

УДК 342.9.23:351.746

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v101.2024.12>*О. П. Махмурова-Дишлюк*

## **ВИДАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УМОВАХ ВОЄННОГО КОНФЛІКТУ В УКРАЇНІ**

**Вступ.** Звертаючи до питання захисту прав, свобод та законних інтересів громадян України в умовах повномасштабного російського терористичного вторгнення необхідно виявити та критично проаналізувати правовий інструментарій їх забезпечення. Серед широкої палітри таких інструментів по праву первинним визнається – видання адміністративними органами підзаконних нормативно-правових актів. Адже сама вітчизняна система права, яка побудована за дедуктивним методом Романо-германської правової сім'ї, практичного не може забезпечити свою регулятивну та охоронну функції без такого виду норм права. Крім того необхідно підкреслити, що видання адміністративними органами підзаконних нормативно-правових актів є єдиним правотворчим інструментом публічного адміністрування.

Саме особливостям видання нормативно-правові актів, як інструментів публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина для умов воєнного конфлікту в Україні буде присвячена аналізована стаття.

**Огляд останніх досліджень.** До проблеми адміністративно правового забезпечення прав свободи людини і громадянина в умовах воєнного конфлікту в Україні звертали свою увагу вітчизняні вчені М. Алексійчук, Н. Армаш, В. Бібік, С. Бескоровайний, Я. Букреев, А. Вишневський, В. Галуцько, І. Глобенко, П. Діхтєвський, Я. Журавель, М. Доненко, І. Дзюба, В. Біла, В. Колпаков, Т. Короткий, О. Кузьменко, О. Куракін, В. Іванченко, О. Романова, В. Зьолка, О. Осауленко, С. Марущенко, І. Підберезних, О. Правоторова, Ю. Радковець, Є. Руденко, О. Савинець, С. Сірий, О. Сікорський, Т. Тарахонич, Г. Христова на ін. Проте вони аналізовану нами проблематику безпосередньо не аналізували, а зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства та практики діяльності публічної адміністрації розкрити юридичну природу видання нормативно-правових актів як інструменту публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного конфлікту в Україні.

**Виклад основних положень.** Закон України «Про правотворчу діяльність» визначив, що нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий (видааний) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі, який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію [1]. Прикладом, з сфери нашого аналізу є видання Кабінетом Міністрів України Постанови від 30 травня 2023 р. № 600,

якою затверджено «Порядок надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна», який визначає механізм надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна та її використання відповідно до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України» [2].

В структурі законодавства України, які класифікуються від актів вищої до актів нижчої юридичної сили відносяться: Конституцію України – Основний Закон України, закони та підзаконні нормативно-правові акти. Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою [1]. Не дивлячись, в цілому, на вдале законодавче оформлення категорійного визначення підзаконного нормативно-правового акту в Законі України 24 серпня 2023 р. №3354-IX, воно не є єдиним, Кодекс адміністративного судочинства України прописує, що «нормативно-правовий акт» – це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [3]. Не здійснюючи критичного аналізу з погляду адміністративного процесу останню категорію, хочемо зазначити, що її не доцільно застосовувати у широкому форматі за межами адміністративного судочинства. Адже, з погляду теорії права в ньому закладено засадничу невідповідність поняття та змісту.

Отже, за основу нашого аналізу буде взято законодавче визначення категорії «підзаконний нормативно-правовий акт» прописане в Законі України 24 серпня 2023р. №3354-IX. В його змісті підзаконний нормативно-правовий акт приймається у визначеній Конституцією України та (або) законом формі. Визначення Конституцією України та (або) законом форми підзаконного нормативно-правового акта не є делегуванням законодавчих повноважень щодо кола суспільних відносин, що може регулюватися виключно законом. У разі якщо Конституцією України та законом передбачено видання підзаконного нормативно-правового акта у формі положення, порядку, інструкції, правил або іншого виду акта, що містить норми права, такий акт затверджується суб'єктом правотворчої діяльності підзаконним нормативно-правовим актом. Затверджений акт є невід'ємною складовою підзаконного нормативно-правового акта, яким його затверджено, та має силу такого підзаконного нормативно-правового акта. У випадках та в межах, передбачених законом, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, суб'єкти правотворчої діяльності можуть приймати спільні підзаконні нормативно-правові акти [1]. Наприклад, спільним Наказом Міністерства енергетики України та Фонду державного майна України від 22 лютого 2023 р. № 57/342 було затвер-

джено Методику визначення шкоди та збитків, завданих об'єктам енергетичної інфраструктури України внаслідок збройної агресії російської федерації. Згідно з якою визначений механізм оцінки шкоди та збитків, завданих об'єктам енергетичної інфраструктури України внаслідок втрати, руйнування або пошкодження у зв'язку зі збройною агресією російської федерації, яка є обов'язковою для використання під час оцінки збитків, завданих постраждалим внаслідок збройної агресії, у тому числі під час проведення судової експертизи, пов'язаної з оцінкою збитків, завданих постраждалим внаслідок збройної агресії [4].

В юридичній літературі з адміністративного права розкривається що видання нормативно-правових актів – це правотворчий підзаконний напрямок діяльності адміністративних органів, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру на основі законів та їх виконання, які породжують юридичні наслідки стосовно конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування. Вчені-адміністративісти за суб'єктами видання здійснюють їх класифікацію, виділяючи певні форми [5]. Так Президент України видає «укази» нормативно-правового характеру як акти Глави держави, видані на основі й на виконання Конституції та законів України та пов'язанні з питаннями публічного адміністрування в першу у сфері оборони та закордонних справ. Наприклад, Указом Президента України 26 липня 2023 року №452 «Про продовження строку проведення загальної мобілізації» у зв'язку з триваючою широкомасштабною збройною агресією російської федерації проти України та з метою забезпечення оборони держави, підтримання боєздатності Збройних Сил України та інших військових формувань, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно Конституції та Законів України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [6].

Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади в межах своєї компетенції на основі й на виконання Конституції та законів України видає «постанови» як нормативно-правові акти, що є обов'язковими до виконання для всієї вертикалі виконавчої влади, у визначених законом випадках органами місцевого самоврядування та приватними особами, які є учасниками врегульованих адміністративно-правових відносин. Наприклад, Постановою Уряду України від 12 вересня 2023р. № 975 визначено повноваження деяких органів у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України, зокрема Міністерства внутрішніх справ щодо забезпечення комунікації з близькими родичами осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та членами їх сімей. Міністерств, з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій щодо виконання державних зобов'язань за бюджетною програмою «Забезпечення захисту прав і свобод громадян України, що проживають на тимчасово окупованій території України, допомоги громадянам України з гуманітарно-кризових питань та здійснення заходів із передачі та репатріації тіл (останків) осіб, загиблих (померлих) у зв'язку із збройною агресією проти України» [7].

Ще одним наглядним прикладом в аналізованій нами сфері є Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209 що внесла зміни у Порядок проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, яка була

затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841. Згідно з якою з метою захисту дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, в умовах воєнного стану обласні військові адміністрації за погодженням з органами військового командування на відповідній території та Координаційним штабом з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану можуть прийняти рішення про проведення обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з їх батьками, особами, які їх замінюють, або іншими законними представниками з окремого населеного пункту в місцевості, де ведуться бойові дії. Обов'язкова евакуація в примусовий спосіб дітей має здійснюватися за супроводом одного з батьків, особи, яка їх замінює, або іншого законного представника [9].

Нормативно-правові накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які видаються на основі Конституції та законів України, указів Президента та Кабінету Міністрів України шляхом їх уточнення та деталізації [5]. Наприклад, Наказ Міністерства оборони України 25 травня 2023 року № 308, яке Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 8 червня 2023 р. за № 954/40010 було затверджено «Порядок і умови призначення та виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) військовослужбовців Державної спеціальної служби транспорту в період дії воєнного стану», який визначають механізм оформлення документів, необхідних для призначення одноразової грошової допомоги, передбаченої пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану», алгоритм її призначення та виплати [8].

На місцевому рівні підзаконні нормативно-правові акти можуть видавати місцеві військові адміністрації та органи місцевого самоврядування. Наприклад, Розпорядженням начальника Дніпропетровської обласної військової адміністрації «Про організацію та проведення (продовження) заходів загальної мобілізації на території Дніпропетровської області» від 8 вересня 2023р. № 325/0/527/23, начальника районних військових адміністрацій було поставлено завдання актуалізувати розпорядження щодо забезпечення виконання заходів проведення загальної мобілізації на території району [10]. Хоча треба зазначити, що практичне видання ними норм права загального характеру місцевими органами виконавчої влади здійснюється не часто. У своїй виконавчій діяльності вони користуються, як правило нормами адміністративного права вищого рівня [11].

**Висновки.** Отже, усе вище викладене дає можливість формулювати наступні узагальнення щодо видання нормативно-правові актів, як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного конфлікту в Україні:

– підзаконний нормативно-правовий акт в умовах воєнного конфлікту в Україні – це акт, прийнятий (виданий) адміністративним органом на основі та на виконання Конституції, оборонних та правозахисних законів України, чинних міжнародних договорів України (в першу Женевських конвенцій), який спрямований на попередження та відновлення порушених прав і законних інтересів громадян України та юридичних осіб російськими терористами;

– Президент та Кабінет Міністрів України, в межах своєї компетенції на основі й з виконання Конституції та законів України видають укази та постанови як нормативно-правові акти, що є обов'язковими до виконання для всієї вертикалі виконавчої влади, у визначених законом випадках органами місцевого самоврядування та приватними особами, які є учасниками врегульованих адміністративно-правових відносин, що стосується питань оголошення та підтримання воєнного стану, затвердження порядків, методик захисту прав і законних інтересів прав і свобод людини та увіковічення пам'яті загиблих;

– Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади на основі Конституції та законів України, указів Президента та Кабінету Міністрів України шляхом їх уточнення та деталізації видають підзаконні нормативно-правові акти, які затверджують інструкції, процедури забезпечення прав і законних інтересів прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного конфлікту в Україні;

– виявлено, що на місцевому рівні військові державні адміністрації та органи місцевого самоврядування не часто видають підзаконні нормативно-правові акти, у своїй виконавчій діяльності вони користуються, як правило, нормами адміністративного права вищого рівня.

Отже, видання нормативно-правових актів, як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного конфлікту в Україні – це правотворчий підзаконний напрямок діяльності адміністративних органів, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру на основі законів та їх виконання, шляхом їх деталізації та уточнення у формі порядків, методики, інструкцій, процедур стосовно утвердження вторинних норм адміністративного права спрямованих на попередження та відновлення порушених прав і законних інтересів громадян України та юридичних осіб російськими терористами до моменту їх правозастосування.

### Література

1. Про правотворчу діяльність. Закон України 24 серпня 2023 р. №3354-ІХ. *Голос України* офіційне видання від 19.09.2023 № 32.

2. Порядок надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2023 р. № 600. Урядовий кур'єр офіційне видання від 15.06.2023. № 119

3. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. ст. 446

4. Методика визначення шкоди та збитків, завданих об'єктам енергетичної інфраструктури України внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Затверджено Наказом Міністерства енергетики України, Фонду державного майна України 22 лютого 2023 року № 57/342. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 1 травня 2023 р. за № 708/39764. *Офіційний вісник України* офіційне видання від 16.05.2023. № 47. стор. 256. стаття 2621. код акта 118105/2023.

5. Галуцько В., Стеценко С., Берlach А., та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.

6. Про продовження строку проведення загальної мобілізації. Указ Президента України від 26 липня 2023 р. №452. <https://www.president.gov.ua/documents/4522023-47797>.

7. Питання визначення повноважень деяких органів у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України. Постанова від 12 вересня 2023 р. № 975. *Урядовий*



кур'єр <https://www.kmu.gov.ua/npas/pytannia-vyznachennia-povnovazhen-deiakykh-orhaniv-u-sferi-dotrymanna-norm-mizhnarodnoho-s975-120923>.

8. Порядок і умови призначення та виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) військовослужбовців Державної спеціальної служби транспорту в період дії воєнного стану. Затверджено Наказом Міністерства оборони України 25 травня 2023р. № 308. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 08 червня 2023р. за №954/40010. *Офіційний вісник України* офіційне видання від 07.07.2023. № 60. стор. 68. стаття 3391. код акта 118913.

9. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841 і від 29 липня 2022 р. № 854. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209. *Верховна Рада України*. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2023-%D0%BF#Text>

10. Про організацію та проведення продовження заходів загальної мобілізації на території Дніпропетровської області. Розпорядження начальника обласної військової адміністрації від 8 вересня 2023р. № 325/0/527/23. Дніпропетровська обласна державна адміністрація. 2023. <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/vidkriti%20dani/mobilizaciya/2023/09.2023/rozporjadjhennya.pdf>

11. Документи Львівської міської ради. 2023. <https://city-adm.lviv.ua/lmr/docs-decision>

### Анотація

**Махмурова-Дишлюк О. П.** Видання нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного конфлікту в Україні. – Стаття.

В статті розкрито особливості видання нормативно-правових актів, як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного конфлікту в Україні. Доведено, що це правотворчий підзаконний напрямок діяльності адміністративних органів, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру на основі законів та їх виконання, шляхом їх деталізації та уточнення у формі порядків, методики, інструкцій, процедур стосовно утвердження вторинних норм адміністративного права спрямованих на попередження та відновлення порушених прав і законних інтересів громадян України та юридичних осіб російськими терористами до моменту правозастосування. Узагальнено, що підзаконний нормативно-правовий акт в умовах воєнного конфлікту в Україні – це акт, прийнятий (виданий) адміністративним органом на основі та на виконання Конституції, оборонних та правозахисних законів України, чинних міжнародних договорів України, в першу чергу Женевських конвенцій. З'ясовано, що Президент та Кабінет Міністрів України, в межах своєї компетенції на основі й з виконання Конституції та законів України видають укази та постанови як нормативно-правові акти, що є обов'язковими до виконання для всієї вертикалі виконавчої влади. У визначених законом випадках органами місцевого самоврядування та приватними особами, які є учасниками врегульованих адміністративно-правових відносин, що стосується питань оголошення та підтримання воєнного стану, утвердження прав і свобод людини та увіковічення пам'яті загиблих. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади на основі Конституції та законів України, указів Президента та Кабінету Міністрів України шляхом їх уточнення та деталізації видають підзаконні нормативно-правові акти, які затверджують інструкції, процедури забезпечення прав і законних інтересів прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного конфлікту в Україні. Виявлено, що на місцевому рівні військові державні адміністрації та органи місцевого самоврядування не часто видають підзаконні нормативно-правові акти, у своїй виконавчій діяльності вони користуються, як правило, нормами адміністративного права вищого рівня.

*Ключові слова:* адміністративний орган, виконавча влада, виконавча діяльність, воєнний конфлікт, законодавство, норма права, підзаконна правотворчість, розпорядча діяльність.

### Summary

**Makhmurova-Dyshliuk O. P.** Issuance of regulatory and legal acts as tools of public administration to ensure human and citizen rights and freedoms in the conditions of the military conflict in Ukraine. – Article.

The article reveals the peculiarities of the publication of normative legal acts as tools of public administration to ensure the rights and freedoms of a person and a citizen in the conditions of a military conflict in Ukraine. It has been proven that this is a law-making sub-legislative direction of activity of administrative bodies, which provides administrative activity through the adoption of rules of a general nature on the basis of laws and their implementation, through their detailing and clarification in the form of orders, methods, instructions, procedures regarding the approval of secondary norms of administrative

law aimed at prevention and restoration of violated rights and legitimate interests of Ukrainian citizens and legal entities by Russian terrorists until the moment of enforcement. It is summarized that a secondary regulatory legal act in the conditions of a military conflict in Ukraine is an act adopted (issued) by an administrative body based on and for the implementation of the Constitution, defense and human rights laws of Ukraine, current international treaties of Ukraine, primarily the Geneva Conventions. It was found that the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine, within their competence, because of and for the implementation of the Constitution and laws of Ukraine, issue decrees and resolutions as normative legal acts, which are mandatory for the entire vertical of the executive power. In cases specified by law, by local self-government bodies and private individuals who are participants in regulated administrative-legal relations regarding the declaration and maintenance of martial law, the affirmation of human rights and freedoms, and the perpetuation of the memory of the dead. Ministries and other central bodies of executive power based on the Constitution and laws of Ukraine, decrees of the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine, by clarifying and detailing them, issue subordinate legal acts that approve instructions, procedures for ensuring the rights and legitimate interests of human and citizen rights and freedoms in the conditions military conflict in Ukraine. It was found that at the local level, military state administrations and local self-government bodies do not often issue subordinate legal acts, in their executive activities they use, as a rule, the norms of administrative law of a higher level.

*Key words:* administrative body, executive activity, executive, legislation, management activity, military conflict, rule of law, subordinate legislation.