

В. Г. Ковальов, старший викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті наводяться та аналізуються визначення терміна “акт державного управління”, його місце в загальній системі державного управління. Отримала подальший розвиток спроба класифікації актів державного управління у процесі формування управлінських впливів.

В статтє приводятся и анализируются значения термина “акт государственного управления”, его место в общей системе государственного управления. Получила дальнейшее развитие попытка классификации актов государственного управления в процессе формирования управленческих действий.

The definitions of the term “public administration act” and its place in the general system of public administration are pointed out and analyzed in the article. The attempt of classification of public administration acts in the process of forming the administrative influences received further development.

Ключові слова. Акти державного управління, теорія державного управління, управлінський вплив.

Вступ. Теоретичні положення науки управління виконують значну методологічну роль у дослідженні процесів державного управління. На сучасному етапі розвитку теорії державного управління дуже важливі й цікаві питання сутності прийняття управлінських рішень, передумови виникнення управлінських впливів, їх адміністративно-правова легалізація та загальна класифікація. Побудова ієрархії управлінських актів, механізмів розподілу відповідальності та визначення меж компетентності дасть нам змогу більш повно дослідити теоретичне підґрунтя формування феномена державного управління, загальні тенденції розбудови системи забезпечення національної безпеки України, розробити формалізовані технологічні схеми процесів державного управління та прогнозування наслідків управлінських впливів або критичних станів, які відповідають

необхідності

прийняття

управлінсь-

© **В. Г. Ковальов**, 2009

ких рішень. Розпочавши аналіз управлінських актів та впливів, ми не можемо не звернутись до універсальних бюрократичних принципів, визначених М. Вебером:

– ієрархічна організація структури управління, що ґрунтується на чітко визначених принципах посадової субординації;

– нормативне визначення компетенції кожного рівня управління;

– професіоналізм посадових осіб не тільки в розрізі професійних посадових повноважень, а й у сфері норм, правил, процедур, технологій діяльності організації в цілому, тобто в галузі управління.

Поєднавши принципи з основним сенсом державного управління як функцією реалізації державою управлінського процесу, спрямованого на задоволення завдань, функцій та інтересів держави (відповідно до ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантування визначають зміст і спрямованість діяльності держави), отримуємо стійке переконання, що система державного управління в цілому та в окремих своїх складових (галузях) залежить від чіткого ієрархічного визначення і нормативного закріплення меж компетенції кожного рівня управління.

Під час дослідження питань, пов'язаних з теорією державного управління, забезпечення національної безпеки, окрім проблем, пов'язаних з динамічним розвитком категорійно-понятійного апарату і загальної теорії національної безпеки, ми стикаємося з відсутністю сталого методичного підходу до визначення поняття “акт державного управління”, до ієрархії цих актів та місця в правовому полі держави. Звідси випливають суперечності, або конфлікти інтересів, під час реалізації різноманітних концепцій і довгострокових програм, що конкурують між собою в питаннях першочерговості забезпечення різноманітними ресурсами або пріоритетного виконання на різних рівнях (місцевому, регіональному, загальнодержавному). Також потрібно пам'ятати, що акти державного управління мають створювати чітку, логічну й самодостатню систему, що має окреслену ієрархію та прогнозовану й зрозумілу структуру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність державного регулювання розглядається у працях В. Авер'янова, Ю. Битяка, Л. Ковалю, А. Комзюка, Д. Лук'янця, Ю. Старикова та інших. Проблемам національної безпеки, а також формування категорійно-понятійного апарату, розвитку системи стратегічних документів, що мають забезпечувати функціонування цієї галузі, присвячено праці В. Горбуліна, О. Белова, Е. Лисицина, М. Безрукова, А. Возженникова, А. Качинського, А. Семенченка, Г. Ситника.

Погоджуємося з думкою А. Семенченка, що забезпечення оптимального співвідношення між політикою та стратегією – відома проблема формалізації прийняття політико-адміністративних рішень [1], але хотілося б акцентувати увагу також і на правовій основі легалізації процесу прийняття управлінського рішення.

На нашу думку, для подальшого розвитку досліджень як у галузі державного управління, так і створення дійової системи національної безпеки держави потрібно локалізувати поняття “акт державного управління” та провести аналіз наявної нормативної бази в цій галузі. Цікавить нас, передусім, вибудована (створена, наявна) система, бо зараз формування управлінських впливів відбувається саме відповідно до цієї нормативно закріпленої системи.

Постановка завдання. Дослідити стан справ, що склався навколо нормативно-правового закріплення результатів управлінської діяльності, уточнити зміст терміна “акт державного управління”.

Результати дослідження. Нині немає чіткого і всіма визнаного поняття акта управління як у науковій літературі, так і в законодавчій практиці. Дискусія точиться щодо назви, форми та властивостей. Найбільш поширені такі назви: правовий акт управління, акт управління, адміністративний акт, акт державного управління, адміністративний акт (указ та інші), індивідуальний адміністративний акт, управлінське рішення, виконавче рішення, розпорядче рішення, акт державної адміністрації тощо.

Крім формулювання, активно дискутуються підходи до визначення і нормативного закріплення цього терміна.

Підхід, що дотримується французької адміністративної традиції, став можливим через відсутність єдиного нормативного акта стосовно адміністративної процедури. Французький підхід базується на теоретичній розробці й опрацюванні терміна, а не на засадах формального визначення та прийнятної адміністративної практики. Відповідно до цього підходу [2, 106] використовуються терміни “адміністративний акт” і “правовий акт адміністрації”, що включають як нормативні, спрямовані назовні акти, так і внутрішні, індивідуальні акти публічної адміністрації. Показово, що в даній школі адміністративним актом управління вважається також адміністративний договір.

Підхід, що базується на німецькій науковій школі адміністративного права, підтримується практикою функціонування публічної адміністрації Німеччини. “Адміністративним актом”, відповідно до § 35 Закону про адміністративну процедуру Федеративної Республіки Німеччини, є кожне рішення, розпорядження або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [3, 206]. Отже, можна виокремити характерні риси адміністративного акта:

- приймається органом влади і є рішенням, що охоплює два моменти: волевиявлення органу влади стосовно громадянина, певного стану справ або предмета та обґрунтування прав і (або) обов’язків для громадянина, або його відношення до певного стану справ, або стосовно певного предмета;

- приймається з метою врегулювання окремого випадку у сфері публічного права, а отже, є підзаконним актом, але не ототожнюється з нормативним актом, бо має індивідуальне забарвлення;

- оформлюється у вигляді рішення, розпорядження або суверенного заходу, а отже, не виключає можливості проведення якихось адміністративних дій;

- спрямовується назовні (стає неможливим виконання всієї “внутрішньої роботи” інструкції, характеристики тощо), тобто реалізуються відносини між державою та громадянами або їх об’єднаннями.

Російські науковці пропонують під терміном “адміністративні акти” розуміти особливий вид офіційних, підзаконних, регулівних, юридично-владних, одноособових дій – волевиявлень виконавчо-розпорядчого характеру, що здійснюються уповноваженими суб’єктами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в межах установлені нормативними актами компетенції та відповідно до певних управлінських процедур для досягнення цілей управління, виконання його завдань і управлінських функцій [4], поступово замінивши ним широко вживане зараз “правові акти управління”. Схожу думку зустрічаємо у праці російського дослідника Д. Бахраха, який замість “правовий акт управління” пропонує вживати “акт державної адміністрації”. Основними рисами цього акта він пропонує вважати такі [5, 8–10]:

- приймається під час реалізації державної адміністративної влади, при цьому сам є правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності;

- має підзаконний характер;

- має офіційний характер акта адміністрації (видається від імені державного органу влади, виражає волю держави, тягне за собою службові наслідки);

- реалізує владні повноваження, одночасно реалізує владне волевиявлення в односторонньому порядку;

- має правовий характер, якщо приймається в установленому порядку та оформлюється належним чином;

- викликає юридичні наслідки (установлює, змінює, скасовує норми права, викликає виникнення, зміну, закінчення правовідносин, слугує юридичним фактом).

Підсумувавши критерії, можемо зробити висновок: актом державної адміністрації вважаємо “особливий різновид підзаконних, офіційних юридичних актів, що приймаються суб’єктами державної влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, що мають односторонні владні волевиявлення, а також викликають юридичні наслідки” [5, 10].

На думку іншого російського дослідника – Р. Васильєва [6, 139–140], актом управління може вважатися владне волевиявлення державних органів та інших суб’єктів державного управління, які встановлюють, змінюють, скасовують правові норми та змінюють сферу їх діяльності; процес владного волевиявлення має відбуватися в процесі здійснення функцій державного управління в певному порядку, на основі й на виконання чинних законів. Формою такого волевиявлення може бути усне розпорядження або конкретний документ, що містить відповідні настанови.

В. Манохін вказує на чотири основні складові правового акта управління, хоча й не надає авторського бачення терміна [7, 157–158]:

- обов’язкове існування суб’єкта прийняття правового акта управління;
- зміст правового акта управління завжди обмежується питаннями управління або зводиться до питань діяльності виконавчої влади;

- правові акти управління завжди підзаконні;

- завжди виникають правові наслідки прийняття правового акта управління.

Ми поділяємо думку Ю. Битяка і в подальшому використовуємо термін “акт державного управління” саме з таким значенням [8, 139–140].

Акт державного управління – це офіційний припис, що ґрунтується на законі, прийнятий суб’єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням установленної процедури та форми і який тягне за собою певні юридичні наслідки.

Акти управління є різновидом управлінських рішень, за допомогою яких здійснюють управління народногосподарським комплексом, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю держави. Акт державного управління – це підзаконний акт. Підзаконний характер актів державної виконавчої влади полягає в їх точній відповідності закону. Видання актів управління є частиною управлінської діяльності та одним із видів правових актів держави. Ці акти спрямовано на досягнення конкретного, оперативного керівництва. За їх допомогою реалізують норми права в процесі управлінської діяльності, забезпечують необхідну поведінку учасників адміністративних правовідносин. Акти управління – це основа виникнення відповідних правових відносин. Такі акти встановлюють певні правила поведінки – приписи, дозволи, заборони. Їх норми спрямовано на захист прав і законних інтересів громадян, державних і недержавних організацій, охорону державної безпеки й громадського порядку тощо. В актах державного управління

містяться

обов’язкові до виконання приписи, якими на громадян, державні та недержавні організації, посадових осіб покладаються певні правила поведінки: їх права, обов’язки, відповідальність.

Акти управління є односторонньо волевовими актами. Владність цих актів полягає в тому, що згода на їх виконання з боку тих чи інших осіб або організацій, яким їх адресовано, не потрібна. Але це не означає, що всі акти управління мають імперативний характер. Багато в чому адміністративні правовідносини характеризуються тим, що праву однієї сторони відповідає обов’язок іншої, і навпаки. Зараз наявна значна кількість актів виконавчої влади, що містять приписи науково обґрунтованих рекомендацій.

Суб’єкти управління приймають тільки акти державного управління в межах їх компетенції і в певній формі. Акти управління, залежно від їх зовнішнього вияву, є усними, письмовими та конклюдентними. Акти, розраховані на багаторазове застосування, мають письмову форму. Акти управління мають юридичну природу і обов’язкові для тих, кому їх адресовано. Виконання актів управління гарантується авторитетом виконавчої влади, а в разі необхідності забезпечується примусовою силою держави.

Акти управління, незалежно від змісту, мають творчий характер, спрямований на розбудову України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави. Акти органів виконавчої влади діють у системі юридичних актів України. Тому виникає потреба з’ясувати відмінність актів державного управління від інших юридичних актів: законів, актів правосуддя, прокурорських актів, актів, що діють у сфері цивільно-правових відносин, актів громадських об’єднань тощо.

Підсумовуючи, наведемо думку українських дослідників В. Колпакова та О. Кузьменко [9] Неодмінним інструментом, за допомогою якого держава здійснює управління, є правові акти державного управління. З ними пов’язані виконання 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.

Здійснюючись повсюди, на різних рівнях керівництва, великою кількістю державних органів, акти державного управління здебільшого становлять значну й різноманітну систему правових засобів щодо реалізації законів, закріплення і розвитку сучасних громадських відносин.

Отже, встановлення і застосування правових норм безпосередньо пов’язано з актами управління. Більше того, акти управління – це єдиний спосіб створення і застосування правових норм у процесі управлінської діяльності.

Завершимо встановлення сутності актів управління таким визначенням, сформульованим свого часу Ю. Стариковим [10, 243]: акт державного управління (правовий акт управління, адміністративний акт) – це складне, комплексне правове явище, в якому, незважаючи на велику кількість варіантів, багато схожих інтерпретацій та розбіжностей, нюансів, можливе виокремлення двох факторів, які пояснюють усю структуру.

1. Управлінська сутність і природа правового акта управління, іншими словами, акт управління – це ніщо інше як “юридичний варіант” управлінського рішення. Поза сферою публічного управління акт управління знайти важко; адміністративний акт обумовлюється існуванням самої матерії управління, що діє на керовану систему безпосередньо за допомогою акта управління, як найбільш концентрованого зовнішнього і внутрішнього управління. Таким чином, правовий акт управління розглядається як найбільш важлива правова форма державного управління (разом з адміністративним договором та іншими неправовими формами управління: організаційними діями, матеріально-технічними засобами і заходами).

2. Правовий характер акта управління, іншими словами, обов'язково має спиратися на правові реалії в системі публічного управління та прийматись на основі й на виконання законодавчих актів. Отже, адміністративний акт – один з видів юридичних актів, що існує в системі державного управління і виконавчої влади (знаходячись на одному шаблі з законами, судовими рішеннями, актами прокурорського реагування).

Висновки. Акти управління є частиною сфери управління (форма управління, практична діяльність з управління), а також частиною сфери права й механізму правового регулювання (управлінський процес), увібравши в себе загальні риси і властивості двох систем суспільних відносин. Тому інститут правового акта управління має існувати на основі принципів права і принципів публічного управління (організація та функціонування управління) і сприяти виконанню як функцій управління (функцій держави, функцій виконавчої влади), так і функцій правового регулювання (функцій права).

Література

1. Семенченко А. І. Категорійно-понятійний апарат стратегічного планування забезпечення національної безпеки [Текст] / А. І. Семенченко // Стратегічна панорама. – 2008. – № 1. – С. 22.
2. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право [Текст]: навч. посіб. / Школик А. М. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
3. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс [Текст] : полный курс / Тихомиров Ю. А. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.
4. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://govportal.garant.ru:8081/SESSION/SWY0QTV4F/PILOT/main.htm>
5. Бахрах Д. Н. Формы и методы деятельности государственной администрации [Текст] : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999. – 422 с.
6. Васильев Р. Ф. Акты управления [Текст] / Васильев Р. Ф. – М., 1987. – 140 с.
7. Манохин В. М. Российское административное право [Текст] : учебник / Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. – М., 1996. – 472 с.
8. Битяк Ю. П. Адміністративне право України [Текст] : підручник / Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 733 с.
10. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права [Текст] / Стариков Ю. Н. : в 3 т. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – Т. 2. – 556 с.