

Наталія Мужикова,

*аспірант кафедри права і законотворчого процесу НАДУ,
заступник начальника юридичного відділу апарату
Чернігівської обласної державної адміністрації*

Форма правових актів облдержадміністрацій як основа дотримання процедури їх прийняття та вдосконалення структури і змісту

Розмежування форми правових актів відіграє важливу роль в організації правотворчого процесу. Автор розглядає доцільність запровадження законодавчо закріпленої форми актів обласних державних адміністрацій та вказує на основні проблеми, що пов'язані з таким закріпленням; дає рекомендації щодо виправлення наявної ситуації. *Ключові слова:* наказ, нормативно-правовий акт, обласна державна адміністрація, правотворчість, розпорядження, форма правового акта.

Differentiating the forms of legal instruments is important to organise the lawmaking process. The author discusses the advisability of the legally established form of oblast state administrations' instruments and points out the main problems associated with such an establishment; recommendations are made to remedy the situation.

Key words: form of legal instrument, lawmaking, oblast state administration, order, regulation, statutory instrument.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Юридичне вираження державно-управлінського рішення обласної державної адміністрації (далі - ОДА) як місцевого органу виконавчої влади є правовим актом, провідною формою реалізації повноважень ОДА. Необхідність її дослідження зумовлена правильністю визначення питань, що вирішуються облдержадміністрацією, з огляду на ступінь їх важливості, відмінності в юридичній природі (нормативності або юридичній силі); розбіжностями в процедурі прийняття рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню обрання правильної форми в процесі підготовки правових актів приділяли та приділяють увагу як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Так,

зазначене питання вивчали В.Б.Авер'янов, С.С.Алексеев, А.В.Мицкевич, Н.Р.Нижник, А.М.Ришелюк, Р.О.Халфіна та ін. Разом з тим у їхніх дослідженнях увага акцентується здебільшого на формах актів законодавчого або ж вищого виконавчого органу влади, а питання форми актів органів місцевої виконавчої влади, зокрема ОДА, залишено поза увагою. У цій статті вперше здійснено спробу дослідити питання форми правових актів ОДА.

Метою статті є дослідження форм правових актів ОДА та встановлення значення форми акта для процесу правотворчості цього органу.

Основні завдання: вивчити та проаналізувати чинне законодавство, що визначає форми актів ОДА; дослідити чинники, що впливають на форми правових актів ОДА; виявити недосконалості чинного законодавства, що регламентують форму правових актів ОДА та запропонувати шляхи їх усунення.

Вклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України [2] свої управлінські рішення ОДА зобов'язані приймати лише в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Для реалізації свого основного призначення - забезпечення виконавчої влади на місцях - ОДА наділена широким колом управлінських повноважень, що закріплені як у Законі України "Про місцеві державні адміністрації" [8] (далі - Закон), так і в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах (далі - НПА). Свої управлінські рішення ОДА приймає, як правило, у правовій формі. Такі рішення набирають юридичної сили внаслідок оформлення їх у вигляді правового акта управління. В.Б.Авер'янов зазначає, що правовий акт управління являє собою юридичне вираження державно-управлінського рішення і є провідною формою реалізації повноважень органів виконавчої влади. Адже в процесі підготовки і видання зазначених актів виконавчі органи (посадові особи) вирішують ті чи інші - загальні чи індивідуальні - питання управлінської діяльності, які перебувають у сфері відання, тобто в межах компетенції відповідних органів. За його словами, у змісті цих рішень знаходять своє відображення різноманітні інструменти управління суспільством (політика, право, мораль тощо), і ефективність впливу таких рішень на свідомість та поведінку

членів суспільства значною мірою залежить від правильного поєднання в конкретних умовах політичних настанов з правовими нормами та іншими соціально значущими приписами [1, с. 284]. Тобто форма, в якій приймає свої акти ОДА як орган державного управління, відіграє важливу роль в організації правотворчого процесу та впорядкуванні законодавства, у визначенні характеру того або іншого рішення. При цьому, як слушно зазначає А.В.Міцкевич [3, с. 8], розрізнення форм актів державних органів має значення лише тоді, коли вони базуються на істотних підставах, закріплені в нормативному порядку та суворо дотримуються на практиці. Якщо за суттю явища не мають істотних відмінностей, але за формою відрізняються (або ж форми актів обираються довільно), - то розмежування форм втрачає будь-який сенс і не може виконати своєї організаційної ролі.

Правова форма актів ОДА завжди тягне за собою чітко виражені юридичні наслідки. За допомогою правових форм діяльності ОДА встановлюються норми права, фіксуються управлінські рішення і дії, що мають юридичний зміст.

Основним видом вираження правових форм управлінських рішень ОДА є їх акти, якими, за визначенням Закону [8], є розпорядження, що приймаються головами ОДА, та накази, що приймаються керівниками структурних підрозділів облдержадміністрацій [8]. Це означає, що управлінські рішення ОДА мають оформлюватись або у формі розпоряджень їх голів, або у формі наказів керівників структурних підрозділів адміністрацій. Жодної іншої форми акта ОДА чинне законодавство не визначає. Механізм прийняття актів в ОДА має нетипову структуру, оскільки структурні підрозділи ОДА, з одного боку, наділені правом приймати власні акти, що, в принципі, не може заперечувати їхнє право на видання актів нормативно-правового характеру. З другого боку, оскільки зазначені підрозділи є частинами єдиної структури, вбачається не зовсім правильним надання можливості встановлення загальнообов'язкових правил поведінки на території відповідної області не ОДА, як органу влади з відповідним статусом, а її структурі, яка статусу органу влади (а отже, і всієї повноти повноважень) не має. Таким чином, видається спірним як

можливість видання актів нормативно-правового характеру вказаними структурними підрозділами, так і віднесення їх до актів місцевих державних адміністрацій (далі МДА), як це зроблено Законі [8]. На наш погляд, форма актів відповідних структурних підрозділів МДА має бути іншою, відмінною від форми актів МДА та бути закріпленою окремо, наприклад у Типових положеннях про них.

Аналіз норм Закону [8] дає підстави стверджувати, що на сьогодні єдино можливою формою актів ОДА є розпорядження, що видаються їх головами. На наш погляд, такий підхід до визначення форми акта ОДА є спрощеним і не бере до уваги те, що ОДА як орган загальної компетенції наділена широкими повноваженнями, для реалізації яких прийняття управлінського рішення у формі єдино можливого акта - розпорядження є недостатнім.

На практиці різноманітність форм актів, що приймаються тим чи іншим органом, зумовлені такими моментами [3, с. 9]: відмінностями у змісті питань, що вирішує даний орган, а точніше ступеня важливості рішення, що приймається; відмінностями в юридичній природі (юридичній силі) актів; істотними відмінностями в процедурі прийняття рішення.

Саме ці моменти, на наш погляд, повинні бути покладені в основу визначення форми акта ОДА. Разом з тим чинне законодавство та наявна практика засвідчують, що правові акти, які приймаються ОДА, мають певні відмінності:

1. *За змістом питань, що вирішує ОДА.* Для прикладу розглянемо такі правові акти: рішення про видачу ліцензії; затвердження Ліцензійних умов, що регулюють окремі питання того або іншого виду господарської діяльності; затвердження планів мобілізаційної роботи на певний період з доведенням конкретних завдань у розрізі районів відповідним підприємствам області тощо; рішення про надання відпустки особі, яка працює в апараті ОДА. Ці акти є різними за значущістю та змістом: перший є актом індивідуального характеру та стосується конкретного суб'єкта господарювання, два наступні - актами, яка містять правові норми, мають міжвідомчий характер, а останній є, власне індивідуальним правовим актом внутрішнього характеру.

2. *За юридичною силою.* Закон наділяє ОДА правом на прийняття НПА, і ці акти є для неї обов'язковими у разі прийняття правових актів іншого, не нормативно-правового характеру. Це означає наявність в ОДА різних за юридичною силою, але однакових за правовою формою актів.

3. *За процедурою прийняття.* У Типовому регламенті МДА (далі - Регламент) [5] наводиться така типологія розпоряджень, що приймаються адміністрацією: розпорядження з організаційних питань; розпорядження з кадрових питань; розпорядження, яким затверджуються положення про структурні підрозділи МДА; розпорядження, якими затверджуються плани роботи облдержадміністрації; розпорядження нормативно-правового характеру (серед яких виокремлюються ті, що підлягають державній реєстрації в органах юстиції, та ті, що є регуляторними актами); розпорядження, що видаються на підставі рішень колегії МДА; розпорядження, що видаються на підставі проведення нарад головою та/або його заступниками; розпорядження, якими вносяться зміни і доповнення до інших, раніше прийнятих, розпоряджень.

Регламентом передбачено відмінні процедури підготовки розпоряджень різних типів: так, суб'єкт, що визначений як головний розробник розпорядження, за загальним правилом має підготувати пояснювальну записку до проекту розпорядження, що повинна містити необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів реалізації виданого розпорядження.

Регламент визначає, що пояснювальна записка не подається до проектів розпоряджень з кадрових питань, питань внесення змін до складу комісії, робочої групи або з інших організаційних питань. Разом з тим подання пояснювальної записки до проектів розпоряджень нормативного характеру, в тому числі регуляторних актів, є обов'язковим.

Тобто Закон [8] та Регламент [5] розрізняють розпорядження ОДА за: сферами регулювання (організаційні, кадрові, економічного напрямку, фінансові, у сфері соціального захисту тощо); сферою поширення (внутрішні, міжвідомчого характеру, ті, що поширюються на невизначене коло осіб відповідного напрямку тощо); процедурою прийняття: зі

спрощеною процедурою прийняття та такі, прийняттю яких мають передувати певні дії без яких розпорядження не може бути видане, та/або ті, набрання чинності якими пов'язується з певними наслідками (державна реєстрація в органах юстиції, офіційне оприлюднення тощо); метою здійснення правового регулювання: правотворчого, правозастосовного та/або правоохоронного характеру.

Законодавство, наділяючи ОДА широким колом повноважень практично в усіх сферах суспільного життя, не дає можливості розмежувати форми НПА, в яких ці повноваження реалізуються. Це призводить до того, що процедурно переважна більшість розпоряджень нормативно-правового характеру готуються або ж без належного дотримання встановленої для них Регламентом процедури взагалі, або ж дотримання визначеної процедури відбувається суто формально. З огляду на положення законодавства така ситуація є об'єктивною, адже головний розробник на початковій стадії підготовки проекту акта не може визначити - буде такий акт містити норми права чи ні, або ж чи будуть окремі положення цього акта регулювати господарську діяльність. За Регламентом [5] визначати, які розпорядження голови МДА є НПА і підлягають державній реєстрації в органах юстиції, повинен юридичний відділ адміністрації. Згідно з положеннями Регламенту (п. 66) [5] юридичний відділ, здійснюючи правову експертизу розпорядження, в разі виявлення порушень, визначених Регламентом (невідповідність чинному законодавству, вимогам нормопроектувальної техніки, недотримання процедури підготовки та проходження проекту), доповідає про це заступникові голови - керівнику апарату обласної держадміністрації. Логічний аналіз цієї норми дає підстави стверджувати, що юридичний відділ повинен вивчати проект розпорядження останнім з усіх структурних підрозділів, що мають його візувати, фактично - перед тим як зазначений проект візуватиметься відповідним заступником згідно з розподілом обов'язків та заступником голови - керівником апарату облдержадміністрації. Зазначена позиція підтверджується й іншим приписом Регламенту, який, надаючи головному розробникові проекту розпорядження право

самостійно визначати структурні підрозділи МДА, її апарату та інші органи, що зацікавлені в підготовці та прийнятті розпорядження, виходячи зі змісту основних положень проекту розпорядження (п. 58) [5], наділяє юридичний відділ повноваженнями перевіряти повноту такого погодження (п. 66) [5]. Вищезгадане на наш погляд, означає необхідність перевірки погодження не лише тими органами, яких визначив головний розробник, а й іншими, які є зацікавленими, але не були визначені такими головним розробником. Не викликає сумнівів, що така перевірка можлива лише у разі, коли юридичний відділ візує проект після всіх зацікавлених структур. Такий підхід до останнього моменту не дає змоги головному розробникові з'ясувати, буде відповідний акт нормативно-правовим чи ні та обрати належний шлях його підготовки. За законом проектам нормативно-правових актів, які містять положення, що регулюють господарську діяльність, повинні передувати аналізи регуляторного впливу з визначенням необхідності, обґрунтованості та альтернатив запропонованого правового регулювання, а також наслідків, які настануть у навколишньому середовищі після запровадження правового регулювання. Законодавство також вимагає обов'язкового врахування пропозицій, що вносяться зацікавленими суб'єктами до проекту такого документа. Вважаємо, що акти облдержадміністрацій нормативно-правового характеру та інші на законодавчому рівні доцільно розрізнити з метою уникнення однотипності підготовки та зведення процедури підготовки таких актів до формального написання кількох документів, які не містять смислового навантаження.

Незважаючи на всі наявні відмінності, що тягнуть юридично значущі наслідки в процесі підготовки та прийняття актів ОДА, будьяка процедура прийняття має однаковий результат - розпорядження.

Ще одна причина необхідності перегляду форм прийняття актів облдержадміністрацій пов'язана з їх державною реєстрацією в органах юстиції, що врегульовано рядом НПА [4; 6; 7].

Порядком подання НПА на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації (далі

Порядок [4], встановлено процедуру підготовки та подання до Міністерства юстиції України НПА органів, акти яких підлягають державній реєстрації відповідно до чинного законодавства, а також єдиний механізм їх розгляду та державної реєстрації в Міністерстві юстиції України. Цей Порядок поширюється і на НПА ОДА. Порядок розрізняє, зокрема, такі поняття: НПА, який визначається як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування; розпорядчий документ, який визначається як акт, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції на основі і на виконання Конституції та законів України, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання.

Фактично Порядок [4] розрізняє два види додатків: ті, що є невід'ємною частиною НПА (затверджуються ним і містять правові приписи) та інші, що пояснюють і доповнюють їх (тих, що містять правові приписи) зміст. На наш погляд, у своєму наказі Мін'юст припускається такої логічної помилки, як підміна понять, визначаючи як НПА не цілісне розпорядження із затвердженими ним структурними частинами, а сам додаток (або додатки) до документа. Чинне законодавство як для обласної, так і для інших МДА не визначає можливості мати інший, відмінний від розпорядження, НПА, чи, більше того, можливість мати інші нормативно-правові акти в складі одного правового акта - розпорядження. Не відкидаючи можливості виокремлення як нормативно-правових окремих структурних частин розпорядження, що містять правові норми, хочемо відмітити, що на сьогодні чинне законодавство, що регламентує діяльність МДА, такої можливості для правових актів ОДА не передбачає.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Законодавчо визначеною формою правових актів для МДА є

розпорядження їх голів та накази керівників їх структурних підрозділів. З огляду на статус та правову природу структурних підрозділів ОДА як складових цілісного механізму управлінського органу, що не є суб'єктом владних повноважень, визначати акти цих структурних одиниць за формою як нормативно-правові акти адміністрацій недоцільно, як недоцільно їх форму закріплювати в законі на рівні із формою власне актів МДА.

З огляду на те, що ОДА приймає правові акти, що є якісно різні за різними критеріями, вбачається за необхідне розмежувати ці акти за формами, для чого у Законі визначити, що голова МДА в межах своїх повноважень видає акти, в тому числі ті, які містять правові норми; акти, що містять правові норми та/або мають важливе суспільне значення, видаються у формі розпоряджень або в іншій формі (правила, положення, програми, інструкції), що затверджується розпорядженням. Інші акти, зокрема акти індивідуальної дії, видаються у формі наказів.

Перспективи для подальших досліджень у зазначеному напрямі полягають у вивченні основних аспектів прийняття управлінських рішень облдержадміністрацій у ході здійснення ними правотворчості та правозастосування.

Список використаних джерел

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада і адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К.: Ін Юре, 2002. - 667 с.

2. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. - [К.], 1996-2011. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

3. *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства: Юридическая природа актов высших органов государственной власти и управления СССР / А. В. Мицкевич. - М.: Юрид. лит., 1967. - 174 с.

4. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативноправових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-

правових актів : Наказ М-ва юстиції України від 12 квіт. 2005 р. № 34/5 [з наст. змінами] // Законодавство України / Верхов. Рада України. - [К.], 1996-2011. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. - Порядок подання нормативноправових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації.

5.Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лип. 2009 р. № 712 // Офіц. вісн. України. - 2009. - № 52 (20 лип.). - С. 20-66.

6.Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 3 жовт. 1992 р. № 493 [з наст. змінами] // Законодавство України / Верхов. Рада України. - [К.], 1996-2011. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

7.Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1992 р. № 731 [з наст. змінами] // Законодавство України / Верхов. Рада України. - [К.], 1996-2011. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади.

8.Про місцеві державні адміністрації : Закон України : прийнятий 9 квіт. 1998 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. - [К.], 1996-2011. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>