

УДК 342.51(477)

*Александрова Н. В.*

## ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВІ АКТИ УПРАВЛІННЯ

*У статті досліджуються поняття та основні ознаки правових актів органів виконавчої влади.*

Серед різноманітних форм реалізації повноважень державної виконавчої влади провідне місце займають правові акти управління, в яких виражаються основні юридичні форми виконавчої та розпорядчої діяльності - правотворчість та правозастосування. Встановлення і застосування норм права - головна специфічна риса державних органів, яка відрізняє їх від інших суб'єктів правових відносин. У сфері управлінської діяльності встановлення і застосування правових норм знаходять своє вираження головним чином у правових актах органів державного управління.

Проблеми інституту правового акта управління мають надзвичайно важливе як науково-теоретичне, так і прикладне значення, особливо в сучасних умовах реформування в Україні державно-управлінського механізму та його адміністративно-правового забезпечення. Адже саме правові акти управління є головним засобом регулювання відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, це одна з основних форм реалізації завдань і функцій органів державного управління. За допомогою таких актів досягається впорядкованість і стабільність адміністративно-правових відносин, їх розвиток.

У науковій літературі з теорії права, з конституційного й адміністративного права в усі часи

правовому акту управління приділялась серйозна увага. Дослідники, які займалися цим питанням, неодноразово вказували на необхідність з'ясувати поняття актів управління, їх основні ознаки, відмінність актів державного управління від інших правових актів. Але, на жаль, і сьогодні як у науковій літературі, так і на законодавчому рівні відсутнє визначення правового акта управління, немає єдиного підходу до назви таких актів. У підручниках та монографічних дослідженнях використовуються різні назви для означення даного правового акта управління. Акт управління іноді називають «адміністративним актом», «актом державного управління», «актом державної адміністрації», «адміністративним указом», «виконавським рішенням». Зважаючи на сучасні доктринальні підходи, можливо, слід запровадити використання терміна «акти адміністрації» на заміну терміну «акти управління» як родового поняття для актів нормативно-правового та індивідуального характеру, що їх приймають (видають) органи виконавчої влади.

Важливість інституту правового акта очевидна, і необхідність встановлення правових норм безпосередньо у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності обумовлена тим, що закони містять лише певні загальні норми, що не можуть повною мірою регулювати всі сторони суспільного

життя та всі відносини, що виникають у ході реалізації законів.

Правові акти управління займають значне місце у правовій системі нашої держави. Вони видаються на підставах, передбачених Конституцією та законами України, призначені для регулювання як загальних, так і конкретних правовідносин. Включені до загальної системи державно-владного впливу на конкретні сторони суспільного життя, правові акти управління забезпечують формування та функціонування конкретних суб'єктів і об'єктів управлінської, правоохоронної та правозабезпечувальної діяльності. По суті, весь процес реалізації державної виконавчої влади в усьому різноманітті його елементів та стадій отримує свій цілеспрямований розвиток завдяки використанню правових актів управління, що визначають організаційні форми, методи, межі та правила діяльності як суб'єктів виконавчої влади, так і підпорядкованих чи підвладних їм об'єктів [1].

Правові акти управління справедливо розглядаються як основна правова форма реалізації завдань та функцій (компетенції) органів виконавчої влади.

Передусім необхідно звернути увагу на те, що в науковій юридичній літературі правові акти державного управління розглядаються в різних значеннях, що призводить до деякого змішування понять. Серед усіх підходів до суті та змісту поняття «правовий акт управління» найбільш поширеними є такі концепції розуміння акта управління:

- правовий акт управління - це важлива форма управлінської діяльності (форма управління);

- правовий акт управління - це управлінське рішення (при цьому термін «рішення» має універсальний характер та встановлює необхідність виконання конкретних дій особами та органами, яким адресоване дане рішення);

- правові акти управління - це правові акти, і в такому разі до них можна зарахувати й акти, які приймають органи законодавчої влади, місцевого самоврядування, суд, прокуратура;

- правові акти управління - це дії (або волевиявлення), оскільки вони можуть розглядатись як здійснення певних дій правоустановлювального або правозастосовчого характеру у сфері державного управління;

- правові акти управління - це приписи, оскільки реальним змістом правових актів управління є правоустановлювальні та правозастосовчі приписи;

- правові акти управління - це різновид документів (юридичних документів, службових

документів), оскільки ті приписи, які в них містяться, мають своє документальне оформлення [2].

Така кількість підходів до сутності правових актів управління зумовлює відповідно і таку ж різноманітність визначень цього поняття.

Так, деякі вчені визначають адміністративно-правовий акт управління як правовий різновид управлінського рішення, який являє собою юридично владний, прийнятий шляхом одностороннього волевиявлення акт уповноваженого суб'єкта адміністративного права (органу виконавчої влади, органу управління (адміністрації) підприємства та установи, посадової особи), має встановлену законодавством форму та спрямований на встановлення адміністративно-правових норм, виникнення та зміну адміністративно-правових відносин з метою здійснення завдань та функцій у сфері виконавчої влади. Шляхом видання такого акта виконавчий орган (посадова особа) вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), яке виникає у процесі його діяльності в інтересах реалізації завдань та функцій виконавчої влади [3].

У спеціальному дослідженні, присвяченому проблемам актів управління, Р. Ф. Васильєв визначив правові акти державного управління як волевій владні дії державних органів та органів деяких громадських організацій, здійснювані ними на основі та на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління та спрямовані на встановлення, зміну та припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин. Ці дії іноді виражаються у формі усних наказів, але й вони оформлюються документами [4].

Аналізуючи наведені визначення, можна зробити висновок: автори дотримуються концепції, що правовий акт управління - це насамперед *дії (вчинки)* уповноважених органів (очевидно, виходячи з етимологічного тлумачення слова «акт»). Адже процес підготовки та прийняття управлінського рішення зазвичай є результатом спланованих дій з боку уповноважених суб'єктів державного управління.

Часто акт державного управління визначають як «офіційний припис, заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з дотриманням встановленої процедури та форми, який тягне за собою певні юридичні наслідки» [5].

Іноді окремі дослідники акцентують увагу на конкретних ознаках, які вони вважають ключо-

вими при визначенні поняття правового акта управління, що й дозволяє сформулювати визначення управлінського акта як *волевиявлення*. За такого підходу правовий акт управління визначають як засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин із метою реалізації виконавчої влади [6].

Деякі автори ключовою ознакою характеристики правового акта управління вважають його оформлення у вигляді письмового документа. Прихильники такого підходу визначають правовий акт управління як письмовий документ, прийнятий уповноваженим суб'єктом права (державним органом чи посадовою особою), що має офіційний характер і загальнообов'язкову силу, виражає владні веління і спрямований на регулювання суспільних відносин [7].

Аналізуючи наведені визначення, можна стверджувати, що правовий акт управління є складним, комплексним правовим явищем, для якого характерні такі відмінні ознаки:

- підзаконність правового акта управління, яка означає, що акт управління видається на підставі та на виконання закону й відповідно до актів вищих органів виконавчої влади;

- обов'язковість, яка означає, що акт офіційно визнаний та юридично захищається державою. Його зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований. Ігнорування правових актів управління, їх недотримання, перешкоджання реалізації таких актів тягне за собою застосування заходів відповідальності до винної особи;

- компетентність, яка означає, що правові акти управління видаються органами виконавчої влади відповідно до характеру та обсягу компетенції відповідного органу;

- офіційний характер правових актів управління, який полягає у його виданні від імені органу держави, повноваження якого саме на

видання акта такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами України;

- односторонність юридично владного волевиявлення відповідного суб'єкта виконавчої влади (суб'єкта видання правового акта управління). Ці акти є важливим засобом практичної реалізації цілей та функцій адміністративної влади, які приймаються у процесі повсякденного та безпосереднього керівництва в усіх сферах життєдіяльності держави та переважно (*підкреслено автором*) мають імперативний характер;

- оформленість правових актів управління належним чином. Правовий акт управління - письмовий документ певного виду, побудований за правилами юридичної техніки та виданий з дотриманням офіційно встановлених процедур, які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження;

- цільова спрямованість (орієнтація) правових актів управління, адже компетенція органів виконавчої влади поширюється на різні сфери життєдіяльності держави;

- спрямованість правових актів управління на регулювання суспільних відносин у сфері державного управління (вони можуть бути основою виникнення, зміни чи припинення правовідносин).

Виходячи з наведеного, слід запропонувати таке тлумачення правового акта управління. Це - форма управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури певних владних дій, передбачених законом чи спрямованих на його виконання з метою реалізації завдань та функцій управління, втілених у кінцевому результаті в певну законну форму і таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки. Однак вважаємо за потрібне наголосити, що формою управлінської діяльності є видання юридичного акта управління, а не сам акт, - тобто головна роль у цьому визначенні все-таки належить процесу здійснення владного волевиявлення як дії.

1. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть). - Х., 2001. - С. 146.
2. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: В 2 т. - М., 2002. - С. 247.
3. Див., наприклад: Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П. Российское административное право. - М., 1998. - С. 235; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. - М., 1997. - С. 239.
4. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления. - М., 1970. - С. 17.

5. Див., наприклад: Административное право Украины / За заг. ред. проф. Ю. П. Битяка. - Х., 2000. - С. 126; Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть). - Х., 2001. - С. 147.
6. Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. - М., 2000. - С. 269.
7. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. - М., 1998. - С. 143.

*N. Aleksandrova*

**ON THE GOVERNANCE LEGAL ACTS**

*In this article the notion and the main characteristics of the legal acts of executive branch of power bodies are discussed.*