

## ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ДО АКТИВ СУБ'ЄКТИВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ – ВАЖЛИВА УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті проаналізовано вимоги до актів суб'єктів владних повноважень та умови чинності таких актів.

**Ключові слова:** рішення суб'єкта владних повноважень, акт адміністрації, вимоги до акта адміністрації, дотримання вимог, дія акта адміністрації.

Головною метою діяльності органів виконавчої влади має бути ефективне забезпечення реалізації і дотримання прав, свобод та інтересів людини. Однак втілення цього принципу неможливе без чіткої регламентації діяльності, в тому числі й правотворчої, органів виконавчої влади. Необхідно на належному нормативному рівні закріпити правила та вимоги щодо прийняття рішень суб'єктами владних повноважень (як нормативно-правового, так і індивідуального характеру), передбачити ефективні механізми, які б унеможливили свавілля органів виконавчої влади під час прийняття рішень та передбачали реальну, а не декларативну відповідальність адміністрації за порушення прав, свобод та інтересів людини.

Для реалізації зазначених положень одночасно необхідними є наукові дослідження проблем нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та прийняття низки законодавчих актів: «Про центральні органи виконавчої влади», «Про нормативно-правові акти». На жаль, доводиться констатувати, що вказані законопроекти не вносять істотних змін у визначений Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Регламентом Кабінету Міністрів України, «Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України» та «Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади» порядок видання (прийняття) [1] нормативно-правових актів органів виконавчої влади як процесу здійснення державної політики у відповідній сфері, а також не містять чітких визначень та критеріїв класифікації нормативно-правових актів, які видаються (приймаються) органами виконавчої влади [2]. Особливо важливим для практичного втілення принципу верховенства права у правотворчій діяльності органів виконавчої влади є закріплення у законодавстві вимог до актів, які видаються (приймаються) суб'єктами владних повнова-

жень, та ефективних механізмів контролю за дотриманням таких вимог [3].

У літературі визначено такі *ключові вимоги*, яким має відповідати кожен акт адміністрації:

- 1) відповідність положенням Конституції, чинним законам та іншим нормативно-правовим актам згідно з їхньою ієрархічністю;
- 2) непорушність та необмежуваність встановлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, громадських об'єднань, підприємницьких та комерційних організацій;
- 3) використання при виданні акта адміністрації лише тих найменувань, які передбачено чинним законодавством;
- 4) суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення та прийняття встановлених актів адміністрації. До конкретних вимог щодо цього пункту можна віднести:
  - дотримання принципу колегіальності у передбачених законом випадках;
  - узгодження проектів актів із зацікавленими сторонами;
  - забезпечення відкритості у правотворчому процесі, яка полягає у наданні вільного доступу до інформації щодо проектів, чинних та скасованих нормативно-правових актів;
  - наявність усіх необхідних реквізитів (штампів, печаток, підписів посадових осіб, строків виконання тощо);
- 5) видання (прийняття) акта адміністрації уповноваженим на це органом (посадовою особою) і в межах його компетенції;
- 6) різні за найменуваннями акти адміністрації видаються різними органами.

Деякі дослідники зменшують кількість обов'язкових вимог до акта адміністрації та вказують, що недейсним слід визнавати акт, який:

- 1) виданий (прийнятий) неуповноваженим органом або органом із перевищенням компетенції;
- 2) не відповідає законам; 3) виданий і підписаний

з порушенням форми і порядку, визначених законом [4]. На нашу думку, таке звуження кількості та суті вимог до правомірності правових актів має недоліки: 1) вказуючи як вимогу «відповідність законам», автор не згадує про відповідність Конституції України та іншим нормативно-правовим актам, яким правовий акт має відповідати згідно з принципом ієрархічності; 2) також слід зазначити, що дотримання вимоги щодо непорушності та необмежуваності встановлених і гарантованих чинним законодавством прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб є запорукою успішного втілення в життя принципу верховенства права; 3) заперечення викликає і така підстава визнання акта недійсним, як: видання та підписання акта з порушенням форми і порядку, визначених законом. Як уже згадано, в Україні немає закону, який би врегулював нормотворчу діяльність органів виконавчої влади. Тобто, законом форми та порядок не передбачені. Але чи означає це, що всі акти, прийняті (видані) органами виконавчої влади, є недійсними?

Отже, щоб перевірити акт органів виконавчої влади на предмет дотримання принципів верховенства права та законності, слід проаналізувати норми цього акта, а саме дати відповіді на такі запитання.

1. Чи не порушуються цим актом права та свободи людини? Чи не обмежує акт законні інтереси юридичних осіб та чи не встановлює обов'язки для громадян, які не передбачено Конституцією та законами України?

2. Чи уповноважений орган видавати акти з певного питання, чи не належить вирішення цього питання до компетенції іншого органу? Видання актів адміністрації допускається строго у межах компетенції уповноваженого органу. Державні органи за допомогою прийняття (видання) актів здійснюють закріплену за ними компетенцію в рамках своїх повноважень. Перевищення наданих повноважень призводить до незаконності нормативного акта органу виконавчої влади. Чітка відповідність акта адміністрації характеру та обсягу компетенції органу публічної адміністрації є важливим критерієм їх законності, змістовності та обґрунтованості [5].

Позитивна відповідь на це запитання підтвердить і офіційність акта адміністрації. Офіційний характер такого акта полягає у його виданні від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акта такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами. У всіх випадках воля, виражена в актах органів виконавчої влади, є державною. Вони видаються в процесі реалізації державної влади, державно-владних повноважень. Звідси – владний характер приписів, що містяться в актах управління.

3. Чи не допущено в акті порушення матеріального закону по суті, тобто тих законів, які застосовані при виданні акта?

4. Чи не містить акт дозволу на заборонені законом дії?

5. Чи містять акти вказівки на фінансові, матеріально-технічні та організаційні засоби, які необхідні для забезпечення їх виконання? Відповідь на це запитання дасть аналіз акта на відповідність такій вимозі, як оптимальність правового акта адміністрації. Під оптимальністю акта слід розуміти корисність запланованого в ньому результату. Зміст акта повинен, перш за все, відповідати меті, визначеній законом, та узгоджуватися із об'єктивними тенденціями політичного та економічного розвитку в сучасних умовах, обов'язково враховувати суспільну думку, найближчі та віддалені соціальні наслідки його прийняття, бути економічно обґрунтованим. Акт адміністрації необхідно приймати лише тоді, коли орган, що його видає, має необхідні матеріально-фінансові та трудові ресурси, кваліфіковані кадри, володіє достатньою інформацією. Важливо, щоб зміст акта, окреслюючи поставлену мету, забезпечував досягнення максимального результату з найменшими витратами, чітко визначаючи засоби і методи реалізації (правові, економічні, організаційні, виховні тощо) [6].

6. Чи не суперечить правовий акт раніше прийнятим тим самим органом актам та чи відповідає принципу вертикальності підпорядкування правових актів? Акт адміністрації посідає таке місце в ієрархічній системі актів, за якої зберігається принцип «вертикального» підпорядкування актам органів виконавчої влади вищого рівня. Ієрархія правових актів відображає реальні відносини між державними органами і має велике значення для збереження законності в державі. Недотримання чіткої ієрархії, взаємопідпорядкованості актів призводить до порушення порядку і законності.

7. Чи дотримано порядку прийняття або видання акта, який закріплений у регламентах діяльності відповідних органів, та чи має акт всі необхідні реквізити: номер, дату видання, підписи? Чинне законодавство має встановлювати певну юридичну форму для кожного виду правового акта. Загалом, акт адміністрації – це письмовий документ певного виду, що має особливу форму виразу інформації, яка в ньому міститься. Це – структуризація тексту акта та його побудова за правилами юридичної техніки (глави, статті, норми тощо), формулювання правил поведінки тривалого або разового характеру, нормативна мова, використання специфічних юридичних понять і термінів, дотримання обов'язкових реквізитів [7], а також видання акта як письмового юридичного документа з дотриманням

офіційно встановлених процедур, які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження. На жаль, на сьогодні в Україні неналежно врегульовано створення більшості правових норм: правотворчу діяльність органів виконавчої влади мають регулювати в першу чергу Конституція і закони, а вже потім прийняті відповідно до них підзаконні акти. Однак усупереч вимогам Конституції України чинне правове поле у цій життєво важливій для держави сфері сформоване, переважно, з підзаконних актів – указів Президента та постанов Кабінету Міністрів. Але підзаконні нормативно-правові акти, якими регулюється процес правотворчої діяльності в державі, не вирішують проблем у цій сфері, а часто й значно загострюють їх. Адже неузгодженість функцій у правотворчій сфері як між гілками влади, так і всередині певної гілки призводить до колізій у законодавстві, неузгодженості законів.

Дотримання вищезазначених умов щодо актів, які видаються (приймаються) органами виконавчої влади, має бути обов'язковою умовою їх чинності. Прийнятий Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) встановлює законодавчо врегульований механізм реалізації передбаченого частиною другою статті 55 Конституції України права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Однак, на нашу думку, критерії, які містяться у частині третій статті 2 КАС, за якими має здійснюватись перевірка оскаржуваних рішень,

1. Вибір термінів «прийняття» або «видання» щодо процесу створення актів адміністрації є дискусійним. На нашу думку, критерієм може слугувати характеристика суб'єктного складу, причетного до появи акта: єдиноначальність чи колегіальність. Так, одноособно акт видають, а колегіально – приймають.
2. Пропозиції, висловлені науковцями ще у 1990 р., на жаль, і сьогодні залишаються не реалізованими на теренах всього колишнього СРСР. Див.: Тихомиров М. Ю. Акты центральных органов управления в условиях перестройки / М. Ю. Тихомиров // Правоведение. – 1990. – № 1.
3. Зважаючи на сучасні доктринальні підходи, вважаємо за доцільне вживати термін «акти адміністрації» на заміну терміна «акти управління» як родове поняття для актів нормативно-правового та індивідуального характеру, що їх приймають (видають) органи виконавчої влади.

дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, слід чіткіше визначити [8]. Зокрема, окремих пояснень та тлумачень потребують критерії безсторонності (неупередженості), добросовісності, розсудливості, своєчасності. Передбачені статтею 171 КАС правила щодо адміністративних справ з оскарження нормативно-правових актів також, на жаль, не передбачають якісно нових підходів до механізму захисту прав, свобод та інтересів людини, оскільки ці правила поширюються на розгляд адміністративних справ щодо законності (крім конституційності) актів та відповідності правовим актам вищої юридичної сили. Для того, щоб ця норма мала не декларативний характер, а набула реального дієвого значення для захисту прав та свобод людини у відносинах із суб'єктами владних повноважень, необхідно в першу чергу з'ясувати та закріпити у законодавстві критерії законності актів. На нашу думку, умовою законності акта та, відповідно, його дії, є дотримання вимог, які висувають до таких актів. І одним із перших критеріїв для перевірки законності акта адміністрації має бути непорушність і необмежуваність ним прав, свобод та інтересів людини. Саме дотримання законодавчо закріплених вимог при виданні (прийнятті) актів суб'єктами владних повноважень має бути з'ясоване судом. І це ще раз підтверджує необхідність якнайшвидшого прийняття передбачених Конституцією законодавчих актів для врегулювання всіх аспектів правотворчої діяльності та встановлення чітких вимог до форми та змісту актів, що їх видають (приймають) органи виконавчої влади.

4. Див.: Беляневич В. Е. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів в практиці арбітражних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. Е. Беляневич. – К., 2001. – С. 7–8.
5. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права і процесу / Ю. А. Тихомиров. – М., 1998. – С. 144.
6. Богуцкий В. В. Акты государственного управления. Текст лекции / В. В. Богуцкий. – Х., 1997. – С. 14.
7. Тихомиров Ю. А. Указ. соч. – С. 143.
8. Зауваження щодо змістовної чіткості та визначеності положень КАС уже висловлювали вчені-адміністративисти. Див., напр.: Авер'янов В. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7–12.

*N. Alexandrova*

## OBSEVANCE OF REQUIREMENTS TO CERTIFICATES OF SUBJECTS OF IMPERIOUS POWERS – THE IMPORTANT CONDITION OF MAINTENANCE OF HUMAN RIGHTS

*In article requirements to certificates of subjects of imperious powers and conditions of the validity of such certificates are analyzed.*

**Keywords:** the decision of the subject of imperious powers, the certificate of administration, the requirement to the administration certificate, observance of requirements, action of the certificate of administration.