

23. Cło od ryb // Okólnik. – 1901. – № 55. – S. 232.
24. Traktaty handlowe // Okólnik. – 1900. – № 46. – S. 5.
25. Cło od ryb // Okólnik. – 1902. – № 57. – S. 50.
26. Cło rosyjskie od ryb // Okólnik. – 1903. – № 64. – S. 164.
27. Cło od ryb // Okólnik. – 1903. – № 64. – S. 130.
28. Cło od ryb // Okólnik. – 1902. – № 59. – S. 136.
29. Cło od ryb // Okólnik. – 1902. – № 56. – S. 7.
30. Czy opłaci się przedawać pstrągi do Paryża // Okólnik. – 1904. – № 71. – S. 188.
31. Ciekawe szczegóły // Gazeta łwowska. – 1899. – № 250. – 23 maja . – S. 3.
32. Drobiazgi myśliwskie // Łowiec Polski. – 1908. – № 20. – S. 248.
33. Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych. – Wiedeń, 1915. – S. 49–53.



УДК 351.72:336

В. Г. Ковальов, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та митної справи
Університету митної справи та фінансів України

ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНА “АКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”

Наведено та проаналізовано визначення терміна “акт державного управління”, його місце в загальній системі державного управління. Отримала подальший розвиток спроба класифікувати акти державного управління у процесі формування управлінських впливів.

Ключові слова: акти державного управління; теорія державного управління; управлінський вплив.

The definitions of the term “public administration act” and its place in the general system of public administration were 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.

Key words: public administration acts; theory of public administration; administrative influence.

Постановка проблеми. Теоретичні положення науки управління виконують значну методологічну роль у дослідженні процесів державного управління. Нині в теорії державного управління 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 змогу повніше дослідити теоретичне підґрунтя формування феномена державного управління, загальні тенденції розбудови системи забезпечення національної безпеки України, розробити

© В. Г. Ковальов, 2015

формалізовані технологічні схеми процесів державного управління та спрогнозувати наслідки управлінських впливів, або критичних станів, які відповідають необхідності прийняття управлінських рішень. Розпочавши аналіз управлінських актів і впливів, звернемося до універсальних бюрократичних принципів, визначених М. Вебером:

- ієрархічна організація структури управління на основі чіпких принципів посадової субординації;
- нормативне визначення компетенції кожного рівня управління;
- професіоналізм посадових осіб не тільки в розрізі професійних посадових повноважень, але 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 для задоволення завдань, функцій та інтересів держави (відповідно до ст. 3 Конституції України права й свободи людини та їх гарантування визначають зміст і спрямованість діяльності держави), переконуємося, що система державного управління в цілому та в окремих своїх складниках (галузях) залежить від чіпкого ієрархічного визначення й нормативного закріплення меж компетенції кожного рівня управління.

Під час дослідження питань, пов'язаних із теорією державного управління, забезпечення національної безпеки, крім проблем, пов'язаних із динамічним розвитком категорійно-понятійного апарату та загальної теорії національної безпеки, стикаємось із браком сталого методичного підходу до визначення поняття “акт державного управління”, їхньої ієрархії та місця у правовому полі держави. Це зумовлює суперечності, або конфлікти інтересів, під час реалізації різних концепцій і довгострокових програм, що конкурують у питаннях першочерговості забезпечення різними ресурсами чи пріоритетним виконанням на різних рівнях (місцевому, регіональному, загальнодержавному). Також слід пам'ятати, що акти державного управління мають створювати чітку, логічну й самодостатню систему з окресленою ієрархією, прогнозовану та зрозумілу структуру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність державного регулювання розглянуто в працях В. Авер'янова, Ю. Битяка, Л. Ковалюка, А. Комзюка, Д. Лук'янца, Ю. Старикова та ін. Проблеми національної безпеки, а також формування категорійно-понятійного апарату, розвитку системи стратегічних документів, що мають забезпечувати функціонування цієї галузі, вивчали В. Горбулін, О. Белов, Е. Лисицин, М. Безруков, А. Возженников, А. Качинський, А. Семенченко, Г. Ситник.

Погоджуємось із А. Семенченком, що забезпечення оптимального співвідношення між політикою та стратегією – відома проблема формалізації прийняття політико-адміністративних рішень [1], тож акцентуємо увагу й на правовій основі легалізації процесу прийняття управлінського рішення.

На нашу думку, для подальшого розвитку досліджень у галузі державного управління, а також створення дійової системи національної безпеки держави потрібно локалізувати поняття “акт державного управління” та проаналізувати наявну нормативну базу. Цікавить нас передусім нормативно закріплена система, згідно з якою формуються управлінські впливи.

Мета статті – дослідити стан справ, що склався навколо нормативно-правового закріплення результатів управлінської діяльності, уточнити поняття терміна “акт державного управління”.

Виклад основного матеріалу. Нині немає чіткого поняття акта управління не тільки в науковій літературі, але й у законодавчій практиці. Існує дискусія щодо назви, його форми та властивостей. Найпоширеніші такі найменування: “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 такі підходи до визначення та нормативного закріплення цього терміна.

Підхід на основі французької адміністративної традиції став можливим завдяки відсутності єдиного нормативного акта стосовно адміністративної процедури. Французький підхід базується на основі теоретичної розробки й опрацювання терміна, а не на засадах формального визначення та прийнятої адміністративної практики. Відповідно до цього підходу [2, 106] використовуються терміни “адміністративний акт” разом із “правовий акт адміністрації”, що включають не лише нормативні, направлені назовні акти, але й внутрішні, індивідуальні акти публічної адміністрації. Показово, що в даній школі адміністративним актом управління вважається й адміністративний договір.

Підхід, що ґрунтується на німецькій науковій школі адміністративного права, також підтримується практикою функціонування публічної адміністрації Німеччини. “Адміністративний акт”, відповідно до § 35 Закону про адміністративну процедуру Федеративної Республіки Німеччина, – кожне рішення, розпорядження або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку в галузі публічного права і має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [3, 206]. Ознаки адміністративного акта:

- приймається органом влади; це рішення охоплює два моменти: волевиявлення органу влади стосовно громадянина, певного стану справ (предмета й обґрунтування прав) і (чи) обов’язків громадянина (його ставлення до певного стану справ або предмета);

- приймається з метою врегулювати окремий випадок у сфері публічного права, а отже, це підзаконний акт, але він не ототожнюється з нормативним актом, адже має індивідуальне забарвлення;

- оформлюється як рішення, розпорядження або суверенний захід, тож уможливує проведення певних 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 термін “адміністративні акти” розуміти як особливий різновид офіційних підзаконних регулівних юридично-владних одноосібних дій – волевиявленнь виконавчо-розпорядчого характеру. Їх здійснюють уповноважені суб’єкти органів виконавчої влади й місцевого самоврядування в межах установлені нормативними актами компетенції відповідно до визначених управлінських процедур для досягнення цілей управління, виконання його завдань та управлінських функцій [4]. Дане визначення поступово замінили на широко вживане зараз “правові акти управління”. Схожа думка російського дослідника Д. Бахраха, який замість “правовий акт управління” пропонує вживати “акт державної адміністрації”. Основні ознаки цього акта [5, 8–10]:

- приймається під час виконання 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, має службові наслідки); реалізує владні повноваження, одночасно реалізує владне волевиявлення в односторонньому порядку;
- має правовий характер, якщо приймається в установленому порядку й оформлюється належним чином;
- викликає юридичні наслідки (встановлює, змінює, відмінює норми права, зумовлює виникнення, зміну, закінчення правовідносин, слугує юридичним фактом).

Підсумувавши критерії, можемо зробити висновок: актом державної адміністрації вважаємо “особливий різновид підзаконних офіційних юридичних актів, які приймають суб’єкти державної влади в 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 вважатись владне волевиявлення державних органів та інших суб’єктів державного управління, котрі встановлюють, змінюють, скасовують правові норми та змінюють сферу їхньої діяльності; процес владного волевиявлення має відбуватись під час здійснення функцій державного управління у визначеному порядку, на основі чинних законів. Формою такого волевиявлення може бути усне розпорядження або конкретний документ, що містить відповідні настанови.

В. Манохін наводить чотири основні складники правового акта управління, хоча й не пропонує авторського бачення терміна [7, 157–158]:

- обов’язкове існування суб’єкта прийняття правового акта управління;
- зміст правового акта управління завжди обмежується питаннями управління чи належить до питань діяльності виконавчої влади;
- правові акти управління завжди підзаконні;
- завжди виникають правові наслідки прийняття правового акта управління.

Ми погоджуємось з поглядами Ю. Битяка та надалі використовуватимемо термін “акт державного управління” саме у такому значенні [8, 139–140]:

Акт державного управління – це офіційний припис, який ґрунтується на законі, прийнятий суб’єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення й у межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми, й 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 й одним із видів правових актів держави.

Акти управління спрямовано на досягнення конкретного оперативного керівництва. За їхньої допомогою реалізують норми права в процесі управлінської діяльності, забезпечують необхідну поведінку учасників адміністративних правовідносин. Акти управління є основою виникнення відповідних правових відносин.

Акти управління встановлюють певні правила поведінки – приписи, дозволи, заборони. Їхні норми спрямовано на захист прав і законних інтересів громадян, державних та 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: їхні права, обов'язки, відповідальність.

Акти управління – односторонньо вольові акти. Їхня владність полягає в тому, що згода на їх виконання з боку тих чи інших осіб чи 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 право однієї сторони є обов'язком іншої, та навпаки. Нині існує значна кількість актів виконавчої влади, що містять приписи науково обґрунтованих рекомендацій.

Акти державного управління приймають суб'єкти управління тільки у межах їхньої компетенції й у певній формі.

Акти управління, залежно від їхнього зовнішнього вияву є усними, письмовими та конклюдентними. Ті, що розраховані на багаторазове застосування, мають письмову форму.

Акти управління мають юридичну природу й обов'язкові для тих, кому їх адресовано. Виконання актів управління гарантується авторитетом виконавчої влади, у разі необхідності забезпечується примусовою силою держави.

Незалежно від змісту, вони мають бути творчими, спрямованими на розбудову України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави.

Акти органів виконавчої влади діють у системі юридичних актів України. Тож 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 й 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 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 та розвитку наявних громадських відносин.

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

Завершимо з'ясування сутності актів управління визначенням Ю. Старілова: акт державного управління (правовий акт управління, адміністративний акт) – це складне, комплексне правове явище, в якому, незважаючи на велику кількість варіантів, багато схожих інтерпретацій і розбіжностей, нюансів, можливе виокремлення двох факторів, які й пояснюють усю структуру [10, 243].

Управлінська сутність і природа правового акта управління, інакше кажучи, акт управління – ніщо інше, як “юридичний варіант” управлінського рішення. Поза сферою публічного управління акт управління знайти важко; адміністративний акт обумовлюється існуванням самої матерії управління, котра діє на керовану систему безпосередньо за допомогою акта управління, як найбільш концентрованого зовнішнього і

внутрішнього управління. Таким чином, правовий акт управління розглядається як найважливіша правова форма державного управління (разом з адміністративним договором та іншими неправовими формами управління: організаційними діями, матеріально-технічними засобами й заходами).

Правовий характер акта управління, інакше кажучи, обов'язково має ґрунтуватись на правових реаліях у системі публічного управління і прийматись на основі й до виконання законодавчих актів. Отже, адміністративний акт є одним із різновидів юридичних актів у системі державного управління та виконавчої влади (на одному щаблі із законами, судовими рішеннями, актами прокурорського реагування).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зважаючи на викладене вище, зазначимо, що акти управління є частиною сфери управління (форма управління, практична діяльність з управління), права й механізму правового регулювання (управлінський процес), увібравши загальні ознаки двох систем суспільних відносин. Тож інститут правового акта управління має існувати на основі принципів права й публічного управління (організація та функціонування управління) і сприяти виконанню не тільки функцій управління (держави, виконавчої влади), але й правового регулювання (функцій права), докладне вивчення яких може стати предметом подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Семенченко А. І. Категорійно-понятійний апарат стратегічного планування забезпечення національної безпеки / А. І. Семенченко // Стратегічна панорама. – 2008. – № 1. – С. 22.
2. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібн. / А. М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
3. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – 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 [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 – Режим доступа : <http://www.govportal.garant.ru:8081/SESSION/SWY0QTV4F/PILOT/main.htm>
5. Бахрах Д. Н. Формы и методы деятельности государственной администрации : учебн. пособие / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999. – 422 с.
6. Васильев Р. Ф. Акты управления / Васильев Р. Ф. – М., 1987. – 140 с.
7. Манохин В. М. Российское административное право : учебн. / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев. – М., 1996. – 472 с.
8. Адміністративне право України : підручн. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручн. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 733 с.
10. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Стариков Ю. Н. – М. : Норма, 2002. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 556 с.