

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АКТІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

В. Кравчук

Кафедра теорії та історії держави і права, конституційного права

Волинський державний університет імені Лесі Українки,

вул. Винниченка, 30, 43000 Луцьк, Україна

Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ч. 1 ст. 6) [1; с.9], що є невід'ємною рисою правової держави. Межі повноважень кожної гілки влади викладені у відповідних розділах Основного Закону. Зокрема, безпосередньо ч. 1 ст. 118 Конституції повноваження по здійсненню виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі покладає на місцеві державні адміністрації.

Варто зазначити, що Конституція України як Основний Закон нашої держави лише в загальних рисах визначила рамки компетенції цих органів та підзвітності вищестоящим державним органам, порядок їх формування та припинення діяльності. Конкретизація порядку організації діяльності місцевих органів виконавчої влади міститься в Законі України "Про місцеві державні адміністрації".

Вперше за останні роки з прийняттям Верховною Радою України закону "Про місцеві державні адміністрації" в цій сфері з'явився реальний правовий механізм, який включає всі необхідні елементи правового регулювання: нормативну основу діяльності, функції, гарантії захисту повноважень і законних інтересів, юридичну відповідальність цих місцевих органів виконавчої влади.

Дослідження проблеми організації та діяльності державної влади на місцевому рівні є одним з основних напрямків юридичної науки. Не випадково цьому питанню присвячено ряд праць видатних вчених-юристів, серед яких Авер'янов В., Біленчук П., Кампо В. та ін. При цьому важливе місце займає питання видання правових актів як форми діяльності місцевих органів виконавчої влади. Адже лише через прийняття правових актів, через їх втілення в життя можна вважати діяльність місцевих державних адміністрацій повноцінною та ефективною.

Діяльність державних і самоврядних органів відбувається у різних організаційно-правових формах, серед яких важливе місце займають нормативно-правові та індивідуальні правозастосувальні акти у формі рішень та розпоряджень. Відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року, все частіше застосовуються розпорядження голів адміністрацій, які носять контрольний характер і видаються за наслідками перевірок виконання закону. [2, с.5]

Акт (лат. actus – дія , actum – документ) – це документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах їх компетенції. [3; с. 7]

З допомогою правових актів місцеві державні адміністрації забезпечують дотримання Конституції України та законів України, прав і свобод людини і громадянина.

В силу свого положення в системі державних органів місцеві державні адміністрації беруть участь в правозастосувальній і правотворчій діяльності. Акти місцевих органів виконавчої влади можуть бути спрямовані як на виникнення (зміну, припинення) конкретних правовідносин, так і на створення (зміну, відміну) правових норм. [4, с.87]

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень Голова Місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази (ч.1 ст. 6 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”). [2; с.5]

Для всіх розпоряджень місцевих органів виконавчої влади характерна загальна риса – вони видаються в межах компетенції відповідних місцевих державних адміністрації, не повинні суперечити закону, а спрямовані на його застосування в конкретних місцевих умовах. [5; с. 35]

З урахуванням положень Закону “Про місцеві державні адміністрації” можна дати таку класифікацію правових актів місцевих органів державної виконавчої влади.

За суб’єктами видання – розпорядження голів місцевих державних адміністрацій та осіб, які виконують їх обов’язки та накази керівників їх відділів та управлінь.

За терміном та сферою дії – нормативно-правові акти та акти застосування права (індивідуальні акти).

За спрямованістю – правові акти управлінського і контрольного характеру. Слід зазначити, що в практиці контроль є невід’ємною складовою частиною державного управління, здійснюваного місцевими державними адміністраціями. Проте, відповідно до закону України “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 16), контроль за дотриманням Конституції України, інших актів законодавства становить самостійний напрямок діяльності місцевих державних адміністрацій. Цей контроль здійснюється шляхом перевірок посадовими особами місцевих державних адміністрацій дотримання законодавства в діяльності органів місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності. В розпорядженнях, що видаються за наслідками цих перевірок, містяться вимоги щодо усунення порушень, їх причин та умов, які сприяють їх виникненню. Таким чином цей вид правових актів місцевих державних адміністрацій набуває досить специфічного забарвлення.

Умова щодо видання акту відповідно до вимог закону має означати недопустимість будь-яких відхилень від норм закону і необхідність дотримання форми акту. Разом із законодавство, що регулює сферу державного управління, не завжди передбачає чіткі форми видання актів місцевих органів виконавчої влади. Дотримання форми актів має важливе значення для забезпечення законності при його видання та застосуванні. Доцільно також визначити в законодавстві конкретні вимоги до тих чи інших форм нормативних актів. Цю мету повинен реалізувати Закон України “Про нормативно-правові акти”, проект якого перебуває в стадії розробки.

Слід зазначити, що розпорядження не лише приймаються у встановленому порядку і мають визначену форму, а й містять певний зміст. Саме за характером змісту визначають чи відповідає даний акт закону, чи ні.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій повністю реалізують своє призначення коли діють, тобто, коли викликають ті юридичні наслідки, заради яких вони видаються. Для того, щоб розпорядження викликало певні юридичні наслідки, воно повинно відповідати вимогам, які ставляться до його юридичного змісту та порядку прийняття. Недотримання вказаних вимог дає підстави для визнання його недійсним, що призводить до втрати ним законної сили.

Акти місцевих державних адміністрацій повинні відповідати закону як і будь-які інші правові акти. Але для зазначених державних органів дотримання закону при виданні актів набуває особливого значення, оскільки відповідно до ст. 119 Конституції України вони, по суті, виступають як гаранті законності на своїй території. [6; с.28] Проте, як свідчить практика, чимало розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій видається з порушенням Конституції та законів України. В 1999 році органами прокуратури Волині було виявлено і опротестовано понад 200 незаконних розпоряджень голів районних державних адміністрацій.

Для усунення і попередження цих порушень необхідно посилити контроль обласних державних адміністрацій за законністю розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, копії яких туди регулярно надходять; забезпечити більш оперативне виявлення і опротестування незаконних актів органами прокуратури.

Причому слід підкреслити, що Концепцією адміністративною реформою передбачено функцію загального нагляду місцевої державної адміністрації вищого рівня за законністю актів нищестоящих адміністрацій. Проте в сучасних умовах було б передчасним покладати на місцеві органи виконавчої влади здійснення загального нагляду за додержанням законів, і, навпаки, є потреба в посиленні судового контролю і прокурорського нагляду за додержанням законів їх діяльності. Досвід свідчить, що поєднання судового контролю і прокурорського

нагляду у боротьбі з порушенням законів при виданні правових актів державними і самоврядними органами є важливою передумовою позитивних зрушень у стані законності.

В сучасних умовах було б передчасним покладати на місцеві органи державної виконавчої влади здійснення загального нагляду за додержанням законів, як це передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні. Навпаки, є потреба у посиленні судового контролю і прокурорського нагляду за додержанням законів у їх діяльності.

Досвід свідчить, що поєднання судового контролю і прокурорського нагляду у боротьбі з порушенням законів при виданні правових актів державними і самоврядними органами є важливою передумовою позитивних зрушень у стані законності. Проте можливості суддів і прокуратури у цій сфері використовуються ще недостатньо. Певною мірою це пояснюється слабким науковим обґрунтуванням існуючих проблем і шляхів їх вирішення.

Проте, слід зазначити, що судовий контроль за законністю актів місцевих державних адміністрацій є досить проблематичним в юридичній літературі. Діючі суди в Україні розглядають заяви, які надходять від фізичних та юридичних осіб на неправомірні дії місцевих органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Однак основну масу роботи судів складають цивільні та кримінальні справи, тому досить гостро постає проблема у створенні адміністративних судів. В умовах коли прийнята Конституція України та закони, які регулюють діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування потреба в адміністративних судах зростає. Це повинна бути самостійна система адміністративних судів, яка взяла б на себе судовий контроль за законністю всіх органів державного управління та місцевого самоврядування.

1. Конституція України. – К.: 1996
2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року //Урядовий кур’єр. – 1999. - № 89
3. Юридичний енциклопедичний словник. – К., 1999
4. Васильев Р.Ф. Акты управления. – М.: Изд-во Москв. Ун-та, 1987.
5. Авер’янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997.
6. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 1997
7. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. – К.: Стилос, 1997.
8. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2000.

The constitution-law characteristics of the acts of the local bodies of the executive power

Kravchuk V.

Lesia Ukrainka Volyn State University, Vynnychenko str. 30,
UA-43000 Luck, Ukraine

The Constitution of Ukraine fixed up the division of state power into three branches: the legislative, the executive and the judicial one. On the local level the executive power is exercised by the local state administration. To fulfill Ukraine's Constitution, laws of Ukraine, the acts of Ukraine's President and government the head of the local state administration issues orders, the head of the department – instructions.

Key words: the legislative, the executive and the judicial branches; the local state administration; order; instruction.