

2011

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

код екземпляра 454810



Державне будівництво та міське самоврядування

Збірник наукових праць

Видається з 2001 року
Випуск 4

Національний університет "Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого"
НАУКОВА БІБЛІОТЕКА
Абонемент наукової літератури
м. Харків, вул. Пушкінська, 77

Харків
«Право»
2002

0 55 576 ДУД-6
35 та м. міськ. в. 4 МА
2002

28.11. Чортків
04.12.10 Ромаш
22.12.10 Ремежова
24.01.11. Копишніч
02.07.11. Леманів 1998
14.07.11. Мовчанів 2001
4 03 11 Кучеров 8
08.01.11. Буче-6
4.09.11
28.02.11

О. В. Константий, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Поняття «правові акти державного управління» та його співвідношення з поняттям «джерела адміністративного права»

У радянській юридичній літературі питання, що стосуються правових актів управління, були достатньо розробленими і висвітленими¹. Однак в умовах побудови нової правової системи України вони потребують перегляду, переосмислення, адже тепер система державних органів побудована за принципом розподілу влади, поняття «органи державного управління», з функціонуванням яких пов'язують існування актів державного управління, зникло з нормативно-правових актів і стало надбанням історії адміністративного права. Сьогодні правові акти управління є основною юридичною формою реалізації завдань і функцій виконавчої влади², основною продукцією державної адміністрації³.

© Константий О. В., 2002

¹ Див.: Васильев Р. Ф. Акты управления. — М.: Издательство МГУ, 1987.

² Див.: Алехин А. П., Кормолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. — М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. — С. 239.

³ Див.: Ольховский Е. Б. Акты государственного управления и вопросы эффективности их применения // Проблемы совершенствования украинского законодательства и повышения эффективности правоприменительной деятельности: Тематический сб. науч. тр. — Харьков: Национальная юридическая академия Украины, 1997. — С. 27–29.

Виконавча (адміністративна) влада, з функціонуванням якої пов'язується встановлення правових актів управління, у теорії адміністративного права трактується переважно у двох аспектах: 1) у юридичному як право і можливість суб'єктів управляти будь-ким, підкоряти своїй волі інших людей, видавати владні акти, здійснювати організаційну роботу; 2) у політологічному, коли поняття, що розглядається, охоплює комплекс політико-правових явищ і передусім апарат виконавчої влади, компетенцію його органів і службовців, його діяльність¹. Серед ознак виконавчої влади виокремлюється насамперед її організуючий характер. Вона необхідна для влаштування складної мережі суспільних зв'язків в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах. На неї покладається вся реальна практична робота по реалізації законів і указів Президента. Виконавча влада перетворює політичні проблеми в організаційні, об'єднує енергію і зусилля громадян у звичайних і екстремальних ситуаціях.

Адміністративна (виконавча) влада має універсальний характер. Вона безпосередньо організовує оборону країни, охорону державної і громадської безпеки, діяльність державних підприємств, установ, здійснює загальне регулювання недержавних організацій (реєстрація, ліцензування, оподаткування, контроль), за допомогою правових норм впливає на громадян і їх організації.

Суттєвою ознакою виконавчої влади є наявність у її органів значних ресурсів — правових, інформаційних, економічних, технічних, організаційних тощо. У ній фактично сконцентрована вся державна могутність, її суб'єкти наділені правом позасудового адміністративного примусу.

Реалізація повноважень виконавчої влади потребує видання її органами правових актів, які мають підзаконний (вторинний) характер, розвивають, уточнюють, деталізують і застосовують до конкретних обставин норми права встановлені законодавчим органом (парламентом), Президентом, вищестоящим органом виконавчої влади. Отже, з правовими актами управління пов'язують застосування засобів держав-

¹ Див.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. — М.: БЕК, 1996. — С. 65.

ного управління (здійснення державних функцій) у різних сферах суспільного життя.

Необхідно зазначити, що термін «правовий акт державного управління» є не новим у науці адміністративного права. На початку ХХ століття його активно застосовує А. І. Елістратов у своїх підручниках з цієї галузі права. Так, у «Нарисі адміністративного права» (1922 р.) третя глава має назву «Акти державного управління», під якими вчений розуміє юридичні акти; за допомогою них агенти держави здійснюють завдання державного управління¹. До актів державного управління він застосовує також термін «публічно-правові чи державні акти», чим пов'язує їх існування з діяльністю державних органів (державної адміністрації). Слід зазначити, що А. І. Елістратов виокремлював не лише односторонні, а й договірні (багатосторонні) адміністративні акти², існування яких (адміністративних договорів) дедалі впевненіше визнається в наш час³.

Односторонній адміністративний акт він називав адміністративним розпорядженням, актом влади (посадової особи), а існування договірних адміністративних актів пов'язував з досягненням компромісу між публічними і приватними інтересами. Наприкінці 20-х років ХХ століття В. Кобалевський термін «адміністративний акт» пов'язував вже лише із правозастосовчою діяльністю, прийняттям індивідуальних актів управління на відміну від нормативних актів («указів»)⁴.

За радянських часів існування терміну «правові акти управління» пов'язувалось з основною (правовою) формою діяльності органів управління, до яких належали виконавчі комітети Рад народних депутатів всіх рівнів. Дослідженням проблем, пов'язаних з правовими актами управління, займались видатні вчені-теоретики права і адміністративісти: Р. Ф. Васи-

¹ Див.: *Елистратов А. И.* Очерк административного права. — М.: Гос. изд-во, 1922 — С. 78, 79.

² Див.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. — М., 1917. — С. 160, 161.

³ Див.: *Нижник Н. Р.* Договори у сфері виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: Зб. наук. пр. — К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2000. — Ч. 2. — С. 288.

⁴ Див.: *Кобалевський В.* Советское административное право. — Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. — С. 165.

льєв, Б. М. Лазарев, Л. М. Розін, А. С. Васильєв, В. І. Попова, А. В. Міцкевич, Е. А. Лук'янова, Ю. А. Тихомиров, Г. В. Атаманчук та інші. Необхідно зазначити, що в цей час теорія «правових актів управління» значно просунулась уперед і досягла рівня, що відповідав потребам соціалізму.

Б. М. Лазарев у своїх дослідженнях дійшов важливого теоретичного висновку — «акт державного управління» не слід ототожнювати з «управлінським рішенням»¹. Поняття «управлінське рішення» — це надбання теорії соціального і державного управління, «акт державного управління» — науки адміністративного права. Управлінське рішення — це результат розумово-вольового акту вибору суб'єктом управління (органом, посадовою особою) певного варіанта поведінки, діяльності тих, якими керують, і своєї власної управлінської діяльності. Але для того щоб управлінське рішення втілилось в акт управління, необхідним є ще й інший момент — владне волевиявлення суб'єкта управління, направлене ззовні. На наш погляд, слід додати, що прийняття правового акта управління передбачає надання управлінському рішенню певної встановленої форми (як правило, письмової). Саме формальна визначеність правових актів управління надає їм загальнообов'язкової сили. Оформлення правового акта управління полягає в дотриманні процедури його прийняття (узгодження, обговорення, голосування), необхідних вимог діловодства (визначення дати, номера, автора), підписання, інколи й затвердження, реєстрації в органах Міністерства юстиції, оприлюднення.

Сучасна теорія адміністративного права називає акти управління юридичними варіантами управлінських рішень, засобами практичної реалізації завдань і функцій державного управління (органів виконавчої влади)². Головними їх ознаками є: підзаконний характер, офіційність, обов'язко-

¹ Див.: *Лазарев Б. М.* Управленческое решение и акт государственного управления // Акты Управления (вопросы теории): Межвузов. сб. науч. труд. / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. — Иваново: Ивановский государственный университет, 1987. — С. 17-29.

² Див.: *Богуцкий В. В.* Акты государственного управления: Курс лекций. — Харьков: Национальная юридическая академия Украины, 1996. — С. 4, 5.

вість виконання, породження юридичних наслідків, формальна визначеність.

Підзаконність правових актів управління полягає в тому, що вони можуть бути видані лише на основі і на виконання Конституції та законів України з метою їх деталізації та створення умов для реалізації норм права, що мають найвищу юридичну силу. Видання правових актів управління допускається лише за умови наявності в конкретного органу виконавчої влади повноважень щодо вирішення питань державного управління в певній галузі і відповідного їх законодавчого врегулювання. Так, ст. 7 Закону України від 1 червня 2000 року «Про радіочастотний ресурс України», яка має назву «Повноваження Українського державного центру радіочастот та нагляду за зв'язком»¹ стала основною для прийняття Державним комітетом зв'язку та інформатизації України 13 лютого 2001 року наказу № 15, яким затверджено Положення про Державну інспекцію електрозв'язку України. Зазначений наказ є типовим прикладом акта державного управління в галузі зв'язку. Відповідно до нього функції Державної інспекції електрозв'язку України виконує Український державний центр радіочастот та нагляду за зв'язком, до повноважень якого згідно зі ст. 3 Положення належить право обмежувати, тимчасово зупиняти чи припиняти використання радіоелектронних і радіовипромінювальних пристроїв, що не відповідають вимогам законодавства України про радіочастотний ресурс та умовам наданих ліцензій та дозволів; здійснювати контроль за додержанням діючих норм радіовипромінювань та інспектування користувачів радіочастот; надавати обов'язкові для виконання приписи з усунення правопорушень у галузі зв'язку та у сфері інформатизації; складати протоколи про адміністративні правопорушення, приймати рішення по адміністративних справах, накладати адміністративні стягнення, передавати матеріали з адміністративних справ до суду, приймати рішення за скаргами; виявляти несертифіковані засоби зв'язку, які використовуються у мережах зв'язку загального користування.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 298.

Офіційність акта управління полягає в тому, що в ньому знаходить свій зовнішній вияв владна природа державно-управлінської діяльності, вирішуються певним чином питання реалізації функцій держави. Про офіційний характер акта управління свідчить зображення на ньому державного гербу України і печатки з ним, зазначення у ньому, що він прийнятий на виконання Конституції і законів України, опублікування у офіційних виданнях державних органів, підпис керівником органу управління. Офіційним друкованим органом Кабінету Міністрів України є Зібрання постанов Уряду України. Рішення Харківської обласної державної адміністрації публікуються в Офіційних відомостях, що видаються у Харкові. Так, у випуску Офіційних відомостей від 11 січня 2001 року містяться такі розпорядження Харківської обласної державної адміністрації: 1) «Про затвердження тарифів на комунальні послуги» від 22 грудня 2000 року; 2) «Про підготовчу роботу щодо створення консорціуму «Фінансово-промисловий союз прикордонних регіонів» від 25 грудня 2000 року; 3) «Про постанову Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2000 року № 1794 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України у сфері поводження з пестицидами та ядохімікатами» від 25 грудня 2000 року та ряд інших.

Обов'язковість виконання акта управління також є одним з його головних ознак. Вона є проявом державно-владних повноважень органу виконавчої влади, забезпечується можливістю застосування державного примусу до особи, що ухиляється від його приписів. Обов'язковість акта управління має «подвійне» значення, оскільки він підлягає до виконання не лише особами (органами), на яких розрахований, а й органом державного управління (посадовими особами), що його видали.

Особливістю актів управління є те, що вони *породжують юридичні наслідки* — встановлюють правила поведінки, покладають певні обов'язки чи надають права суб'єктам управлінського процесу. Акти управління є юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення, зміна чи припинення правовідносин у сфері державного управління.

Так, розпорядженням Харківської обласної адміністрації від 26 квітня 1999 року № 316 Хромова Валентина Костянтинівна

нівна, заступник начальника Харківського обласного управління юстиції, призначена членом кваліфікаційної комісії суддів Харківської області¹.

Правові акти управління можуть бути як письмовими, так і усними. Найбільш поширеною є письмова форма акта управління. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» передбачає, що за структурою нормативно-правовий акт (один з основних видів актів управління) має містити такі складові частини: а) назва; б) преамбула (якщо цього вимагає зміст нормативного акта); в) основні складові тексту (розділи, глави, статті, частини статей, пункти, підпункти); г) прикінцеві положення; г) положення про зміни, скасування інших нормативних актів (у разі необхідності); д) додатки та їх перелік (якщо вони є). Реквізитами нормативного акта є: а) дата, а в разі необхідності — місце прийняття нормативного акта; б) власний номер акта; в) посаду та прізвище повноваженої посадової особи, яка підписала нормативний акт; г) посаду та прізвище повноваженої посадової особи, яка скріпила підписом нормативний акт у випадках, передбачених законом; г) код акта за Єдиним державним реєстром, після включення акта до цього реєстру.

Усні акти приймаються у випадку необхідності оперативного здійснення державного управління безпосередньо під час управлінської діяльності. Вони зазвичай мають форму розпоряджень (наказів), які надаються керівниками органу управління безпосередньо в стосунках з підлеглими посадовими особами. Наприклад, Голова обласної державної адміністрації під час відвідання державного підприємства дає усні розпорядження підлеглим посадовим особам про удосконалення його діяльності, забезпечення сировиною та ресурсами.

Акти управління можуть мати конклюдентну форму (у вигляді жестів, певних дій). Наприклад, актом управління можна вважати дії працівника ДАІ по регулюванню дорожнім рухом на перехресті. Порушення знаків регулювальника передбачає накладання на правопорушника адміністративного стягнення (ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

¹ Офіціальні вестники. — 1999. — № 18. — С. 9.

Таким чином, можна визначити, що **правовий акт управління** — це засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення повноважного суб'єкта виконавчої влади, що направлене на встановлення адміністративно-правових норм, виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації завдань і функцій державно-управлінської діяльності.

Потребою дня, з огляду на необхідність вдосконалення нормотворчої діяльності органів управління, є необхідність встановлення співвідношення між поняттям «правові акти управління» і «джерела адміністративного права». У теорії адміністративного права джерела адміністративного права визначаються як зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, котрі регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад, а іноді і спільні акти державних органів і громадських організацій¹.

Із зазначеного визначення можна зробити такі висновки:

1) джерела адміністративного права, як і правові акти управління, є результатами нормотворчої діяльності державних органів. Однак поняття «джерела адміністративного права» є значно ширшим. Під ними розуміють нормативні акти парламенту, Президента, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ, організацій.

Правові акти управління мають тільки підзаконний характер. До них не належать законодавчі акти, міжнародні угоди, що ратифіковані Верховною Радою України;

2) правові акти управління можуть мати як нормативний, так і індивідуальний характер. При цьому правові акти управління індивідуального характеру переважають за кількістю. Джерела адміністративного права завжди мають нормативний характер. Однак не виключається, з огляду на їх правотворчий зміст (як основи для розвитку права), визнання джерелами права і рішень Конституційного Суду України, у яких без-

¹ *Константин О. В.* Джерела адміністративного права: Автореф... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Харків, 2000. — С. 9, 10.

посередньо загальнообов'язкові правила відсутні. Але рішення Конституційного Суду України не є й індивідуальними актами, оскільки не вирішують безпосередньо долі певних персоніфікованих адресатів, не застосовують норми права до конкретних життєвих обставин. Рішення Конституційного Суду тлумачать, створюють основу для розвитку норм права, в тому числі у сфері державного управління, відмінюють незаконні, неконституційні, ті, що суперечать природі права, норми. З огляду на це з'являється можливість виокремити ще одну відмінність між поняттями «джерела адміністративного права» і «правові акти управління». Правові акти управління є продуктом діяльності виключно органів державного управління (органів виконавчої влади), тоді як джерелами адміністративного права можна також визначити і акти парламенту, Президента, окремі рішення судової влади;

3) існування поняття «правові акти управління» в науці адміністративного права пов'язується лише із зовнішнім виразом норм права, що встановлюються органами державного управління. Що ж до поняття «джерела адміністративного права», то воно розглядається не лише в юридичному (формальному) значенні, а й у соціальному як сукупність існуючих економічних, політичних, демографічних, духовних та інших обставин суспільного розвитку, свідомості і волі народу України (що на них базується), що визначають зміст нормотворчої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування по встановленню загальнообов'язкових правил поведінки в галузі державного управління.

Соціальні фактори в наш час відіграють вирішальну роль у процесі формування права, є його рушійною силою, причиною встановлення, зміни і відміни правил поведінки в різних сферах державного управління. Ключову роль тут відіграють, безумовно, існуючі економічні умови, стан розвитку виробництва матеріальних благ у суспільстві, стабільний грошовий обіг. Головне завдання норм права — стимулювати розвиток економічних відносин у напрямку створення внутрішнього ринку, інтеграції зі світовою економікою. Однак не виключається необхідність врахування при проведенні нормотворчої роботи і триваючих у суспільстві політичних, демографічних, екологічно-природних, національних та інших процесів;

4) зміст поняття «правові акти управління» в науці адміністративного права є більш стабільним, чітко визначеним, ніж зміст поняття «джерела адміністративного права», погляди на який постійно змінюються. Зокрема, деякі вчені джерелом права називають правотворчу діяльність держави¹, шляхи, якими державні органи приймають участь в правоутворенні². Тут поняття пов'язується лише з процесом встановлення права.

Інші вчені джерелом права визначають особливі способи і форми виразу державної волі³, форми виразу правил, які надають їм якостей правової норми⁴, той єдиний «резервуар», у якому знаходяться норми права⁵. Тут поняття розглядають лише з позицій буття, існування права. Більш раціональними і виваженими, на нашу думку, є погляди, які об'єднують обидва названі підходи. Так, С. Ф. Кечек'ян⁶, О. В. Міцкевич⁷, І. Б. Новицький⁸ та ряд інших вчених розглядають джерела права одночасно «як способи, форми встановлення правових норм та форми їх виразу». Таким чином, можемо констатувати, що поняття «джерела адміністративного права» є більш багатоманітним, різноаспектним ніж поняття «правовий акт управління». У той же час поняття «правовий акт управління» не завжди пов'язується з правотворчою діяльністю органів державного управління. Цими органами видається і велика кількість правозастосовчих (індивідуальних) актів. Тому встановити співвідношення між категоріями, що розглядаються («джерело права» і «акт управління»), можливо фактично лише в площині нормотворчості органів виконавчої влади.

¹ Див.: Александров Н. Г. Понятие источника права // Ученые труды ВИЮН. — М.: Юриздат, 1946. — Вып. 8. — С. 49-53.

² Див.: Слокьяйнен Л. Р. Система, источники и форма права // Право в странах социалистической ориентации. — М.: Наука, 1979. — С. 60.

³ Теория государства и права. — М.: Изд-во АН СССР, 1962. — С. 405.

⁴ Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия. — М.: Юрид. лит., 1970. — С. 580.

⁵ Див.: Алексеев С. С. Теория права. — М.: БЕК, 1994. — С. 83.

⁶ Кечек'ян С. Ф. О понятии источника права // Ученые записки МГУ. — М.: Изд-во МГУ, 1946. — Вып. 116. — С. 7.

⁷ Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. — М.: Юрид. лит., 1967. — С. 15.

⁸ Новицкий И. Б. Источники советского гражданского права. — М.: Госюриздат, 1959. — С. 7.