

ДО ПИТАННЯ ПРО МІСЦЕ ПРАВОВИХ АКТИВ УПРАВЛІННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

У статті розглянуто теоретичні питання сутності правових актів управління. Зазначається місце управлінського процесу у системі адміністративного процесу України. Особливу увагу звернуто на категорію «нормотворчі провадження». Вказуються основні вимоги, які висуваються до правових актів управління.

Ключові слова: правові акти управління, адміністративний процес, управлінський процес, нормотворчі провадження, управлінські процедури.

Muza O. V. K вопросу o meste pravovykh aktov upravleniya v administrativnom protsesse Ukrainy.

В статье рассмотрены теоретические вопросы сущности правовых актов управления. Отмечается место управленческого процесса в системе административного процесса Украины. Особенное внимание обращено на категорию «нормотворческие производства». Указываются основные требования, которые выдвигаются к правовым актам управления.

Ключевые слова: правовые акты управления, административный процесс, управленческий процесс, нормотворческие производства, управленческие процедуры.

Muza O. V. To the question about the place of the administrative legal acts in the administrative process of Ukraine.

In the article the theoretical questions of essence of the administrative legal acts are considered. The place of management process in the system of administrative process of Ukraine is marked. The special attention is turned on a category «norm creation establishments». The basic requirements which are pulled out to the administrative legal acts are specified.

Keywords: administrative legal acts, administrative process, management process, norm creation establishments, administrative procedures.

Розглядаючи окремі сфери виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, слід акцентувати увагу на тому, що мова може йти про різні види правовідносин, в яких відбувається реалізація адміністративно-матеріальних та адміністративно-процесуальних норм.

Управлінський процес розглядають не лише у рамках адміністративного права і процесу. Він не займає всієї сфери адміністративного процесу, оскільки є лише одним із його видів. Якщо розуміти управлінський процес як вид адміністративного процесу, то, звісно ж, методи правового регулювання адміністративно-процесуальних правовідносин мають місце і в управлінському процесі.

На думку Н. Р. Нижник, управлінський процес є лише процедурною стороною управлінської діяльності. Не всі процедури, які закріплені нормами адміністративного права, є управлінськими. Управлінськими слід вважати лише ті, які визначають порядок управлінської діяльності [1, с. 294].

В управлінському процесі беруть участь три групи суб'єктів [2, с. 185]:

– перша група – наділені владними повноваженнями (сторона, яка управляє): Президент, вищі посадові особи, вищі органи виконавчої влади;

– друга група – це суб'єкти, на яких поширюється власний вплив (керована сторона). До них належать фізичні та юридичні особи, які не наділені владними повноваженнями у сфері управління;

– до третьої групи належать суб'єкти, які одночасно володіють владними повноваженнями та перебувають під управлінським впливом. Це посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів державної влади та ін.

Для існування різних поглядів на правовідносини, що виникають у зв'язку з прийняттям управлінських рішень, зазначимо, що у структурі юридичного процесу поряд з управлінським процесом виділяють і правотворчий процес. При цьому слід відразу зауважити, що правотворчий процес передбачає прийняття всіх правових актів у державі – від законів до рішень органів місцевого самоврядування, що, відповідно, є досить широкою категорією для характеристики управлінських рішень.

О. В. Кузьменко, даючи характеристику адміністративного процесу через різні види адміністративних проваджень, пропонує таку групу проваджень як адміністративно-процедурні провадження, у рамках яких виділяє «управлінські», «щодо надання адміністративних послуг» та «за зверненнями громадян» [3, с. 40].

Однак такий вид адміністративно-процесуальних правовідносин слід відмежовувати від правовідносин, що складаються у рамках нормотворчих проваджень, які передбачають прийняття відповідних адміністративних актів. Нормотворчі провадження в адміністративному праві не торкаються питань прийняття законів України та інших актів Верховної Ради України. Нормотворчі провадження передбачають прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових чи індивідуальних актів [4, с. 39–40]. Тобто існування управлінських проваджень та нормотворчих проваджень свідчить про те, що адміністративно-процесуальні правовідносини, які виникають у зв'язку з прийняттям управлінських рішень, мають складну структуру, та їх юридичний зміст відображає права та обов'язки різних суб'єктів таких правовідносин на різних рівнях владно-виконавчої вертикалі.

Крім цього, нормотворча діяльність у публічній сфері, як правило, являє собою доволі складний і тривалий процес. Упорядкування відповідної процедури, введення її у чіткі процесуальні рамки слугує важливою гарантією доцільності й законності підзаконних актів, виданих у сфері функціонування органів публічної адміністрації. Незважаючи на деяку ускладненість адміністративних проваджень, яку, на перший погляд, нібито тягне їх детальна адміністративно-правова регламентація, остання лише сприяє оперативності прийняття управлінських рішень. Адже шляхом виконання встановлених певних стадій та етапів, що здійснюється у чіткій послідовності, суб'єкт нормотворення досягає своєї основної мети – прийняття якісного та бездоганного, з точки зору юридичної техніки, нормативного акта. Нормотворчі провадження передбачають такі стадії, як: передпроектна стадія; проектна стадія; стадія прийняття проекту нормативно-правового акта; засвідчувальна стадія; інформаційна стадія. Нехтування встановленим порядком прийняття нормативних актів може заподіяти шкоду їх майбутній ефективності, призвести до тривалого перегляду або скасування, а також спричинити внесення до них значної кількості поправок, що в цілому має наслідком не тільки надмірне й невідправдане «розтягування» нормотворчого провадження в часі, а й значне ускладнення або гальмування правозастосовної діяльності адресатів цих актів [5, с. 75–85].

У науковій літературі на підтримку нормотворчих проваджень наводиться думка, що в цілому на законодавчому рівні потребує врегулювання питання адміністративної нормотворчості, при цьому не слід відмовлятися від деталізації процедур самими органами виконавчої влади, оскільки законодавчими актами не може бути визначена специфіка проходження проектів в апаратах цих органів. Зауважується на тому, що практика адміністративної нормотворчості доволі часто не відповідає ні теоретичним уявленням, ні формальним приписам щодо неї, існує необхідність розширення підготовки фахівців, які мають займатися як підготовкою проектів, так і здійснювати їх експертизу. Особливо, коли мова йде про досить специфічні експертизи: гендерно-правову, на відповідність *acquis communautaire*, а також антикорупційну [6, с. 397].

На необхідності виокремлення групи адміністративних проваджень у структурі адміністративного процесу, які пов'язані із прийняттям управлінських рішень, наголошує О.І. Миколенко, називаючи таке коло адміністративно-процесуальних правовідносин, як провадження управлінського (позитивного) характеру. Автор також під цією групою провадження виділяє складові: правонаділяючі провадження; провадження, пов'язані із забезпеченням виконання громадянами та юридичними особами своїх обов'язків; ліцензійно-дозвільні провадження; реєстраційні провадження; контрольно-наглядові провадження; державно-заохочувальні провадження [7, с. 119].

Усі перераховані провадження неодноразово досліджувалось різними вченими у галузі адміністративного права і процесу, їх відносять до різних видів адміністративного процесу, тому такий підхід О. І. Миколенка дозволяє поглянути на адміністративний управлінський процес набагато ширше. Разом з тим, не можна не оминати того, що окремі адміністративно-процесуальні правовідносини, які можуть виникати у ході тих чи інших адміністративних проваджень, носять переважно управлінську природу, оскільки, незважаючи на те, що у результаті таких проваджень виноситься (приймається, ухвалюється) рішення суб'єкта владних повноважень, усе ж таки юридична природа таких правовідносин пов'язана не настільки з управлінським процесом у його класичному розумінні, як з іншими видами адміністративно-процесуальної діяльності уповноважених органів державної влади.

Д. М. Бахрах, аналізуючи сутність та види юридичного процесу, звертає увагу на адміністративно-правотворчий процес як процес діяльності органів виконавчої влади з прийняття адміністративних актів [8, с. 83].

Як відмічено у науковій літературі, «управлінська» процедура починається за ініціативою адміністративного органу. Така ініціатива може бути зумовлена виконанням обов'язків, що покладені на відповідні органи законом або впливати з доручень інших органів чи посадових осіб. Регулювання саме «управлінської процедури» має особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи. Адже, коли особа сама звертається до адміністративного органу, то вона, звичайно, очікує на прийняття рішення. Коли провадження починається органом влади, то прийняте рішення може бути цілковитою несподіванкою для особи і, до того ж, не завжди прийнятною. Управлінські процедури за критерієм управлінської мети можна поділити на: нормотворчі, контрольно-наглядові, заохочувальні, атестаційні, з виконання примусових рішень [9, с. 53–54].

Прийняття управлінських рішень у науковій літературі розглядають у рамках таких теорій, як [10, с. 15–24]:

1) нормативна теорія. Прийняття рішень виступає як сукупність раціонально обумовлених технологій і процедур, що складають алгоритмовий ланцюг дій. Таке розуміння перетворює теорію прийняття державних рішень у складову частину праксеології. Нормативна оцінка прийняття рішень виходить з їх внутрішньої цілісності та передбачає їх формалізацію, а також виключно публічний і раціональний характер дій державних органів. Такий підхід тягнє до формально-юридичного трактування прийняття державних рішень, нерідко передбачаючи його розгляд в якості просто акта (моменту) обрання цілі, окремого компонента проектування державної політики, що існує поряд з іншими складовими владної діяльності;

2) поведінкова теорія. Прийняття державних рішень слід інтерпретувати як процес, принципово відкритий для будь-яких можливих людині наслідків, де свідомі зусилля суб'єктів влади та управління недостатні для здійснення їхньої програми дій. У такому розумінні прийняття державних рішень виступає як тип взаємодії конкретних акторів, при якому вони формують свою цільову програму. У кінцевому рахунку саме така, що принижує можливості людини, ситуація форматує конкретні дії управлінців, використання ними процедур та технологій прийняття рішень;

3) теорія обмеженої раціональності (Г. Саймон та ін.). Інтелектуальна діяльність людини передбачає процес раціоналізації проблеми. Пізнавальні (когнітивні) механізми виступають способом такої інтерпретації управлінської ситуації, яка дозволяє ефективно здійснювати управлінські дії. Використання когнітивних технологій дозволяє у цьому випадку розкласти проблему на такі складові, які дають можливість суб'єкту раціоналізувати питання та обрати найбільш прийнятне рішення;

4) інкременталістська теорія. Її вважають однією із консервативних теорій ухвалення державних рішень. Вирішення соціальних завдань здійснюється шляхом прийняття низки рішень, якими частково вирішуються проблеми. Такий стан речей призводить до соціальної переорієнтації системи управління на вузькі групові інтереси. Важливим є те, що здійснені одиничні дії дозволяють вирішувати труднощі принципового характеру, що у результаті може поставити під сумнів життєздатність усієї системи управління;

5) компромісні теорії – теорія змішаного сканування (А. Етціоні), нормативно-оптимальна модель для вироблення тактики (І. Дрор). Перша теорія передбачає поєднання технік макроаналізу та емпіричних методик: на першому етапі здійснюється діагностика та оцінка управлінської проблеми в широких соціально-політичних координатах; другий етап пов'язаний із пошуком і визначенням конкретних значень базових та вторинних параметрів управлінського завдання. Концепція І. Дрора полягає у спробі розширення потенційних можливостей раціонального підходу за рахунок формулювання дискретних інструкцій, які уточнюють детальну картину ситуації і дозволяють створити диференційовану модель прийняття рішення.

Важливою категорією управлінського процесу є «правові акти управління». Зокрема, для такої групи правових актів характерні наступні риси: це різновид правових актів, а тому їм характерні загальні риси нормативно-правових актів; правові акти управління можуть по-різному регулювати управлінську діяльність, оскільки велика кількість суб'єктів владних повноважень наділена законом повноваженнями видавати відповідні рішення, які прямо чи опосередковано впливають із управлінської діяльності; слід не допускати підміни понять «правові акти управління» поняттями «адміністративні акти» та «правові акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, посадових осіб», оскільки останні дві категорії обмежують

призначення правових актів управління та власне управлінську діяльність, позаяк така діяльність, як відомо, здійснюється у всіх суб'єктах владних повноважень; відсутність легального визначення нормативно-правового акта не дає можливості повно визначити особливості саме правових актів управління; правові акти управління мають офіційний характер та підзаконну правову роль; є одностороннім юридично-владним волевиявленням; їхній зміст спрямований на вирішення завдань державного управління; приймаються у встановленому законом порядку та породжують правові наслідки, оскільки можуть виступати юридичними фактами; повинні відповідати законодавчим актам [11, с. 283–286].

З приводу відмежування понять «правові акти управління» та «адміністративні акти», то у наукових джерелах можна віднайти ототожнення цих категорій. Пояснюється це тим, що оскільки праві акти управління розглядаються у рамках адміністративного права, то чому ж управлінсько-правові рішення органів публічної влади не можуть також носити узагальнену назву «адміністративні акти». На нашу думку, для правильного розмежування цих понять слід виходити з того, що у теорії адміністративного права розрізняють різні форми державного управління, серед яких і виділяють індивідуальні акти управління. Саме останні і йменують як адміністративні акти. Щодо правових актів управління, то вони охоплюють усі управлінські рішення, які мають місце в механізмі адміністративно-правового регулювання. При цьому з таких актів управління, звісно ж, слід виключати акти адміністративних юрисдикційних органів, які не можуть повністю ідентифікуватися як акти управління чи адміністративні акти.

Одним із варіантів розв'язання наукової дискусії щодо місця та ролі саме адміністративних актів в адміністративному процесі є пропозиція стосовно визначення сутності, видів та порядку прийняття адміністративних актів на законодавчому рівні.

Так, термін «адміністративний акт» означає волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. Адміністративним актом завершується розгляд та вирішення справи по суті. Адміністративний акт може мати усну або письмову форму, а також може вчинятися у вигляді певних дій (наприклад, внесення до реєстру, вчинення надпису тощо). Визначальними ознаками адміністративного акта є його прийняття адміністративною владою (адміністративним органом), індивідуальність (конкретність) та зовнішня дія акта. Для цілей правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів, принципово важливо розрізняти обтяжуючі (негативні) та сприяючі (позитивні) адміністративні акти [12, с. 33].

У науковій літературі виділяють такі ключові вимоги, яким має відповідати кожен акт управління [13, с. 154–155]:

- відповідність положенням Конституції, чинним законам та іншим нормативно-правовим актам згідно з їхньою ієрархічністю;
- непорушність та необмежуваність установлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, громадських об'єднань, підприємницьких та комерційних організацій;
- використання при виданні акта управління лише тих найменувань, які передбачені чинним законодавством та правовим актом, що видається конкретним органом виконавчої влади;
- суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення та ухвалення встановлених актів управління (дотримання принципу колегіальності у передбачених законом випадках; узгодження проектів актів управління із зацікавленими сторонами; забезпечення відкритості у правотворчому процесі, який полягає у забезпеченні вільного доступу до інформації щодо проектів нормативно-правових актів, чинних та скасованих нормативно-правових актів);
- видання правового акта управління уповноваженим на це органом (посадовою особою) і в межах його компетенції;
- різні за найменуваннями акти управління видаються різними органами.

На думку Р.С. Мельника, адміністративний акт є окремим підінститутом адміністративної процедури. Це пов'язано з тим, що адміністративний акт у переважній більшості випадків є єдиною підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин між публічною адміністрацією та приватною особою. Адміністративний акт є інструментом діяльності публічної адміністрації, способом перенесення у «реальне життя» нормативних публічно-правових установлень, засобом, за допомогою якого публічна адміністрація виконує покладені на неї обов'язки. На думку вченого, сучасне розуміння адміністративного акта як індивідуального рішення суб'єкта публічної адміністрації носить «вузький» характер. Однак така правова категорія повинна бути розширена і до неї необхідно віднести: нормативні адміністративні акти, акти-плани,

індивідуальні адміністративні акти, адміністративний договір, адміністративні акти-дії, адміністративні акти у приватноправовій формі. Щодо останніх, то їх існування обґрунтовується тим, що публічна адміністрація діє з використанням приватноправових інструментів у випадках: закупівлі для службових потреб канцелярського приладдя, транспортних засобів; виконання публічних завдань; участі у функціонуванні (управлінні) акціонерним товариствами, в яких певна частина акцій належить державі; надання державних (комунальних) позик тощо [14, с. 119–127].

Таким чином, правові акти управління можуть виступати як результатом, так і засобом управлінської діяльності суб'єктів владних повноважень. У рамках відповідних адміністративних проваджень нормативно-правовими актами встановлено порядок підготовки та прийняття правових актів управління. Принциповим є те, що існування правових актів управління як форми реалізації владних повноважень дає підстави для обґрунтування сутності та особливостей управлінського процесу у рамках єдиної концепції адміністративного процесу України.

Список використаних джерел:

1. Нижник Н. Р. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Нижник Нина Романовна. – М., 1992. – 340 с.
2. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – 403 с.
3. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: [навч. посіб.] / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 248 с.
4. Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации : [монография] / И. В. Панова. – Саратов, 2001. – 452 с.
5. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу / О. В. Кузьменко. – 248 с.
6. Плахотнюк Н. Г. Адміністративна нормотворчість в Україні: проблеми правового регулювання та здійснення / Н. Г. Плахотнюк // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23–24 вересня 2011 р.) [Ред. колегія : О. Ф. Андрійко (голова ред. кол.), В. П. Нагребельний, А. А. Пухтецька (відп. секр.), Л. Є. Кисіль та ін.]. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с.
7. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : [учеб. пособ.] / А. И. Миколенко. – 2-е изд., доп. – Х. : «Одиссей», 2006. – 352 с.
8. Бахрах Д. Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 2009. – № 7. – С. 82–86.
9. Кузьменко О. В. Актуальні проблеми змісту та структури адміністративного процесу / О. В. Кузьменко // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку». – 600 с.
10. Соловьев А. И. Принятие государственных решений : [учеб. пособ.] / А. И. Соловьев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2006. – 344 с.
11. Алехин А. П. Административное право России : [учебник] / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий; отв. ред. А. П. Алехин. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2005. – 680 с.
12. Тимошук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В. П. Тимошук. – К. : «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
13. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / [Кол. авт.: Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Кресіна І. О., Нагребельний В. П. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 496 с.
14. Мельник Р. С. Інститут адміністративної процедури: деякі пропозиції щодо його змісту / Р. С. Мельник // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку». – 600 с.

** Муза Олег Валентинович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*