



ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖБ

Ольга ЛАВРЕНОВА,

ассистент кафедры административного и финансового права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article is devoted to theoretical analysis of the concept, properties and types of legal acts of the governance. The main approaches to the definition of «legal act of governance», indicated on the advantages and disadvantages of each. Reveals the basic properties of the legal acts of the governance. On the basis of this is derived definition of «legal act of government». We give a classification of these acts on different criteria. Investigated the nature of the legal acts of the governance of public services, as well as the problems associated with the adoption and implementation of the legal acts of these authorities.

Key words: legal act of governance, properties of legal acts of the governance, normative legal act, the legal acts of the governance of public services.

Аннотация

Статья посвящена теоретическому анализу понятия, свойств и видов правовых актов управления. Рассматриваются основные подходы к определению понятия «правовой акт управления», указаны недостатки и преимущества каждого из них. Раскрываются основные свойства правовых актов управления. На основании этого выведено определение понятия «правовой акт управления». Приводится классификация данных актов по различным критериям. Исследуется правовая природа актов управления государственных служб, а также проблемы, возникающие при принятии и реализации правовых актов данными органами.

Ключевые слова: правовой акт управления, свойства правовых актов управления, нормативно-правовой акт, правовые акты управления государственных служб.

Постановка проблемы. Процесс государственного управления невозможно представить без издания и реализации правовых актов управления, ведь данные акты занимают особое место в системе средств реализации компетенции органа государственного управления. Именно с помощью их принятия и осуществляются государственно-властные полномочия органов государственной власти, конкретизируется их властное волеизъявление относительно регулирования общественных отношений. В указанных актах наиболее явно проявляется властный характер государственной деятельности. Тогда как законы содержат лишь общие нормы, правовые акты управления конкретизируют и дополняют их, обеспечивая наиболее полное регулирование всех сфер общественной жизни. Это обуславливает особый интерес к исследованию сущности и свойств правовых актов управления.

Разработкой и исследованием понятия правового акта управления, его сущности и разновидностей в той или иной степени занимались такие ученые, как: В.Б. Аверьянов, И.А. Артеменко, Р.Ф. Васильев, С.В. Кивалов, В.К. Кулинич, С.А. Колпаков, О. Мурашин, Ю.С. Салаватова, Т.В. Сендецкая, Н.В. Чехун и т.п.

Однако, несмотря на определенное внимание со стороны ученых к данному вопросу, некоторые аспекты все же остаются неопределенными и дискуссионными. А проблематика правовых актов

управления государственной службы как центрального органа исполнительной власти вообще остается неисследованной.

Целью данной работы является определение понятия, свойств и разновидностей правового акта управления. Особое внимание в статье уделено исследованию правовых актов управления государственных служб как центральных органов исполнительной власти.

Изложение основного материала. В научной литературе нет единой точки зрения по поводу определения понятия «правовой акт управления». Проанализировав позиции различных авторов, можно говорить о наличии трех наиболее распространенных подходов к этому вопросу.

Сторонники первой точки зрения отождествляют правовой акт управления с правовой формой государственного управления. Хотя такой подход в большинстве был присущ советской правовой науке, но и сегодня некоторые ученые также его придерживаются. Так, М.И. Еропкин понимал под правовым актом управления особую юридическую форму исполнительной и распорядительной деятельности государственных органов [6, с. 130]. В.Б. Аверьянов отмечает, что правовой акт – это «форма управленческой деятельности компетентных органов государственного управления (исполнительной власти), которая заключается в осуществлении в одностороннем

порядке, с соблюдением установленной процедуры определенных властных действий, предусмотренных законом или его выполнением, в целях реализации задач и функций управления, воплощенных в конечном итоге в определенную законную форму, и таких, которые влекут за собой определенные юридические последствия» [8, с. 144].

Необходимо отметить, что данный подход отражает одно из важных свойств правового акта управления. Издание актов управления нормативного и индивидуального характера действительно можно назвать наиболее распространенными формами государственного управления. Все же полностью согласиться с таким определением нельзя, ведь правовые формы государственного управления, кроме вышеупомянутых, включают также такие формы, как заключение административных договоров и совершение иных юридически значимых действий.

Во-вторых, правовой акт управления определяют как официальный документ, исходящий от компетентных органов. В частности, О. Мурашин определяет правовой акт как «письменный документ, принятый правомочным субъектом права (государственным органом, органом местного самоуправления, субъектом прямого народовластия) и имеет официальный характер и обязательную силу, выражает властные веления и направленный на регулирование общественных отношений» [9, с. 8]. Т.В. Сендецкая



отмечает, что «правовые акты можно определить как письменный документ, выражающий волю субъекта права и принимаемый в установленном порядке для регулирования общественных отношений, содержит правовые предписания, имеет обязательную силу и официальный характер» [12, с. 711].

Следует отметить, что действительно в большинстве случаев правовые акты управления имеют форму письменного документа. И такая форма, бесспорно, является наиболее оптимальной, ведь она обладает рядом положительных свойств. Она позволяет точно выразить волю субъекта выдающего данный акт, дает возможность в любой момент проверить содержание акта, его соответствие закону, предоставляет больше гарантий пересмотра акта и т.п. Среди недостатков письменной формы можно выделить ее недостаточную оперативность, мобильность [7, с. 38]. Все же существуют случаи, когда отдельные правовые акты (в частности индивидуальные правовые акты) все же могут существовать и в устной форме. Например, в ЗУ «О центральных органах исполнительной власти» от 17.03.2011 г. указано, что руководитель центрального органа исполнительной власти имеет право давать обязательные для исполнения государственными служащими и работниками аппарата центрального органа исполнительной власти и его территориальных органов поручения [2]. При этом не содержится указание на обязательную письменную форму таких поручений. Наименее применяемой, но все же возможной для правовых актов является конклюдентная форма. Например, дорожные знаки, звуковые и световые сигналы и т.п.

Наиболее распространенной является третья точка зрения, сторонники которой определяют правовой акт управления как властное волеизъявление органа государственного управления. Такая позиция представляется наиболее удачной. Так, В.К. Колпаков отмечает, что правовые акты государственного управления – это властное, подзаконное, воплощенное в установленную форму волеизъявление субъектов государственного управления, которое непосредственно влияет на правовые нормы и отношения с целью их совершенствования в соответствии с государственными интересами [10, с. 112]. С.А. Кулинич считает, что правовой акт – это основанное на законе односто-

роннее юридически властное волеизъявление уполномоченного субъекта исполнительной власти, направленное на установление, изменение или отмену административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций исполнительной власти [11, с. 64].

Сущность правового акта управления отображается также в его свойствах, среди которых можно выделить следующие:

1. Правовой акт управления является односторонним властным волеизъявлением органа публичного управления.

2. Правовой акт управления является подзаконным актом. Подзаконность правового акта означает, что он должен отвечать всем требованиям законов и других актов вышестоящих органов как по содержанию, так и по порядку издания и форме закрепления.

3. Издание актов управления допускается исключительно уполномоченным субъектом государственной власти и только в пределах его компетенции. Полномочия субъекта принимать правовые акты должны быть нормативно определены в Конституции, законе, положении или другом нормативно-правовом акте, который закрепляет правовой статус соответствующего органа. К тому же, такой субъект может принимать только те виды правовых актов, право издания которых за ним закреплено.

4. Правовой акт управления является общеобязательным. Это означает, что данный акт официально признается и защищается государством и его институтами. Его обязаны выполнять физические и юридические лица, которым он адресован, с ним они должны согласовывать свои акты и юридические действия.

5. Правовой акт управления имеет специальную форму и порядок принятия. Как отмечалось выше, в большинстве случаев такие акты имеют форму письменного документа. Такой документ должен быть составлен в соответствии с правилами юридической техники, с наличием необходимых реквизитов, юридическим языком и т.д.

Следовательно, правовой акт управления можно определить как подзаконное одностороннее волеизъявление государственно-властного характера, которое принимается в пределах компетенции уполномоченным субъектом государственного управления в установ-

ленном законом порядке для осуществления задач и функций государственного управления.

Для более полного понимания природы правовых актов управления необходимо также рассмотреть классификацию данных актов. В зависимости от юридического содержания их делят на нормативные и индивидуальные. Нормативным правовым актам присущи следующие свойства: содержат в себе нормы права; распространяют свое действие на неограниченный круг лиц; рассчитаны на многократное применение; выступают правовыми основами возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений [5, с. 184-185]. Индивидуальные правовые акты, в свою очередь, не содержат норм права, являются персонализированными, т.е. распространяют свое действие на конкретное лицо, а также рассчитаны на однократное применение.

В зависимости от действия в пространстве правовые акты управления делятся на общие и локальные. Общими являются правовые акты, распространяющие свое действие на всю территорию Украины. Локальные акты распространяют свое действие на определенную территорию, орган государственной власти, предприятие, учреждение, организацию.

В зависимости от действия во времени акты управления можно разделить на три группы: бессрочные, срочные и временные. В бессрочных правовых актах срок действия не ограничен. Такие акты действуют до тех пор, пока не будут отменены или заменены новым правовым актом. В срочном правовом акте четко установлен срок его действия. Временные правовые акты действуют в течение неопределенного, но, как правило, непродолжительного времени.

В зависимости от формы выражения правовые акты управления делятся на письменные, устные и конклюдентные. Письменный правовой акт принимается в форме письменного документа, оформленного согласно нормативно установленным требованиям. Такая форма используется чаще всего. Устные правовые акты не требуют соответствующего письменного оформления, поскольку они предназначены для быстрого и оперативного вмешательства в текущее управление с целью решения ежедневных управленческих задач и выполнения общих функций управления, а также для



непосредственного управления в той или иной сфере управления или деятельности [13, с. 6]. Конклюдентные правовые акты выражаются в жестах, знаках и т.п. Например, к таким актам можно отнести сигналы и специальные знаки на воздушном, железнодорожном, морском и речном транспорте, применяемые с целью обеспечения безопасности движения различных транспортных средств.

В зависимости от субъекта принятия правового акта управления можно выделить коллегияльные и единоличные акты. Коллегияльные акты принимаются коллегияльным органом на специальном заседании по результатам проведенного голосования. Руководители единоличных органов исполнительной власти выдают, как правило, приказы и распоряжения, которые могут иметь различный административный смысл, то есть могут быть обращены как к подчиненным сотрудникам (в государственных и самоуправленческих органах), так и быть адресованными неограниченному кругу лиц [13, с. 7]. К тому же, они могут быть как нормативными, так и индивидуальными.

В соответствии со ст. 23 ЗУ «О центральных органах исполнительной власти» центральный орган исполнительной власти, в частности государственные службы, в пределах своих полномочий, на основе и во исполнение Конституции и законов Украины издает приказы организационно-распорядительного характера, организывает и контролирует их выполнение [2]. Данная норма дублируется также во всех Положениях о соответствующих государственных службах. Таким образом, можно сделать вывод, что законодатель не дает права государственным службам издавать правовые акты нормативного характера.

Для начала необходимо определить, как в украинском законодательстве понимается понятие «нормативно-правовой акт». На сегодня в Украине не существует закона, который бы закрепил основные положения о нормативно-правовом акте, хотя в последнее время в научных кругах все активнее ведутся разговоры о необходимости принятия такого акта. Сейчас на рассмотрении в Верховной Раде Украины находится проект закона «О нормативно-правовых актах» № 7409 от 01.12.2010 г., который определяет нормативно-правовой акт как официальный документ, принятый (изданный) уполномоченным на это субъектом в определенных законом

форме и порядке, устанавливает нормы права для неопределенного круга лиц и рассчитан на неоднократное применение [4]. Признаки нормативно-правового акта содержатся в Положении «О государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств, иных органов исполнительной власти», утвержденном Постановлением КМУ от 28 декабря 1992 [3]. В данном акте указано, что на государственную регистрацию подаются нормативно-правовые акты, принятые уполномоченными на это субъектами нормотворчества в определенной законодательством форме и по установленной законодательством процедуре, содержащие нормы права, имеющие неперсонифицированный характер и рассчитанные на неоднократное применение, независимо от срока их действия (постоянные или ограниченные определенным временем) и характера содержащихся в них сведений. Также устанавливается, что такие акты должны включать в себя одну или более норм, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан или иметь межведомственный характер, то есть являться обязательными для других министерств, органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, не входящих в сферу управления органа, издавшего нормативно-правовой акт.

В данном акте также указано, что государственную регистрацию нормативно-правовых актов министерств, иных центральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции Украины. Таким образом, иные центральные органы исполнительной власти, в том числе и государственные службы, отнесены данным актом к органам, имеющим право принимать нормативно-правовые акты. На практике Министерство юстиции Украины действительно регистрирует нормативно-правовые акты государственных служб. Так, на официальном сайте данного органа среди издателей зарегистрированных нормативно-правовых актов указываются также и государственные службы, в частности: Государственная казначейская служба, Государственная пенитенциарная служба, Государственная служба статистики, Государственная служба по контролю за наркотиками, Государственная служба финансового мониторинга и некоторые другие.

И действительно, практика идет по

тому пути, что государственные службы все же издают нормативно-правовые акты. Например, Приказ Государственной авиационной службы Украины от 08.07.2013 г. № 494 «О создании метрологической службы Госавиаслужбы Украины», Приказ Государственной службы интеллектуальной собственности Украины от 19.08.2013 г. № 425-Н «Об утверждении Положения об Аттестационной комиссии Государственной службы интеллектуальной собственности Украины», Приказ Государственной службы Украины по лекарственным средствам от 26.06.2013 г. № 833 «Вопросы предоставления административных услуг Гослесслужбой Украины» и другие.

Неопределенность относительно того имеют все же иные центральные органы исполнительной власти, кроме министерств, право издавать нормативно-правовые акты вызывает трудности не только в правоприменительной деятельности органов публичного управления. В частности, возникает вопрос: как должны обжаловаться такие акты?

Так, ст. 19 Кодекса административного судопроизводства определяет, что административные дела по поводу обжалования нормативно-правовых актов министерства или иного центрального органа исполнительной власти рассматриваются окружным административным судом, территориальная юрисдикция которого распространяется на город Киев. Так что для данной категории дел устанавливаются правила исключительной территориальной подсудности. К тому же, ст. 171 указанного кодекса устанавливает особенности производства по делам относительно обжалования нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. Тогда как обжалование актов, которые не являются нормативно-правовыми, производится по общим правилам рассмотрения и разрешения административных дел [1].

Выводы. Таким образом, можно сделать вывод, что сейчас есть необходимость в совершенствовании нормативно-регулирующих правовых актов иных центральных органов исполнительной власти, в частности государственных служб. Так, необходимо внести изменения в ЗУ «О центральных органах исполнительной власти» и предусмотреть право для данных органов издавать приказы не только организационно-распорядительного характера, но и нормативного.



Список использованной литературы:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – ст. 446.

2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – ст. 385.

3. Положення «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731.

4. Проект Закону «Про нормативно-правові акти» від 01.12.2010 № 7409.

5. Адміністративное право Украины: учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2004. – 880 с.

6. Административное право: учеб. для сред. юрид. учеб. заведений / под ред. М.И. Еропкина. – М.: Юрид. лит., 1971. – 416 с.

7. Артеменко І.А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І.А. Артеменко // Право і безпека. – 2012. – № 4 (46) – С. 36-40.

8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

9. Мурашин О. До питання про поняття правового акта / О. Мурашин // Підприємництво, господарство і право: Щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2002. – № 12. – С.7-9.

10. Колпаков В.К. Адміністративне право України: навчальний посібник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

11. Кулинич С.А. Правовые акты органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.А. Кулинич. – Москва, 2006 – 182 с.

12. Сендецька Т.В. Визначення поняття «правовий акт» у правовій системі України / Т.В. Сендецька // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 708-711.

13. Стефанюк В. Правові акти управління / В. Стефанюк // Право України: Юрид. журн. – 2003. – №7. – С.3-9.

ИНВЕСТИРОВАНИЕ В ОКРУЖАЮЩУЮ ПРИРОДНУЮ СРЕДУ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ

Екатерина ЛОЗИЦКАЯ,

аспирант кафедры экологического права юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

In the article the notions «economical-legal mechanism of security of environment» and «financing measures of environmental defense» have been analyzed. On this basis allocated the place of investment in environment in the system of economical-legal mechanism of security of environment. The article also discussed the regulation of investment in environment at the level of legitimacy. The author suggests ways of improvement of legal regulation in the sphere of investment in environment.

Key words: economical-legal mechanism of security of environment, financing measures of environmental defense, investment in environment.

Аннотация

В статье исследовано понятия «экономико-правовой механизм обеспечения охраны окружающей среды» и «финансирование в сфере охраны окружающей среды». Проведенный анализ позволяет установить место инвестирования в окружающую природную среду в системе экономико-правового механизма обеспечения охраны окружающей среды. Также в статье рассмотрено регулирование инвестирования в окружающую природную среду на легитимном уровне. Автором предложены пути усовершенствования правового регулирования в сфере инвестирования в окружающую природную среду.

Ключевые слова: экономико-правовой механизм обеспечения охраны окружающей среды, финансирование в сфере охраны окружающей среды, инвестирование в окружающую природную среду.

Постановка проблемы. Охрана окружающей среды в настоящее время приобретает особое значение и является одной из важнейших общегосударственных задач. Научно-технический прогресс создает новые, дополнительные возможности для использования природных ресурсов, их сохранения, а также для расширенного воспроизводства природы, превращения ее. Но, к сожалению, в процессе хозяйственной и иной деятельности человек нередко наносит вред природе, и чем шире масштабы хозяйства, тем иногда более негативные последствия его для природы. Неправильное использование богатств природы, небрежное отношение к ним ведет к нарушению гармонии, равновесия в природе, к стихийным бедствиям и общему ухудшению окружающей среды. В связи с этим с каждым годом актуальнее становится задача улучшения состояния окружающей среды. Одним из таких инструментов решения указанной задачи, по нашему мнению, является инвестирование в окружающую природную среду.

Целью этой статьи является осуществление анализа экономико-право-

вого механизма в сфере экологии и на этом основании – определение места инвестирования в окружающую природную среду в системе норм экологического права.

Изложение основного материала.

Прежде чем начать исследование какой-либо предметной области, следует выяснить место соответствующих массивов правовых норм в системе права и законодательства. Общественные отношения по инвестированию в окружающую природную среду, на первый взгляд, более тяготеют к отношениям, которые должны быть урегулированы хозяйственным правом. Но сегодня правовое регулирование инвестирования в окружающую природную среду в системе хозяйственного права занимает очень незначительный сектор и частично исследуется учеными только во взаимосвязи с правовым регулированием инвестиционных правоотношений в целом. При этом регулирование данной сферы в пределах хозяйственного права и законодательства не охватывает все аспекты и особенности инвестирования именно в окружающую среду. И напротив, регулирование в сфере