

УДК 342.9:340.13:355.02(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.2.37>

РОЛЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Бліхар М. М.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
та інформаційного права*

*Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

ORCID: 0000-0003-2974-0419

e-mail: blikharm@ukr.net

Деточка А.Ю.

*докторант кафедри публічного
та приватного права*

Університету митної справи та фінансів

ORCID: 0009-0005-4302-7603

Бліхар М.М., Деточка А.Ю. Роль нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права під час дії правового режиму воєнного стану

У статті, на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел, зроблено спробу визначити роль нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права під час дії правового режиму воєнного стану. Авторами доведено, що правова природа нормативно-правового акта полягає в його здатності регулювати адміністративні правовідносини на основі сукупності відповідних галузевих норм. Іншими словами, нормативно-правові акти є одним із ключових джерел адміністративного права, правозабезпечувальне значення яких суттєво зростає в умовах воєнного стану або інших надзвичайних правових режимів.

Акцентовано увагу на тому, що ефективна правотворча діяльність, уособлена в чітких за змістом і зрозумілих нормативно-правових актах, має забезпечити правову визначеність у період війни, чітко окреслити адміністративно-правовий статус усіх без винятку суб'єктів публічних правовідносин та забезпечити дотримання принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

З огляду на це, особливої ваги набуває вимога не лише до формальної якості нормативно-правових актів, але й до їх відповідності принципам справедливості, пропорційності та правомірності дій публічної адміністрації в умовах підвищеної загрози. Необхідність оперативного реагування на виклики воєнного стану не повинна підміняти собою належну якість нормотворчої діяльності – навпаки, саме в критичні періоди держава має демонструвати взірць правового мислення, виваженого балансу публічних і приватних інтересів та непорушності засадничих цінностей. У цьому контексті автори звернули увагу на те, що нормативно-правовий акт постає не як інструмент управлінської діяльності, а як нормативна основа, яка визначає межі, підстави та способи здійснення публічної влади. Він є формою об'єктивації публічної волі, що задає юридичні орієнтири для всієї системи публічного адміністрування, забезпечуючи правову визначеність, передбачуваність і легітимність управлінських рішень.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правова норма, воєнний стан, джерело права, інструмент, нормативно-правовий акт, правовий режим, публічна адміністрація, публічна влада.

Blikhar M.M., Dyetochka A.Yu. The role of regulatory legal acts in the system of sources of administrative law during the legal regime of martial law.

The article, based on the analysis of doctrinal and normative sources, attempts to determine the role of normative legal acts within the system of sources of administrative law during the application of the legal regime of martial law. The authors demonstrate that the legal nature of a normative legal act lies in its capacity to regulate administrative legal relations on the basis of a set of relevant sectoral norms. In other words, normative legal acts represent one of the key sources of administrative law, the legal enforcement significance of which increases substantially under martial law or other extraordinary legal regimes.

Particular attention is paid to the fact that effective law-making activity, embodied in clear and comprehensible normative legal acts, must ensure legal certainty during wartime, clearly define the administrative and legal status of all subjects of public legal relations without exception, and ensure compliance with the rule of law — according to which human beings, their life and health, honour and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value.

Given this, the requirement for not only the formal quality of normative legal acts but also their conformity with the principles of justice, proportionality, and legality of actions by public administration bodies under conditions of heightened threat becomes especially significant. The need for a prompt response to the challenges of martial law must not substitute the proper quality of law-making activity — on the contrary, during critical periods, the state must demonstrate a model of legal reasoning, a well-considered balance of public and private interests, and steadfast commitment to fundamental values. In this context, the authors emphasize that a normative legal act should not be seen as a tool of administrative activity but as a normative foundation that defines the limits, grounds, and modes of exercising public authority. It is a form of objectified public will that sets legal guidelines for the entire system of public administration, ensuring legal certainty, predictability, and the legitimacy of administrative decisions.

Key words: administrative law, administrative legal norm, martial law, source of law, instrument, regulatory legal act, legal regime, public administration, public authority.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах правового режиму воєнного стану, який завжди характеризується суттєвим посиленням використання ресурсу імперативного методу правового регулювання, пріоритетною спрямованістю на потенціал обмежень та заборон, постає гостра необхідність у розробці чітких та конкретних правових умов та підстав їх застосування, й найголовніше — належного та оптимального їх закріплення в діючому законодавстві. Якість законодавства є неодмінною самодостатньою юридичною умовою ефективності права, критичність дотримання якої особливо проявляється в умовах надзвичайних правових режимів.

Адміністративне законодавство, як правова основа функціонування держави та її апарату не тільки в умовах війни, відіграє особливу роль під час планомірного переведення національної економіки, діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності на функціонування в умовах особливого періоду. Інакше кажучи, за таких обставин основний тягар правового впливу лягає на адміністративно-правові норми імперативного характеру, а акценти в публічному адмініструванні зміщуються у бік забезпечення потреб оборони, пошуку та оптимального використання мобілізаційних ресурсів тощо.

У свою чергу, опорою джерельної бази адміністративного права є нормативно-правові акти, в яких, власне, й концентрується нормативне вираження волі держави, її здатність оперативно реагувати на виклики особливого періоду, визначати порядок дій, обмежень і відповідальності в умовах загрози національній безпеці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Нормативно-правовий акт, як предмет наукових досліджень вченими-адміністративістами, завжди був і буде в об'єктиві уваги. В різні історичні періоди розвитку правової доктрини, він вивчався такими вченими як В.Б. Авер'янов, С.І. Баран, В.М. Бевзенко, Я.О. Берназюк, В.В. Галунько, П.В. Діхтієвський О.Ю. Дрозд, Н.Ю. Кантор, О.В. Кузьменко, П.С. Лютиков, П.В. Макушев, Р.С. Мельник, Р.В. Миронюк, Т.П. Мінка, К.М. Пількова, Д.В. Приймаченко, О.В. Пушняк, Я.С. Рябенко, А.О. Селіванова, В.О. Скрипченко, Н.В. Шевцова, М.В. Шевченко та інших.

Серед сучасних досліджень можна назвати праці О.М. Пилип'юка, який у межах аналізу адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини в умовах правового режиму воєнного стану, приділяє ґрунтовну увагу нормативно-правовим актам, які вчений називає інструментами такого адміністративно-правового забезпечення [1], Н.В. Єфіменко, яка вивчає оскарження нормативно-правових актів за правилами адміністративного судочинства [2], О.В. Рой, який досліджує правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору [3], М.Ю. Щирба, у працях яких підіймаються питання теоретичні питання порядку встановлення та визначення напряду дії нормативно-правових актів в Україні [4], М.М. Хилі, дослідження якого присвячені нормативно-правовим актам як джерелам адміністративного права України та багатьох інших [5].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є визначення ролі нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права під час дії правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вирішуючи поставлене наукове завдання, варто розпочати з того, що вже в умовах широкомасштабної війни звершився багаторічний процес унормування надважливих питань, що стосуються правотворчої функції держави, й тому числі визначення суті нормативно-правових та інших актів. Так, у нещодавно прийнятому Законі України від 24 серпня 2023 року «Про правотворчу діяльність» закріплено, що нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі (крім випадків, визначених цим Законом), який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію [6].

Така дефініція в цілому не надто контрастує із теорію права, де до особливостей нормативно-правового акта, як джерела права, традиційно відносять: визначену процедуру прийняття, зокрема, органом, який має відповідну компетенцію; можливість бути прийнятим шляхом не лише правотворчості компетентного органу, а й прямого волевиявлення народу чи його частини, наприклад, на референдумі (як на загальнонаціональному (державному), так і на місцевому (локальному) рівнях); наявність власної структури; заздалегідь встановлену юридичну силу в ієрархії нормативно-правових актів; наявність часових, просторових і суб'єктивних характеристик. нормативно-правовий акт як джерело права – це акт правотворчості, який: а) приймається як шляхом безпосереднього волевиявлення народу, так і уповноваженим на це органом за встановленою процедурою; б) містить загальнообов'язкові правила поведінки, легітимізовані людьми; в) розрахований на невизначене коло осіб та багаторазове застосування [7, с. 155].

Натомість, аналіз адміністративно-правової літератури свідчить про те, що визначення правової природи нормативно-правового акту є доволі дискусійним питанням. Так, Л.Є. Букіна вважає, що під нормативно-правовим актом слід розуміти офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави, органом місцевого самоврядування чи уповноваженим на це іншим суб'єктом, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і яким встановлюються, змінюються чи скасовуються норми права. До його ознак як об'єкта оскарження в адміністративному судочинстві вчена відносить те, що він: 1) приймається уповноваженим суб'єктом (органом державної влади; місцевого самоврядування; уповноваженою посадовою особою чи регуляторним органом); 2) встановлює, змінює чи скасовує норми права; 3) розрахований на невизначене коло осіб; 4) застосовується неодноразово [8, с. 173; 9; 10].

У свою чергу, на думку М.М. Хилі, особливостями нормативно-правового акту, як джерела адміністративного права України є:

- 1) посідає чільне місце серед елементів системи формально-юридичних джерел адміністративного права;
- 2) має чітку структуру, механізм прийняття та введення в дію (забезпечується засобами юридичної техніки та процедурно-процесуальним характером їх формування);
- 3) науково закріплена ієрархія нормативно-правових актів за різними критеріями (оскільки законодавчо закріпленої ієрархії так і не напрацьовано);
- 4) суб'єктами нормотворення є фактично всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства;
- 5) у сучасних умовах спрямований розвиток на гармонізацію із правом Європейського Союзу, як елемент конвергенції правових систем [5, с. 79].

Н.В. Єфіменко, узагальнивши найбільш вдалі, на її думку, підходи до визначення нормативно-правового акту у доктринальних джерелах, зазначає, що нормативно-правовий акт слід розуміти як офіційний письмовий документ уповноваженого суб'єкта правотворчості, що закріплює норми права, тобто формально визначені загальнообов'язкові правила поведінки, яким притаманний загальний характер, постійна дія, можливість їх багаторазового застосування та охоплення ними необмеженого кола учасників однотипних суспільних відносин. При цьому дослідниця підкреслює, що основною вигідною відмінністю цього визначення від тих, що утвердились у положеннях законодавства України та які допускають накладення дублюючих за змістом формулювань «встановлює, змінює чи скасовує норми права» та «розрахований на довгострокове та неодноразове застосування», що є невід'ємною конститутивною ознакою норм права, встановлення, зміни або скасування яких вже була відображення у визначенні [11, с. 31; 12, с. 395].

У свою чергу О.М. Пилип'юк, наголошуючи на відмінності публічного адміністрування та адміністративно-правового забезпечення, зауважує, що єдиним інструментом такого забезпечення виступає саме нормативно-правовий акт. Дослідник, слідуючи своїй логіці досить показово описує ознаки виділених ним нормативно-правових інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини в умовах правового режиму воєнного стану¹, які фактично співпадають змістовно із рисами нормативно-правового акту як джерела адміністративного права [1, с. 44].

На противагу цьому варто навести інший підхід. Нормативно-правові акти, як інструменти публічного адміністрування, розглядають переважна більшість вчених-адміністративістів. Так, на думку авторів підручника «Адміністративне право України. Повний курс» ознаками нормативних актів є:

1) без нормативних актів не може існувати публічне адміністрування, без них суб'єкти публічної адміністрації не в змозі ефективно забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб; це викликано тим, що загальні норми, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують урегулювання нормами адміністративного права, тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації їх до стадії правозастосування;

2) за своєю юридичною природою видання підзаконних нормативних актів – це правотворчий підзаконний напрямок адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість), що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру – тим самим вони мають подвійну юридичну природу: по-перше, є інструментом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-друге – нормою адміністративного права;

3) мають владний вольовий характер відповідно до вольової сутності самого адміністративного права, спричиняють нормативні наслідки в ході реалізації завдань публічної адміністрації;

4) здійснюються у формі видання суб'єктами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру.

5) юридичне значення нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування полягає в тому, що вони є первинним інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань;

6) ухвалюються виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації у встановленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою.

7) можуть бути опротестовані або оскаржені в установленому чинним законодавством порядку (наприклад у порядку адміністративного судочинства);

8) у разі нетримання вміщених у них юридично-владних приписів спричиняють особливі юридичні наслідки – відповідальність винної сторони.

На підставі вказаного, вчені-адміністративісти, стверджують, що нормативний акт – це владні ухвалені у процесі підзаконної розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації при-

¹ На думку О.М. Пилип'юка, ознаками нормативно-правових інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини в умовах правового режиму воєнного стану є: письмовий характер; формальна визначеність; загальнообов'язковий та офіційний характер; розрахованість на неодноразове застосування; поширеність на необмежене коло осіб; спеціальний порядок прийняття (видання, ухвалення) лише спеціально уповноваженими на те суб'єктами публічної влади; наявність норм адміністративного права, що закріплюють умови для реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина [1, с. 44].

писи загального характеру з питань компетенції всіх органів (посадових осіб), установ, що породжують юридичні наслідки щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування [13, с. 146-147].

Цікаво, що у деяких навчальних джерелах можна зустріти ідею про те, що нормативні акти публічної адміністрації одночасно виконують дві основні функції – вони є джерелом адміністративного права; є інструментом діяльності публічної адміністрації. В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник наголошують, що чим нижче розташований суб'єкт публічної адміністрації в адміністративній ієрархії, тим більше виданий їм нормативний акт нагадує інструмент діяльності. Натомість акти суб'єктів публічної адміністрації загальнодержавного рівня становлять собою насамперед джерела адміністративного права. У таких актах, як уточнюють вчені, зосереджуються норми адміністративного права, які є обов'язковими до виконання [14, с. 253].

На нашу думку, підхід щодо визначення нормативно-правового акта як інструменту публічного адміністрування і пов'язані з ним спроби фактичного ототожнення правотворчої та правозастосовчої функцій навряд чи можуть вважатися достатньо обґрунтованими. У нашому баченні нормативно-правовий акт не може одночасно виконувати дві функції, притаманні різним напрямкам діяльності публічної влади – правотворчості та правозастосуванню.

Ми виходимо з того, що правотворчість, втілюючись у форму нормативно-правового акта, є особливим видом діяльності, здійснюваним уповноваженими суб'єктами публічної влади шляхом формулювання, зміни або скасування правових норм, які ґрунтуються на суспільних потребах та інтересах. Правозастосування ж, у межах концепту романо-германської правової системи, не може вбирати у себе ознаки правотворчості або підміняти її, навіть у надзвичайних обставинах.

Інструменти публічної адміністрації в теорії адміністративного права, як правило, розглядаються як зовнішній вияв однорідних за характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюються в межах визначеної законом компетенції з метою досягнення певного управлінського результату. Звідси логічно випливає, що інструмент публічного адміністрування сам по собі не містить адміністративно-правових норм, а лише базується на них і є формою їх застосування. У той час як нормативно-правовий акт є структурованою сукупністю саме таких норм – матеріальних, процесуальних і процедурних – які й визначають рамки, механізми та умови реалізації повноважень публічної адміністрації.

І наостанок про те, що сутність нормативного акту залежить від статусу та місця суб'єкта публічної адміністрації у ієрархії суб'єктів публічної влади. На наше переконання, це жодним чином не може впливати на правову природу та функціональну спрямованість нормативно-правового акту, які мають характер констант, що не змінюються по суті. У цьому контексті, слід акцентувати увагу на тому, що хоча зміст, форма та юридична сила нормативно-правового акта можуть бути зумовлені статусом органу, який його видає, правова природа такого акта залишається сталою. Інакше кажучи, належність суб'єкта публічної адміністрації до тієї чи іншої ланки ієрархії органів публічної влади не змінює сутності самого нормативно-правового акта як джерела загальнообов'язкових приписів. Усі нормативно-правові акти, незалежно від рівня суб'єкта нормотворення, поділяють спільні риси: вони містять правила поведінки загального характеру, мають юридично обов'язкову силу, спрямовані на регулювання невизначеного кола випадків та осіб у часі та просторі.

У цьому контексті важливо розрізняти змінні параметри нормативно-правових актів (наприклад, їх юридичну силу, сферу дії, процедуру прийняття тощо), які дійсно залежать від ієрархічного статусу нормотворчого органу, і інваріантні характеристики, що становлять фундамент правової природи нормативного акта. До останніх належить саме його нормативність як така: здатність встановлювати правила поведінки загального характеру, бути джерелом публічного регулювання, створювати правові наслідки для невизначеного кола суб'єктів.

Функціональна спрямованість нормативно-правового акта також не змінюється залежно від місця суб'єкта у системі публічної адміністрації. Її призначення – врегулювати суспільні відносини у певній сфері шляхом формулювання загальнообов'язкових норм – є універсальним для всіх рівнів нормотворення. Таким чином, ми рішуче відкидаємо підхід, згідно з яким «вищість» або «нижчість» суб'єкта нормотворення автоматично трансформує саму правову природу акта, який ним видається.

Висновки. Таким чином, на нашу думку, правова природа нормативно-правового акта полягає в його здатності регулювати адміністративні правовідносини на основі сукупності відповідних галузевих норм. Іншими словами, нормативно-правові акти є одним із ключових джерел адміністративного права, правозабезпечувальне значення яких суттєво зростає в умовах воєнного стану або інших надзвичайних правових режимів.

Ефективна правотворча діяльність, уособлена в чітких за змістом і зрозумілих нормативно-правових актах, має забезпечити правову визначеність у період війни, чітко окреслити адміністративно-правовий статус усіх без винятку суб'єктів публічних правовідносин та забезпечити дотримання принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

З огляду на це, особливої ваги набуває вимога не лише до формальної якості нормативно-правових актів, але й до їх відповідності принципам справедливості, пропорційності та правомірності дій публічної адміністрації в умовах підвищеної загрози. Необхідність оперативного реагування на виклики воєнного стану не повинна підміняти собою належну якість нормотворчої діяльності – навпаки, саме в критичні періоди держава має демонструвати взірць правового мислення, виваженого балансу публічних і приватних інтересів та непорушності засадничих цінностей. У цьому контексті нормативно-правовий акт постає не як інструмент управлінської діяльності, а як нормативна основа, яка визначає межі, підстави та способи здійснення публічної влади. Він є формою об'єктивації публічної волі, що задає юридичні орієнтири для всієї системи публічного адміністрування, забезпечуючи правову визначеність, передбачуваність і легітимність управлінських рішень. Саме тому якість нормативно-правових актів набуває значення не лише для формального регулювання, але й для зміцнення авторитету публічної влади, особливо в умовах кризових викликів.

Не менш важливим є й забезпечення механізмів належного моніторингу та періодичного перегляду нормативно-правових актів, ухвалених в умовах надзвичайного правового режиму. Це необхідно для запобігання надмірній регуляторній експансії, уникнення колізій у правозастосуванні та адаптації регулювання до динаміки суспільних трансформацій. Зміст і структура таких актів мають відповідати не лише кон'юктурі моменту, а й логіці тривалого правового розвитку, де кожна норма – це ланка в цілісній системі права, орієнтованій на людину як основний суб'єкт і адресат державної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пилип'юк О.М. Адміністративно-правове забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини в умовах правового режиму воєнного стану: дис. ... докт. філософ. у галузі права: 081. Дніпро, 2025. 216 с.
2. Єфіменко Н.В. Оскарження нормативно-правових актів за правилами адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2024. 18 с.
3. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 23 с.
4. Щирба М.Ю. Порядок встановлення та визначення напряму дії нормативно-правових актів в Україні: теоретико-прикладні аспекти. 2023. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. Том 1 № 79. С. 110–114.
5. Хиля М.М. Нормативно-правові акти як джерела адміністративного права України:: дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2019. 201 с.
6. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
7. Загальна теорія права: підручник. за заг. ред. М.І. Козюбри. К., 2015. 392 с.
8. Букіна Л.Є. Нормативно-правові акти як об'єкти оскарження в адміністративному судочинстві України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 3 (69). Том 2. С. 170–175.
9. Головченко В. Як розрізнити правові акти за ознаками їх нормативності? *Закон і Бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/81856-yak_rozrzniti_pravovi_akti_za_oznakami_ih_normativnosti.html.
10. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. Х.: Право, 2009. 279 с.
11. Єфіменко Н.В. Оскарження нормативно-правових актів за правилами адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2024. 195 с.

12. Єфіменко Н.В. Нормативно-правовий акт у законодавстві та практиці адміністративного судочинства: визначення та відмежування від суміжних категорій. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 391–396.
13. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
14. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.