



Дмитро Журавльов,
заступник директора
департаменту нотаріату,
банкрутства та функціонування
Центрального засвідчувального органу –
начальник управління нотаріату
та фінансового моніторингу

УДК 342.61

Правові форми діяльності центрального органу виконавчої влади України

З початку 90-х років ХХ ст. в Україні розпочато процес формування системи органів виконавчої влади, який триває і донині. Проте як засвідчує практика, вона потребує систематичного вдосконалення. Це зумовлено поєднанням у названій системі як інститутів, що залишилися у спадок від радянської доби, так і нових, які сформувалися у період незалежності України. Тому з метою усунення існуючих недоліків, удосконалення системи органів виконавчої влади та їх правового статусу Президентом України було прийнято рішення про проведення адміністративної реформи, одним із завдань якої є формування ефективної організації виконавчої влади [1, с. 3], зокрема на центральному рівні управління. При цьому в контексті нашого дослідження окрему увагу слід приділити саме правовим формам діяльності центрального органу виконавчої влади.

У загальному вигляді питанню форм державного управління приділяли увагу такі автори, як В. Б. Авер'янов, Є. О. Агеєва, Г. В. Атаманчук, К. К. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, А. М. Колодій, В. Ф. Погорілко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов тощо. Однак зважаючи на те, що адміністративна реформа триває, реорганізуються та ліквідовуються існуючі органи управління, створюються нові, все ж таки питання щодо правових форм діяльності центрального органу виконавчої влади залишаються актуальними і на сьогодні. Все зазначене вище і визначає мету цієї наукової статті.

Для досягнення поставленої мети у статті вирішується низка основних завдань: дати авторське визначення поняття правових форм діяльності центрального органу виконавчої влади України; дослідити їх характерні особливості та ознаки.



Так, зовнішній прояв діяльності органу виконавчої влади або його посадової особи, що здійснюється в рамках своєї компетенції, має назву форма управління [2, с. 63]. У загальному вигляді, на думку В. К. Колпакова, під формою управлінської діяльності слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності. Кожен суб'єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відобразити зміст управлінської діяльності у тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам [3, с. 208–209]. У свою чергу, М. К. Якимчук форму управлінської діяльності визначає як зовнішньовиражену дію – волевиявлення посадової особи, здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [4, с. 230]. Дійсно, форма управлінської діяльності – це зовнішнє оформлення такої діяльності (організаційної чи правової).

Потрібно зазначити, що на сьогодні в юридичній науці немає єдності підходів щодо критеріїв класифікації форм діяльності органів державного управління. Ми поділяємо думку С. Г. Стеценка [5, с. 167], який вважає, що в загальному вигляді форми управлінської діяльності слід класифікувати за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми: правові та неправові (організаційні). На переконання ж В. К. Колпакова, форми діяльності можна поділяти, виходячи із реалізації методів управління: 1) видання нормативних актів управління (встановлення норм права, адміністративна правотворчість); 2) видання ненормативних актів управління (застосування норм права, видання індивідуальних актів управління, актів засто-

сування норм права, адміністративне розпорядництво); 3) укладання адміністративних договорів; 4) здійснення реєстраційних, інших юридично значущих дій; 5) провадження організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій.

До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії, за результатами якої видається юридичний акт), або настають за ними (нарада з приводу реалізації правового акта) [6, с. 202]. Організаційна діяльність не потребує повного і строгого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значущих дій, тобто вони не тягнуть за собою правових наслідків. Однак це не означає, що організаційна діяльність не регулюється правом. Організаційні форми існують у рамках чинного законодавства та в межах компетенції того чи іншого суб'єкта державної влади. При цьому правом тут регламентується лише загальна процедура діяльності. Організаційні дії не потребують прийняття спеціальних нормативно-правових актів і здійснюються у звичайному порядку. Водночас як передумови, так і результат організаційних форм діяльності можуть бути юридично закріплені.

Правові форми – це діяльність, яка пов'язана з виконанням юридично значущих дій в чітко встановленому законом порядку. Вони визначаються природою суб'єкта державної влади та його компетенцією у сфері здійснення державно-владних повноважень [7, с. 110]. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини.

Призначення ж правових форм полягає у забезпеченні та посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й у своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян [8, с. 101].

На думку автора, більш детально потрібно зупинитись на основних правових формах діяльності центральних органів виконавчої влади, оскільки вони не тільки мають чітко закріплені юридичний прояв, але є й відправною складовою їхньої компетенції. Так, щодо нормотворчої діяльності, то деякі з існуючих законодавчих актів мають декларативний характер, а це означає, що відповідні суспільні відносини залишаються не врегульованими. При цьому проголошення незалежності України, вступ до Ради Європи та прийняття нової Конституції України обумовили необхідність здійснення державно-правової реформи, метою якої є створення дієвої законодавчої системи державного забезпечення та захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина. Конституція України як головний правовий документ є основою подальшого розвитку законодавства [9, с. 99].

Серед визначальних напрямів розвитку законодавства можна назвати такі: перший – це розроблення нових законів, необхідність прийняття яких випливає із Конституції України; другий – це приведення чинного законодавства у відповідність до Основного Закону України.

Центральні органи виконавчої влади у процесі здійснення нормотворчої діяльності керуються планами законопроектних робіт міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на кожний рік. При цьому обсяги законопроектних робіт свідчать про основну, координуючу та визначальну роль центральних органів виконавчої влади у сфері нормотворчої діяльності та формуванні національного правового поля.

Наприклад, Міністерством юстиції України підготовлено проекти: Загальної концепції правової реформи в Україні, яка спрямована на розвиток і реформування українського законодавства та системи права; Концепції реформи адміністративного права України, яка передбачає, зокрема, запровадження адміністративної юстиції як форми судового контролю за виконавчою владою; Кодексу Загальних адміністративних процедур в Україні (Адміністративного кодексу України), прийняття якого дасть змогу вперше на законодавчому рівні врегулювати багатоманітні процесуальні відносини в управлінській діяльності держави; Кримінального кодексу України; Цивільного процесуального кодексу України; Кримінально-процесуального кодексу України. Крім того, зважаючи на необхідність виконання у повній мірі зобов'язань України перед Радою Європи, визначених у Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 щодо вступу України до Ради Європи, Міністерством юстиції України розроблені найважливіші нормативно-правові акти, головною метою яких є наближення законодавства України до законодавства ЄС у пріоритетних сферах.

Проте відсутність координації законотворчих робіт між законодавчою та виконавчою гілками влади, а також у системі центральних органів виконавчої влади призводить до дублювання в роботі щодо підготовки актів законодавства, нераціонального використання матеріальних, фінансових, інтелектуальних ресурсів та гальмування нормотворчого процесу в цілому.

У зв'язку із зазначеним, доцільно запровадити механізм, при якому вагомому частину роботи з опрацювання законопроектів, було би покладено на відповідні центральні органи виконавчої влади та профільні комітети, що дало б парламенту сконцентрувати увагу не стільки на здійсненні правової експертизи проектів законодав-

чих актів, їх редакційному доопрацюванні, а лише на комплексному вивченні законопроектів з урахуванням внутрішньої та зовнішньої політики держави, у тому числі правової, спрямованої на забезпечення захисту прав та свобод громадян.

Існує проблема системності в законотворчості, проблема пріоритетів, які законопроекти в умовах швидких змін у суспільстві, в економічній сфері, повинні розглядатись першочергово. Остаточно так і не прийняті надзвичайно важливі у цьому контексті закони України «Про закони та законодавчу діяльність», «Про нормативно-правові акти». Виникає нагальна потреба прийняття нормативного акта у вигляді закону, який би створив ієрархію підпорядкованості нормативно-правових актів.

Таким чином, у перспективі розвиток законодавства повинен здійснюватися з врахуванням таких факторів:

- 1) задоволення найважливіших суспільних потреб за допомогою законів, які готуються на підставі наукового аналізу та прогнозів;
- 2) законодавче забезпечення державних реформ і програм з найвагоміших напрямів економічного і соціального розвитку України;
- 3) вдосконалення структури законодавства з урахуванням забезпечення розвитку системи і галузей права та основних правових інститутів;
- 4) зміцнення системних зв'язків між законами і підзаконними актами, законами і міжнародними договорами (угодами) [10, с. 10].

Можна визначити п'ять етапів приведення нормативно-правових актів міністерств та інших органів відповідно до чинного законодавства:

– перегляд нормативно-правових актів, які були видані до прийняття Акта проголошення незалежності України, тобто нормативно-правові акти Союзу РСР та Української РСР з метою розроблення нових норматив-

но-правових актів, усунення множинності, скасування застарілих і таких, що не відповідають новим умовам економічного і соціального розвитку України;

– перегляд зареєстрованих в установленому чинним законодавством порядку нормативно-правових актів;

– перегляд нормативно-правових актів, які видані суб'єктами нормотворення до прийняття Конституції України (Основного Закону України), у тому числі розробка нових нормативно-правових актів;

– перегляд нормативно-правових актів, які видані суб'єктами нормотворення з метою приведення їх відповідно до чинного законодавства України та адаптація їх до законодавства ЄС, якій передують експертиза на відповідність *acquis communautaire* [9, с. 127].

Слід погодитися з В. О. Костюком, який вважає, що правові форми діяльності будь-яких органів державного управління, в тому числі й центральних органів виконавчої влади, характеризується низкою ознак, які відрізняють їх від інших організаційних форм [11, с. 81–82]:

По-перше, вони є системою юридично значущих дій, які здійснюються органами виконавчої влади, посадовими особами та іншими уповноваженими на те суб'єктами. Дії набувають властивості «юридично значущих» завдяки їх спрямованості на реалізацію суспільних потреб саме правовими засобами. Вихідне і заключне призначення цих дій полягає в забезпеченні впливу органів державного управління на суспільні відносини способом створення нормативних приписів та забезпечення їх реалізації.

По-друге, предметом юридично значущих дій є певне коло юридичних питань, які підлягають вирішенню на користь і для задоволення інтересів зацікавлених суб'єктів.

По-третє, здійснення юридично значущих дій відбувається за допомо-

гою таких юридичних засобів, як розробка і прийняття нормативно-правових актів, видання актів тлумачення норм права, прийняття індивідуально-правових актів в порядку застосування норм права тощо.

По-четверте, результати застосування окремих правових форм закріплюються у визначених законом юридичних актах (постанова, розпорядження, генеральна угода тощо).

По-п'яте, порядок здійснення юридично значущих дій, як правило, регу-

люється процедурно-процесуальними нормами. Він може бути регламентованим детально або ж фрагментарно.

Таким чином, під правовими формами діяльності центральних органів виконавчої влади України слід розуміти сукупність зовнішньо виражених юридично значущих дій, спрямованих на забезпечення законності правових приписів, їх відповідності змісту управлінської політики, а також сприяння досягненню цілей управлінського впливу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кикоть П. В.* Міністерства в системі органів виконавчої влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П. В. Кикоть. – Київ, 2002. – 20 с.
2. *Овсянко Д. М.* Административное право : [учеб. пособ. для студ. юрид. факультетов и институтов] / Д. М. Овсянко. – М. : Юристъ, 1995. – 304 с.
3. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
4. *Якимчук М. К.* Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика : [монографія] / М. К. Якимчук. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 440 с.
5. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
6. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : [учеб. пособ.] / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
8. *Державне управління* : [навч. посіб.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
9. *Железняк Н. А.* Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання) : дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. А. Железняк. – Київ, 2004. – 253 с.
10. *Тихомиров Ю. А.* Общая концепция развития российского законодательства. – [изд. 2-е, перераб. и доп.]. – М. : изд. Института зак-ва и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1995. – 220 с.
11. *Костюк В. О.* Основи держави і права : [навч. посіб.] / В. О. Костюк. – К. : Вентурі, 1998. – 320 с.

Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України

У статті наведено авторське визначення поняття правових форм діяльності центральних органів виконавчої влади України, досліджено їх характерні особливості та ознаки.

Ключові слова: правові форми, організаційні форми, нормотворча діяльність, центральні органи виконавчої влади.

Журавлев Д. В. Правовые формы деятельности центральных органов исполнительной власти Украины

В статье приведено авторское определение понятия правовых форм деятельности центральных органов исполнительной власти Украины, исследованы их характерные особенности и признаки.

Ключевые слова: правовые формы, организационные формы, нормотворческая деятельность, центральные органы исполнительной власти.

Juravlev D. Legal forms of activity of central executive government of Ukraine

In this article the author's definition of legal forms of central executive government of Ukraine was showed, their features and attributes were researched.

Key words: legal forms, organizational forms, standard-setting activities, central government.