

О. М. Соловійова, аспірант кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Акти відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій

Центральне місце серед форм реалізації державної виконавчої влади посідають правові акти управління, які виражають основні юридичні форми виконавчої діяльності — правотворчість і правозастосування. Правові акти управління, які входять до загальної системи державного впливу на конкретні сторони суспільного життя, забезпечують формування і функціонування конкретних суб'єктів і об'єктів управлінської та правоохоронної діяльності. Процес реалізації державної виконавчої влади одержує свій цілеспрямований розвиток за допомогою використання правових актів, що визначають організаційні форми, методи, межі й правила діяльності як суб'єктів виконавчої влади, так і підвідомчих їм об'єктів¹. Інакше кажучи, правові акти управління — це важливий засіб реалізації державної виконавчої влади, без якого неможливо собі уявити реальний процес здійснення її завдань та функцій.

громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // *Право України*. — 1999. — № 5. — С. 27.

© *Соловійова О. М.*, 2002

¹ *Васильев А. С.* Место и роль актов государственного управления в сис-

Поняття актів управління визначають по-різному: через форми діяльності, дії, приписи, документи, офіційні рішення, результати волевиявлення, загальне поняття правових актів органів держави. Але спільними для всіх визначень є виокремлення таких рис акта управління, як вольовий характер, односторонність волевиявлення та обов'язковість приписів. Правовий акт державного управління — це офіційний припис, який заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і тягне за собою певні юридичні наслідки¹.

Зміст актів управління, їх економічна і соціальна спрямованість залежать від виконання державою на певних етапах розвитку своїх завдань та функцій. Обумовлені завданнями та функціями держави, вони самі виступають одним із найважливіших засобів їх реалізації. Акти управління пов'язані зі здійсненням кожної державної функції, вирішенням кожної соціальної проблеми, важливих завдань економічного, соціально-культурного, адміністративно-політичного будівництва.

Органи державної виконавчої влади приймають свої акти в різних формах, під якими розуміють встановлене законом найменування актів даного органу². Видається, що на форму акта впливає і його зміст (внутрішня форма). Тому за основу різниці між формами актів державного управління беруть критерій їх соціально-політичного значення з огляду на те, що загальне значення має не тільки зміст акта, але і його юридична природа, тобто нормативність та юридична сила.

Серед актів управління найважливіше місце, звичайно, займають постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України.

Акти центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних комітетів та інших центральних відомств), які видаються у вигляді наказів, розпоряджень або ж ними затверджуються, мають відомчий чи міжвідомчий характер. Відомчі

теме организационно-правовых средств управленческой деятельности // *Актуальные проблемы государства и права*. — Одесса, 1995. — Вып. 2. — С. 16.

¹ *Административное право Украины: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка*. — Харків: Право, 2000. — С. 126.

акти поширюються на осіб та об'єкти, котрі перебувають у системі управлінського, службового, дисциплінарного підпорядкування даному відомству. Якщо акти мають міжвідомчий характер, тоді вони обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами.

Правові акти місцевих органів виконавчої влади є одним із засобів здійснення місцевими державними адміністраціями своїх завдань та функцій. За допомогою актів місцевих державних адміністрацій реалізується їх компетенція, а також регулюються відносини адміністрації з іншими державними органами, підприємствами, установами, організаціями, органами місцевого самоврядування та громадянами.

Відділи та управління місцевих державних адміністрацій діють у межах компетенції відповідної держадміністрації, але наділені власними державно-владними повноваженнями, для реалізації яких мають право приймати акти управління у вигляді наказів керівників відділів чи управлінь (ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»¹).

Сутність, зміст та значення правових актів відділів та управлінь, як і інших управлінських рішень, є однією з не вирішених повністю проблем державного управління і практики роботи державного апарату. Акти відділів та управлінь спрямовані на встановлення, зміну, відміну правових норм або виникнення, зміну, припинення індивідуально-визначених правовідносин.

Правові акти, що приймаються відділами та управліннями у процесі реалізації покладених на них завдань та функцій, містять ряд специфічних ознак і властивостей, що дозволяють їх відрізнити від інших актів управління.

Однією з властивостей актів відділів та управлінь є їх волевий характер. Ця риса актів обумовлена природою права і державного управління і має за основу волевий вплив на вирішення питань суспільного життя. Правові акти відділів та управлінь виступають зовнішнім виявленням волі, яка направлена на створення певних юридичних наслідків. В усіх випадках воля, яка виражена в актах відділів та управлінь, є

² Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства. — М.:

державною. Ці акти приймаються у процесі реалізації державної влади. Приймаючи правові акти, керівники відділів та управлінь виступають носіями державно-владних повноважень, під якими ми розуміємо забезпечені законом вимоги уповноваженого суб'єкта щодо поведінки і діяльності фізичних чи юридичних осіб¹. Звідси і впливає владний характер та обов'язковість приписів, наказів керівників відділів та управлінь держадміністрацій.

Акти відділів та управлінь держадміністрацій мають відповідну юридичну силу. Так, А. В. Мицкевич розглядає юридичну силу як співвідношення даного виду актів з іншими видами актів державних органів, їх місце в системі правових актів². Ієрархія державних органів визначає ієрархію правових актів. Звідси їх співвідношення полягає в тому, що юридична сила актів відділів та управлінь залежить від місця, ролі і значення цих органів як у системі адміністрації, так і в системі відповідних міністерств. Вона вища за юридичну силу актів однойменних органів нижчого рівня, але менша за юридичну силу актів вищих органів державної влади та управління. Так, накази керівника управління житлово-комунального господарства обласної держадміністрації не повинні суперечити Конституції України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, наказам Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України, розпорядженням голови відповідної обласної держадміністрації³.

Юридична сила правових актів відділів та управлінь має галузеву направленість. Ця особливість актів обумовлена їх змістом, питаннями, які в них вирішуються, межами галузі. Галузева спрямованість визначається тим, що акти відділів та управлінь встановлюють, змінюють, відмінюють правила поведінки в конкретних галузях управління або встановлюють суб'єктивні права і обов'язки певних осіб, беручи до уваги особливості конкретного предмету. У зв'язку з галузевими межами своєї юридичної сили ці акти фактично не можуть породжувати юридичні наслідки в інших галузях. Суб'єктивні

Юрид. лит., 1967. — С. 7.

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 18. — Ст. 774.

¹ Тихомиров А. А. Публичное право. — М.: Зерцало, 1998. — С. 138.

межі юридичної сили означають, що дія актів відділів та управлінь розповсюджується тільки на однойменні органи нижчого рівня, підлеглі підприємства, установи, організації, тільки на тих осіб, права і обов'язки яких безпосередньо визначені в даному акті. Необхідно додати, що крім суб'єктивної і галузевої меж юридичної сили, акти відділів та управлінь мають територіальну обмеженість, тобто вони є обов'язковими тільки на території певної області чи району.

Обов'язковість також є важливою особливістю актів відділів та управлінь, що є виразом їх юридичної сили. Вони обов'язкові для виконання підвідомчими підприємствами, організаціями, установами. Обов'язковість волевиявлення є одним з елементів владного повноваження і полягає в можливості відділів та управлінь забезпечити реалізацію правового акту не тільки методом переконання, регулювання, але й за допомогою державного примусу¹.

Крім того, приписи правових актів відділів та управлінь обов'язкові для виконання і самими відділами та управліннями. Так, згідно з Типовим положенням «Про управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації» начальник управління організовує і контролює виконання наказів². Організація виконання і перевірки виконання — головні елементи державно-владних повноважень органів держави³. За необхідності змінити чи скасувати раніше прийнятий правовий акт, відділи та управління зобов'язані дотримуватись встановлених вимог щодо порядку видання чи скасування актів. Таким чином, обов'язковість розглядуваних актів має двосторонній характер, бо вони підлягають виконанню як органами, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, яким вони адресовані, так і самими відділами та управліннями, що прийняли ці акти.

На основі визначених особливостей правових актів відділів та управлінь можна констатувати, що вони є обов'язковими

² Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства. — С. 6.

³ Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — Ст. 9.

¹ Васильев А. С. Административное право (общая часть): Учебное пособие. — Харьков: Одиссей, 2001. — С. 135.

² Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — Ст. 9.

приписами, наділені державно-владними ознаками, мають галузеву спрямованість та обов'язкові для виконання усіма підвідомчими об'єктами.

Накази керівників відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій істотно впливають не тільки на здійснення функцій і завдань місцевих органів виконавчої влади, але й на виконання завдань та функцій, поставлених перед державою взагалі. Адже правові акти відділів та управлінь державних адміністрацій видаються для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом відповідних територій. Таким чином, правові акти відділів та управлінь є, на думку автора, основним засобом реалізації державних повноважень на місцевому рівні, посідають центральне місце в системі організаційних та правових засобів здійснення місцевої і регіональної влади.