у якій виявляються, надаються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії та рішення публічної влади. Приймаються вони з урахуванням Конституції та законів України, у межах компетенції відповідного органу (суб'єкта публічного права). Акти публічного адміністрування суттєво відрізняються від цивільно-правових правочинів, угод у сфері кримінального права, актів цивільного стану чи громадських організацій. Важливою особливістю актів публічного адміністрування, на відміну від зазначених вище актів, є односторонні владні рішення (волевиявлення) конкретних суб'єктів публічного права та їхніх посадових осіб.

Список використаних джерел

1. Конституція України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.12.2019).
2. Юридична енциклопедія. У 6 т. / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. Т. 1. Київ : Українська енциклопедія, 1998. 672 с.
3. Іванова Л. Ю. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційних актів органів внутрішніх справ України. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. Харків : ПРАВО. 2012. Вип. 19. С. 106–112.
4. Ковальов В. Г. Концептуальні засади дослідження актів державного управління. *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Державне управління. 2009. № 1. С. 19–24.
5. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
6. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 5-е изд., пересмотр. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2019. 576 с.
7. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / Ю. С. Шемшученко та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2010. 496 с.
8. Закон України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення: 11.12.2019).
9. Закон України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF> (дата звернення: 20.12.2019).
10. Закон України «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» від 25 березня 2016 р. № 229. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF> (дата звернення: 21.12.2019).

11. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.; за ред. О. В. Петришина, С. П. Погребняка, В. С. Смородинського та ін. Харків : Право, 2014. 368 с.
12. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Київ. нац. екон. ун-т, 2005. 21 с.
13. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 240 с.
14. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. № 213-І. URL : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108 (дата звернення: 26.11.2019).
15. Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» от 14 декабря 2000 г. № 160-ІІ (с изм.). *Национальная база данных Законодательства Республики Узбекистан*. URL : http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=2105726 (дата звернення: 25.11.2019).
16. Василевич Г. А. Научно-практический комментарий к Закону «О нормативно-правовых актах Республики Беларусь». Под ред. Г. А. Василевича. Минск, 2002. 206 с.
17. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 12.12.2012 № 0922. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021 (дата звернення: 27.11.2019).
18. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 (зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 28.11.2019).

References

1. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukr.].
2. Shemshuchenko, Yu. S. (Ed.). (1998). *Iurydychna entsyklopediia : v 6 t.* [Legal Encyclopedia: 6 volumes]. Kyiv : Ukrainska entsyklopediia, Vol. 1. 672 p. [in Ukr.].
3. Ivanova, L. Yu. (2012). Poniattia ta oznaky administratyvno-yurysdyktsiinykh aktiv orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy [Concepts and features of administrative and jurisdictional acts of law-enforcement bodies of Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H. S. Skovorody (Collected scientific works of H. S. Skovoroda Kharkiv National Pedagogical University)*. Kharkiv : PRAVO. No. 19. Pp. 106–112. [in Ukr.].
4. Kovalov, V. H. (2009). Kontseptualni zasady doslidzhennia aktiv derzhavnoho upravlinnia [Conceptual bases of research of acts of public administration]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Ser.: Derzhavne upravlinnia (Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Ser.: Public Administration.)*. No. 1. Pp. 19–24. [in Ukr.].
5. Bytiak, Yu. P., Harashchuk, V. M., & Zui, V. V. (Eds.). (2010). *Administratyvne pravo [Administrative Law] : textbook*. Kharkiv : Pravo, 624 p. [in Ukr.].
6. Rossinski, B. V., Starilov, Yu. N. (2019). *Admynystratyvnoe pravo [Administrative Law]: textbook / 5th ed, revision*. Moscow : Norma, INFRA-M, 576 p. [in Rus.].
7. Averianov, V. B. (Ed.) (2010). *Demokratychni zasady derzhavnoho upravlinnia ta administratyvne pravo: monohrafiia [Democratic principles of public administration and administrative law : a monograph]*. Kyiv : Vydavnytstvo «Iurydychna dumka», 496 p. [in Ukr.].
8. Zakon Ukrainy «Pro zatverdzhennia Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrainy» vid 18 lypnia 2007 r. № 950 [Law of Ukraine «On Approval of the Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine» No. 950 of July 18, 2007]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> [in Ukr.].
9. Zakon Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro derzhavnu reistratsiiu normatyvno-pravovykh aktiv ministerstv ta inshykh orhaniv vykonavchoi vlady» vid 28 hrudnia 1992 r. № 731 [Law of Ukraine «On Approval of the Regulation on State Registration of Regulatory Acts of Ministries and Other Executive Bodies» No. 731 of December 28, 1992]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF> [in Ukr.].
10. Zakon Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku obchyslennia stazhu derzhavnoi sluzhby» vid 25 bereznia 2016 r. № 229 [Law of Ukraine «On Approval of the Procedure for Calculating Civil Service Experience» No. 229 of March 25, 2016]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF> [in Ukr.].
11. Petryshyn, O. V., Pohrebniak, S. P., Smorodynskiy V. S., et al. (Eds.). (2014). *Teoriia derzhavy i prava [The theory of state and law] : pidruch. dlia stud. yuryd. vyshch. navch. zakl.* Kharkiv : Pravo, 368 p. [in Ukr.].

12. Horbunova, L. M. (2005). Pidzakonni normatyvno-pravovi akty: orhanizatsiino-pravovi pytannia zabezpechennia zakonnosti [By-laws: organizational and legal issues of legality] : *Extended abstract of Candidate's thesis*. Kyiv : Kyiv National Economic University, 21 p. [in Ukr.].

13. Horbunova, L. M. (2008). Pryntsyp zakonnosti u normotvorchii diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: monohrafiia [The principle of legality in the rulemaking of executive bodies: a monograph]. Kyiv : Yurinkom Inter, 240 p. [in Ukr.].

14. Zakon Respublyky Kazakhstan «O normatyvnykh pravovykh aktakh» ot 24 marta 1998 h. № 213-I [Law of the Republic of Kazakhstan "On Regulatory Legal Acts" No. 213-I of March 24, 1998]. Retrieved from http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108 [in Rus.].

15. Zakon Respubliki Uzbekistan «O normativno-pravovykh aktakh» ot 14 dekabria 2000 g. № 160-II (s izm.) [The Law of the Republic of Uzbekistan "On Regulatory Acts" No. 160-II of December 14, 2000 (as amended)]. *Natsyonalnaia baza dannykh Zakonodatelstva Respubliki Uzbekystan (National database of Legislation of the Republic of Uzbekistan)*. Retrieved from http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=2105726 [in Rus.].

16. Vasilevich, G. A. (Ed.). (2002). Nauchno-praktycheski kommentari k Zakonu «O normativno-pravovykh aktakh Respubliki Belarus» [Scientific and practical commentary on the Law "On regulatory acts of the Republic of Belarus"]. Minsk, 206 p. [in Rus.].

17. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro normatyvno-pravovi akty» vid 12.12.2012 r. № 0922» [Draft Law of Ukraine "On Regulatory Acts" No. 1222 of December 12, 2012]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021 [in Ukr.].

18. Zakon Ukrainy «Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady» vid 17.03.2011 r. (zi zminy) [Law of Ukraine "On Central Executive Bodies" of March 17, 2011 (as amended)]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [in Ukr.].

Paida Yuriy,

Doctor of Law, Associate Professor

(Kamianets-Podilskyi Tax Institute, Kamyanets-Podilsky)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6424-6419>

THE PROCEDURE FOR ELABORATION, ADOPTION, ENTRY INTO FORCE AND OPERATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTS

Public administration is an activity of executive and regulatory nature, which is carried out by special bodies of state power in the process of daily and direct management of various spheres of society. This activity is exercised through various means and procedures, expressed in certain administrative and legal forms. One of the most important forms (which also acts as a tool) of the executive power is the adoption of administrative acts. The author emphasizes that acts of public administration are a legal form in which operations and decisions of public authorities are revealed, provided, promulgated, and acquire the legal content. These acts are adopted in accordance with the Constitution and Laws of Ukraine, within the competence of the appropriate body (subject of public law). Acts of public administration are essentially different from civil acts, agreements in the field of criminal law, acts of civil status or public organizations. An important feature of public administration acts, unlike the above acts, is the unilateral authoritative decisions (wills) of specific entities of public law and their officials. The article deals with the most important form of executive power implementation, namely the adoption of administrative acts (concepts, their types, classifications). Special attention is paid to the certain features of public administration acts. The procedure for elaboration, adoption, entry into force and operation of acts of public administration is considered. The place of by-laws and regulatory acts in the system of public administration acts is determined. The comparative analysis of the Ukrainian legislation is made, the author draws his attention on the rulemaking activity of the authorized bodies, in particular in the part concerning normative and legal acts, with the legislation of the Republic of Kazakhstan, the Republic of Uzbekistan and the Republic of Belarus.

Key words: public administration; public authorities; administrative act; act of public administration.

Надійшла до редколегії 23.12.2019