

## **ПРАВАЗАСТОСОВЧІ АКТИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

*Розглянуто особливості та поняття актів застосування норм права органів виконавчої влади в Україні. Приведено результати аналізу ознак актів застосування норм права.*

*This article deals with the law standards in the executive power. Under recent conditions of the state executive bodies' reforming a special attention must be paid to the law application demands.*

**П**роблема правозастосування органів виконавчої влади досліджувалась у працях С.С. Алексєєва, Ю.П. Битяка, В.Б. Авер'янова, В.В. Копейчикова, Б.В. Лазарева, М.Н. Марченко, В.А. Юсупова та інших видатних науковців. Проте потрібно звернути увагу на те, що недостатньо досліджувалися акти застосування норм права як кінцевої стадії правозастосовного процесу.

Актуальність теми пояснюється тим, що у зв'язку зі змінами, які відбуваються в системі органів виконавчої влади, виникає потреба у з'ясуванні поняття та ознак актів правозастосування органів виконавчої влади, які є підсумком процесу правозастосування і допомагають реалізувати фізичним і юридичним особам свої права та захистити законні інтереси.

Наукова новизна виявляється в розгляді питань, що залишилися поза увагою науковців, а також у відсутності єдиного поняття акту застосування норм права органів виконавчої влади. Для того, щоб розв'язати запропоновану проблему, потрібно визначити цілі статті: визначити поняття та особливості актів застосування норм права органів виконавчої влади, запропонувати шляхи досягнення ефективності правозастосовної діяльності органів виконавчої влади.

Сьогодні виконавча влада є відносно самостійною гілкою єдиної державної влади в Україні – атрибутом державно-владного механізму, побудованого за принципом розподілу влади та її здійснення поряд із законодавчою та судовою, тісно з ними взаємодіючи. Виконавча влада (англ. executive power/rule) згідно з теорією “розподілу влад” – влада правозастосовна, на яку покладається функція виконання за-

конів, що приймаються Верховною Радою України, тобто законодавчою владою. Питання про сутність виконавчої влади та організаційно-правові форми і методи її реалізації, якщо розуміти його діалектично, – це питання про розвиток системи й організаційних структур виконавчої влади на відповідній правовій базі, це кадрове, фінансове та науково-інформаційне забезпечення, а також питання про розвиток форм участі громадян в управлінні державою, посилення відповідальності органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої дії чи бездіяльність перед громадянами. Саме в цьому полягає один із пріоритетних напрямів наукових досліджень, висновки яких є науковою основою для прийняття законів про реформування системи і структур виконавчої влади з метою, щоб вони завжди забезпечували оперативну організацію виконання законів та інших державно-правових актів у всіх сферах суспільного життя. Метою дослідження є визначення особливостей актів застосування органів виконавчої влади.

У багатьох працях вітчизняних дослідників, а саме: Б.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, присвячених проблемам виконавчої влади [1; 2], є багато корисних пропозицій щодо реформування її системи і структур, форм діяльності та відповідальності, однак вони не узагальнені й не доведені належним чином до законодавця, передусім, дуже мало праць присвячено проблемі правозастосування органів виконавчої влади.

Виконавча влада – не уявне, абстрактне поняття, що, на думку деяких вчених, надає цьому явищу науковість, а це реальний у житті державно-організованого суспільства процес підзаконної організаційно-владної діяльності органів і структур виконавчої влади, який безпосередньо спрямований на практичне, оперативне здійснення законів та інших державно-правових актів у всіх сферах суспільного життя. Саме цей процес прийнято в юридичній науці називати державним управлінням у реальному розумінні цього слова. Однією з форм управлінської діяльності органів виконавчої влади в Україні є видання індивідуальних актів управління.

Акт застосування норм права органів виконавчої влади – це волевиявлення компетентних органів виконавчої влади, що має формально-визначений характер, спрямований на підтвердження, встановлення, зміну або припинення юридичних прав та обов'язків персоналізованих суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. По-перше, це особлива форма діяльності, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів. По-друге, вона відбувається шляхом установлення певних правил поведінки у сфері державного управління. Ураховуючи те, що в законах не можуть бути охоплені всі суспільні відносини, деталізовані всі аспекти життя суспільства, виникає необхідність у виданні індивідуальних, ненормативних актів управління. Порівняння нормативних та індивідуальних актів показало, що індивідуальні акти звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин, а нормативні – адресовані загальному колу суб'єктів. Потрібно також

звернути увагу на те, що дія ненормативних актів управління припиняється після одноактного застосування. Індивідуальні акти спрямовані на встановлення, зміну, припинення конкретних правовідносин. Правозастосовчі акти – це акти розової дії, необхідний засіб для переведення загальнообов'язкових нормативних приписів у сферу конкретних життєвих ситуацій та стосовно конкретних осіб. За допомогою індивідуальних актів управління здійснюється безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ. Акт правозастосування є юридичною формою управлінських рішень, головна властивість якого полягає в його юридичній силі.

Під юридичною силою акта правозастосування слід розуміти властивість акта діяти владно, породжувати певні правові наслідки відповідно до нормативних актів та один до одного. Акти правозастосування як державно-владні веління забезпечують дію закону, виступають підсумком правозастосовної діяльності. Вони являють собою необхідний і важливий елемент правової системи держави. Оскільки акти правозастосування органів виконавчої влади приймають органи держави, тому вони мають державно-владний характер, охороняються і забезпечуються державою. Крім того, їм властивий індивідуально-конкретний характер, тому що вони адресовані особливому колу суб'єктів: указують на те, хто наділений суб'єктивними правами, а хто – юридичними обов'язками і якими. Потрібно також зосередити увагу на тому, що акт правозастосування має певну, передбачену законом форму.

На сучасному етапі з'ясування проблеми ефективності актів правозастосування органів виконавчої влади пов'язане з визначенням мети прийняття певного акта, співставлення запланованих та досягнутих результатів. Правозастосування також пов'язане із з'ясуванням змісту правових приписів. Будь-яка діяльність ефективна, коли вона здійснюється з розумінням і дотриманням установлених вимог. Основні вимоги правозастосування органів виконавчої влади в Україні – це законність, доцільність, обґрунтованість, справедливність. Більшість проблем в Україні буде вирішено, коли всі суб'єкти правозастосовної діяльності будуть дотримуватися основних вимог правозастосування, не виходити за межі своїх повноважень і не зловживати ними, при цьому спрямовуючи всю свою діяльність на досягнення завдань та функцій держави, таким чином піднімаючи авторитет органів державної влади серед населення країни. Авторитет влади, насамперед, залежить від ефективності діяльності, від тих результатів, які досягнуті на сучасному етапі.

Здійснюючи реформування виконавчої гілки влади, потрібно пам'ятати про те, що сьогодні ще недостатньо врегульований правовий статус органів виконавчої влади, визначено їх місце, значення та завдання у системі влади. Потребує уваги питання законодавчого закріплення статусу кожного окремого органу цієї гілки влади. Виконавча влада – одна з гілок державної влади, головним призначенням якої

є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація зовнішньої та внутрішньої політики держави, охорона прав і свобод людини і громадянина.

Не можна не погодитися з думкою В. Авер'янова, що "... конкретні" питання компетенції, організації та порядку діяльності як Кабінету Міністрів, так й інших органів виконавчої влади визначені (або мають бути визначені) в окремих законах про кожний вид органів виконавчої влади. Причому слід мати на увазі, що найбільший ефект може бути досягнутий при врегулюванні правового становища не тільки окремих органів, а й усієї їх системи" [1]. Особливої уваги заслуговує законопроект, внесений Президентом України "Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади", який визначає не лише правовий статус уряду, а й центральних органів виконавчої влади, а також більш чітко порівняно з урядовим проектом, регламентує засади взаємодії уряду з Президентом України та іншими органами державної влади. Законодавець, передусім, повинен встановити співвідношення виконавчої і розпорядчої діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади у процесі організації виконання ними законів та інших нормативних правових актів у кожній ланці вертикалі виконавчої влади. У нижчих ланках повинні переважати розпорядчі функції, функції застосування законів у конкретних випадках. Водночас необхідно визначити ступінь і порядок відповідальності посадових осіб за невиконання законів. Передусім, це стосується членів уряду, міністрів, голів державних адміністрацій тощо. У нас створилася парадоксальна ситуація: уряди змінюються, міністрів звільняють з посад, закони часто не виконуються, народ доведено до зубожіння – і нікого не притягнуто до відповідальності. Прийняття закону про відповідальність посадових осіб зміцнить законність й обмежить свавілля чиновників у процесі організації виконання законів та інших нормативних актів і посилить гарантії прав громадян.

Однією з правових форм виконавчо-розпорядчої діяльності є застосування адміністративно-правових норм. Вона включає: встановлення фактичних обставин справи; вибір, відшукування відповідної норми права; розуміння їх змісту; прийняття у справі рішення, індивідуального акта; його виконання [2, с. 120].

За допомогою правозастосовчої діяльності щоденно вирішується безліч управлінських справ і реалізуються численні функції управління.

На думку С. Алексєєва, застосування права – після правотворчості – другий за значенням, а при відомих соціальних умовах і не менш важливий фактор, який суттєво впливає на правове регулювання, при цьому здійснює вплив у самому ході, в процесі дії права на суспільні відносини [3, с. 273–288].

В. Колпаков визначає застосування як діяльність державних виконавчо-розпорядчих органів з вирішення управлінських справ й індивідуально-конкретних юридичних актів, що ґрунтуються на вимогах матеріальних або процесуальних норм [4, с. 223].

На підставі цього визначення стає зрозумілим, що процес застосування нормативних актів здійснюється державними органами в межах їх компетенції, і полягає у виданні (винесенні) індивідуально-конкретних рішень (приписів) стосовно індивідуально-конкретної життєвої ситуації і конкретних суб'єктів права. Цей процес здійснюється в особливій послідовності відповідно до чинного законодавства із дотриманням певних стадій.

В. Копейчиков зазначає, що акт застосування норм права виступає як один із засобів державного керівництва й, одночасно, як засіб вирішення конкретних юридичних справ, що виконують функції індивідуального регулювання поведінки суб'єктів у конкретних правових відносинах [5, с. 185].

Зокрема, правозастосовний акт, як й інші нормативно-правові акти, має свою будову, складові елементи. Такими елементами є: вступна частина, констатуюча частина, мотивувальна частина, результативна частина. Деякі акти органів державного управління можуть складатися лише з результативної частини.

Неодмінним інструментом, за допомогою якого держава здійснює управління, є правові акти органів виконавчої влади. З ними пов'язане здійснення державних функцій і розв'язання будь-якої соціальної проблеми. Саме в них міститься переважна частина всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всі державні органи, недержавні структури, посадових осіб чи громадян. Отже, встановлення і застосування правових норм безпосередньо пов'язане з актами управління. Крім того, акти управління – це єдиний спосіб створення і застосування правових норм у процесі управлінської (виконавчої) діяльності [4, с. 222].

У підручнику Ю. Битяка, акти застосування норм права органів виконавчої влади визначаються як офіційний припис, що заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління (виконання) на будь-якому рівні державної ієрархії у порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форм і тягне за собою певні юридичні наслідки [2, с. 126].

Визначення поняття правових актів органів виконавчої влади – одна з найскладніших проблем сучасного права. У юридичній літературі, у тому числі навчальній, їх найчастіше визначають як форму державного управління, документ, волевиявлення, припис, дію. Основний зміст проблеми щодо визначення поняття полягає, головним чином, у з'ясуванні характеру його соціальної природи. Він зумовлений, насамперед, одночасною належністю актів до правових та управлінських явищ. Зрозуміло, державне управління розглядати у відриві від права не можна, так само, як і право неможливо розглядати без його регулюючих, управлінських функцій. Проте саме акти виявилися в епіцентрі взаємозалежності права й управління, саме їх двоєдність дозволила виділити таку категорію, як юридичний механізм управління. Отже, акти виконавчої влади мають два джерела особливостей:

по-перше, правове, по-друге, управлінське. Без правових актів не може бути державного управління, як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регулююче призначення у сфері дій виконавчої влади [4, с. 223].

Для кращого розуміння суті актів застосування виконавчої влади виділимо основні їх ознаки:

- спрямовані на досягнення конкретного, оперативного керівництва; за їх допомогою здійснюється реалізація норм права у процесі управлінської діяльності, забезпечується необхідна поведінка учасників відносин; акти органів виконавчої влади є основою для виникнення відповідних правових відносин;

- установлюють певні правила поведінки – приписи, дозволи, заборони; вони захищають права і законні інтереси громадян, державних і недержавних організацій, охороняють державну безпеку і громадський порядок тощо; у цих актах містяться обов'язкові до виконання приписи, якими на громадян, державних та недержавних організацій посадових осіб покладаються певні правила поведінки: їх права, обов'язки, відповідальність;

- односторонньо-волевими актами; владність цих актів полягає в тому, що згода на їх виконання з боку тих чи інших осіб або організацій, яким вони адресовані, не потрібна, але це не означає, що всі акти органів виконавчої влади мають імперативний характер;

- приймають суб'єкти управління тільки у межах їх компетенції і в певній формі;

- залежно від їх зовнішнього вияву є усними, письмовими та конклюдентними; акти, розраховані на багаторазове застосування, мають письмову форму;

- мають юридичну природу та є обов'язковими для тих, кому вони адресовані; їх видання гарантується авторитетом виконавчої влади, а за необхідності, забезпечується примусовою силою держави;

- незалежно від змісту, повинні мати творчий характер, спрямований на розбудову України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави;

- діють у системі юридичних актів України;

- можуть виступати як певні юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються та припиняються правовідносини;

- можуть бути основою для прийняття інших актів;

- призводять до виникнення не тільки адміністративно-правових, а й трудових, сімейних, цивільно-правових та інших відносин;

- можуть виступати, як умова дійсності цивільно-правових, трудових та інших актів;

- можуть слугувати законними доказами для судів загальної юрисдикції, бути підставою для порушення справ про різні правопорушення;

можуть бути юридичною підставою для придбання громадянином суб'єктивного права або звільнення його від конкретного обов'язку [2, с. 127].

Процес (реалізації) застосування адміністративно-правових норм нині далекий від ідеального. Такий його стан є характерним наслідком кризової ситуації у державі. У механізмі адміністративно-правового регулювання ця ситуація виявляється у неієдздатності багатьох адміністративно-правових норм, великій кількості правопорушень адміністративного й дисциплінарного характеру, в управлінській "суверенізації", що призводить до практичного ігнорування багатьох норм у регіонах і на місцях.

При порушенні певних вимог закону акти органів виконавчої влади можуть бути визнані неправомірними і, залежно від характеру правопорушення, не породжувати юридичних наслідків і з моменту їх прийняття (порушення закону) виявитися заперечними, тобто такими дефектними актами, які обов'язкові до виконання, але заперечені зацікавленими органами чи особами в судовому або адміністративному порядку. У праві, у тому числі адміністративному, діє презумпція законності прийнятих актів управління. Питання про визнання такого акту неправильним, дефектним вирішують компетентні державні органи.

Однією з ознак актів застосування норм права органів виконавчої влади є те, що вони діють у системі юридичних актів України. Визначення поняття актів застосування норм права органів виконавчої влади дає нам можливість не тільки глибше зрозуміти, а й уникнути багатьох проблем і наслідків, які можуть виникнути в майбутньому. Точне й правильне дотримання вимог щодо актів застосування норм права дасть більш ефективний результат, ніж їх буде застосовано не за призначенням, для розвитку й укріплення законності та правопорядку в Україні, а також інших країнах. Тому, щоб досягти кращих результатів і правового розвитку, органи виконавчої влади та посадові особи повинні дотримуватися основних вимог стосовно таких актів, а також брати до уваги інтереси суспільства. Від рішення органів держави та посадових осіб залежить життя і доля людей та їх об'єднань.

Відносини, що виникають унаслідок правозастосовчої діяльності, мають вигляд взаємних прав і обов'язків відповідних суб'єктів. Такі відносини встановлюються шляхом виникнення (на основі конституційних і адміністративно-правових норм та відповідно до конкретних життєвих ситуацій) індивідуальних формально обов'язкових рішень стосовно персоніфікованого суб'єкта.

Згідно з теорією оціночних понять (В. Еллінек), поняття вільного розсуду ґрунтується на можливостях різноманітної інтерпретації правової норми при застосуванні закону. Якщо законодавець використовує конкретні поняття, що допускають різну інтерпретацію, це означає, що він хоче залишити за органом, який застосовує право, можливість вибору між кількома варіантами рішень. У таких випадках йдеться про вільний розсуд [6, с. 183]. Щоб державну владу можна

було контролювати, вона має бути поділеною за колом як компетенції, так і повноважень.

Аналізуючи принципи діяльності виконавчої влади, можна виділити серед них: розмежування повноважень, додержання законності, гласність, централізацію, пріоритет прав особи [7, с. 123]. Зміни в системі органів виконавчої влади передбачають, по-перше, наближення апарату виконавчої влади до потреб суспільства і кожної окремої людини, а по-друге, створення такої системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

Отже, нині в Україні здійснюється процес реформування органів виконавчої влади, а саме: розроблено законопроекти про правовий статус органів виконавчої влади, але для забезпечення вищого рівня законності потрібно дотримуватися чинних нормативно-правових актів, керуватися ними, а також зважати не лише на власні інтереси, а й інтереси суспільства. Суспільні інтереси, а також власні інтереси, є рушієм у цій сфері, але вони не повинні суперечити чинним законам, приписам, нормативно-правовим актам.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник. У 2 т. Том 1. Загальна частина. – К., 2004. – С. 290.
2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. – Х.: Право, 2001. – С. 120–128.
3. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 2. – 1973. – С. 273–288.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – 3-є вид., стеріот. – К.: Юрінком-Інтер, 2001. – С. 222–224.
5. Колєйчиков В.В. Загальна теорія держави і права. – К.: Юрінком-Інтер, 1999. – С. 185.
6. Марченко М.Н. Теория государства и права: Учеб.-метод. пособие. – М.: Зерцало-М, 2001.
7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – С. 123–130.