

УДК 35.078.4

Р. Шишикова

Нормативно-правові акти як організаційний засіб досягнення завдань центральних органів виконавчої влади

У статті проаналізовані наявні в сучасній науці підходи до вивчення проблем, пов'язаних з необхідністю постійного вдосконалення діяльності органів державного управління, які здійснюють цілеспрямований організовуючий та координуючий вплив не тільки в сфері державного управління, але й виступають основним засобом розвитку суспільства в цілому. Прийняття якісного нормативно-правового акту є однією із найбільш важливих умов ефективного існування органів державної влади.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, управлінський процес, організаційно-правові засади, адміністративно-правові відносини.

Постановка наукової проблеми та її значення. Розвиток наукової думки про нормативно-правові акти в діяльності зазначених органів тісно пов'язаний з теорією держави і права, адміністративним правом, соціологією, державним управлінням, психологією та іншими науками. Історія виникнення, формування управління соціальними системами, зокрема знаходження важливих закономірностей сягає у сиву давнину, коли люди почали процес об'єднання в організації для виконання певних дій. На підставі цього було зроблено висновок, що слідом за виникненням та розвитком теорії управління виникла та почала активно розвиватися теорія прийняття управлінських рішень, та нормативно-праві акти. Сьогодні постає питання про необхідну й достатню кількість законодавчих актів для національної правової системи, а з ним - питання про якість таких актів.

Аналіз досліджень цієї проблеми. У процесі дослідження було з'ясовано, що видання нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади (далі – ЦООВ) є однією з провідних форм реалізації функції державного управління органами виконавчої влади. Причому сам процес видання правових актів державного управління виступає не просто певним похідним результатом діяльності тих чи інших органів державної влади, наділених виконавчо-розпорядчими повноваженнями, а постає як загальний фактор упорядкування відносин державного управління та їх ефективного розвитку. Одним із перших на цьому моменті акцентував увагу Р. Васильєв, який писав, що видання правового акта державного управління дає змогу вирішити те чи інше конкретне питання у сфері реалізації функцій державного управління і водночас забезпечити встановлення, зміну чи припинення адміністративних правовідносин [1]. Про це пишуть і Б. Габричідзе та Б. Єлисеєв, які наголошують, що змістовна сторона поняття «правового акта державного управління» розкривається через усвідомлення того, що завдяки їм, по-перше, встановлюються адміністративно-правові норми, і, по-друге, виникають та змінюються адміністративно-правові відносини у сфері виконавчої влади [2, с. 235]. Більше того, як зазначає дослідник Б. Габричідзе, сама система правових актів державного управління є своєрідним юридично-правовим фундаментом, на якому розбудовуються всі відносини між публічно-владними органами держави та суспільством (окремими громадянами та їх організаціями, органами місцевого самоврядування) [2, с. 104].

Метою статті є вироблення рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правових засад розробки та оцінювання ефективності нормативно-правових актів в центральних органах виконавчої влади України на основі комплексного дослідження та наукового опрацювання теоретичних питань організаційно-правового забезпечення підготовки та прийняття нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади України.

Завданням статті є визначення сутності та видів нормативно-правових актів в центральних органах виконавчої влади України;

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Зважаючи на значущість та актуальність проблематики аналізу правових актів державного управління та їх вплив на систему відносин у сфері державного управління, а також на необхідність

комплексного аналізу цього питання, у межах дослідження ставляться такі завдання: а) охарактеризувати специфіку правових актів державного управління та визначити базові вимоги, які до них висуваються; б) проаналізувати стан забезпечення основних вимог до правових актів державного управління в Україні; в) окреслити окремі шляхи вдосконалення процесу адміністративно-правового забезпечення розвитку актів державного управління з точки зору їх впливу на впорядкування та стабілізацію відносин державного управління.

Стає виправданим погляд на правові акти державного управління як на спосіб впливу на відносини державного управління з метою реалізації повноважень виконавчої влади. Фіксація цього моменту є важливою з огляду на декілька причин. По-перше, правові акти державного управління впливають на відносини державного управління не опосередковано, а безпосередньо. Тому, вживаючи таке словосполучення, як «якість відносин державного управління», необхідно чітко усвідомлювати, що вона прямо корелює з якістю самих актів державного управління, а також із тим, наскільки забезпеченими та реалізованими виявляються основні ознаки правових актів державного управління. По-друге, видання правових актів державного управління є однією з основних функцій органів виконавчої влади, завдяки якій органами виконавчої влади здійснюються належні їм повноваження у сфері державного управління. Таким чином, зважаючи на виняткову роль правових актів державного управління, їх об'єктивний вплив на розвиток системи відносин державного управління, з одного боку, і на формування та діяльність системи адміністративно-правових відносин – з іншого, доцільно ретельніше підійти до висвітлення питання про вихідні ознаки правових актів державного управління та вимоги, що висуваються до них.

Нормативно-правовий акт завжди має зовнішню структуру: певні реквізити, які дозволяють його відносити до відповідного вигляду, наприклад, розрізняти закон це або ухвала, а також визначити, коли він був прийнятий, коли вступив в дію, ким прийнятий, затверджений, підписаний і т. ін. Офіційні реквізити є відомостями про посадовця тим, що підписав акт, заголовок, вид акту, номер акту і дату ухвалення. Також нормативно правовий акт має «преамбулу» – попереднє слово – ввідна або вступна частина. У якій звичайно висловлюються принципові положення, спонукальні мотиви, цілі видання відповідного акту. Преамбула містить «норми-цілі» і «норми-принципи», які не володіють безпосередньою юридичною силою, але можуть враховуватися при тлумаченні інших положень акту [1, с. 93].

Вищу юридичну силу має конституція, яку іменують по цьому критерію Основним законом. Інша юридична сила у звичних законів, інша – у ухвал Уряду і т.д. Але це не значить, що як те нормативно-правові акти повністю або частково є менш обов'язковими або менш «впливовими». Ні, це означає лише вимогу дотримувати принцип «підзаконності», «відповідності» в побудові системи нормативно-правових актів, в ієрархії актів.

Зрозуміло, реалізація і забезпечення цієї ієрархії, цієї відповідності велика і важка практична задача, яка розв'язується як самими державними органами, так і спеціальними механізмами перевірки «відповідності» (Конституційним судом, іншими судовими органами, прокуратурою і т. п.). Таким чином, юридична сила акту - це його місце в ієрархії нормативно-правових актів, відповідність, взаємопідлеглості актів, прийнятих нижчестоящим органом, вищестоящим актам.

Слід також відзначити, що не можна нормативно-правовий акт позначати просто як правовий акт. Тут існує відмінність, яка є важливою для юридичної практики. Правовим буде акт, що містить як правові норми (правила поведінки), так, наприклад, і вказівка про застосування заходів відповідальності до конкретного адресата цих правил, якщо він їх порушив. Виконавча влада в Україні здійснюється системою органів виконавчої влади, до якої належать Кабінет Міністрів як вищий орган у системі органів виконавчої влади, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації (розділ VI Конституції України, частина друга статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Кабінет Міністрів як вищий орган у системі органів виконавчої влади відповідно до статті 116 Конституції України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України [3].

У державному управлінні нормативно-правові акти розробляються, приймаються і виконуються в установленому порядку правомочними суб'єктами: державними органами і державними службовцями. Прийняття і їх реалізація – функція правомочного органу, який наділено певною компетенцією. Таким чином нормативно-правовий акт служить найважливішим засобом здійснення компетенції, покладеної на той чи інший державний орган, тобто приймається державним органом відповідно до його функцій (у області бюджету, податків, комунікацій тощо) та

спричиняє за собою, як правило, ланцюг інших управлінських дій органів та підрозділів, які знаходяться у відповідних з ним правовідносинах.

У зв'язку з цим важливого значення набуває статус органу або посадової особи, правомочної ухвалювати владне рішення з погляду визначення міри відповідальності. Єдність повноважень і відповідальності - неодмінна вимога, що пред'являється до суб'єкта будь-якого рівня ієрархічної структури органів державного управління. Ухвалення і виконання нормативно-правових актів породжує також правові наслідки або такі умови, які необхідні для виникнення таких наслідків. Таким чином юридичне волевиявлення управлінського суб'єкта органів виконавчої влади визначає настання певних наслідків. Тому слід підкреслити, що ухвалення, наприклад, рішень є не тільки правом, але і обов'язком уповноважених суб'єктів (державних органів і посадовців). Передбачає і відповідальність не тільки за їх прийняття і виконання, але й за результат проявлених неналежних дій або бездіяльності.

Переважає більшість нормативно-правових актів державного органу виконавчої влади - це продукт колективної праці, який формується через призму людських відносин включаючи неформальні зв'язки. Тому вдосконалення порядку прийняття та їх реалізації безпосередньо пов'язані з управлінською культурою органів державної влади.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Дослідження організаційно-правового забезпечення прийняття нормативно-правових актів центральним органом виконавчої влади України показано, що існуюче адміністративне право і процес мають чимало «білих плям» і у багатьох випадках неспроможні справляти стабілізуючий вплив при прийнятті та реалізації нормативно-правових актів. Виникає ціла низка питань щодо розвитку та забезпечення прийняття та реалізації нормативно-правових актів ЦОВВ України, оскільки в науковій літературі вони залишаються недостатньо дослідженими. Тому було поставлено мету розглянути саме це питання. Отже, в результаті проведеного вище дослідження можна зробити такі висновки:

1. Всі управлінські науки, що склалися до середини ХХ ст. у значній мірі взаємозв'язані, незважаючи на те, що їх конкретна назва визначала, перш за все, той аспект управлінського процесу, який було зроблено основним. Але скрізь одним з ключових (вирішальних) управлінських процесів, що ними вивчаються з різних сторін, є розробка і прийняття та реалізація правових актів центральних органів виконавчої влади України. При цьому важливим моментом прийняття та реалізації нормативно-правових актів виступає процес його закріплення через норми адміністративного права. Завдяки розвитку реалізації нормативно-правових актів формувалися методи отримання та аналізу не тільки кількісної, але й якісної інформації, що суттєво впливало на розвиток загальної теорії адміністративного права та управління.

2. Нормативно-правові акти виступають однією з центральних складових процесу управління центральних органів державної влади. Ефективність прийняття цих актів в центральних органах виконавчої влади багато в чому визначає ефективність функціонування керівництва, яке їх приймало. Таке відношення давало можливість розглядати нормативно-правовий акт багатогранно як організаційно-правовий акт. Один з основних етапів процесу управління, як інтелектуальне завдання, як процес легалізації дії, що здійснює цілеспрямований вплив на всі елементи системи чи підсистеми.

Джерела та література

1. Васильев М.П. Законодательная техника: пособ. / М.П. Васильев – Москва: Городец, 2000. – 237 с.
2. Габричидзе Б.Н. Административное право: учебник/ Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, А.Н. Ким-Кимэн. – 6-е изд. – Москва: Проспект, 2008. – 688 с.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc>.
5. Про Кабінет міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc>.
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc>.

8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc>.

Ширшикова Р. Нормативно-правовые акты как организационный средство достижения задач центральных органов исполнительной власти. В статье раскрывается организационно-правовой аспект обеспечения реализации нормативно-правовых актов центральных органов исполнительной власти Украины. В частности, дан анализ развития научной мысли о нормативно-правовых актах, определены понятия, сущность и формы нормативно-правовых актов центральных органов исполнительной власти Украины. Охарактеризованы виды нормативно-правовых актов в деятельности центральных органов исполнительной власти Украины, а также проанализированы нормативно-правовые акты центральных органов исполнительной власти как юридическое закрепление оптимального варианта управленческого решения. Сделан анализ организационно-правовых основ реализации и оценки эффективности нормативно-правовых актов центральных органов исполнительной власти Украины.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, управленческий процесс, организационно-правовые основы, административно-правовые отношения.

Shyrshykova R. Regulatory Legal Acts as an Organizational Tool/Means for Achieving the Objectives of the Central Executive Power Bodies. The article reveals the organizational and legal aspects of ensuring the implementation of normative legal acts by the central executive body of Ukraine. The analysis of the scientific thought about normative legal acts, definition of the concepts, essence and forms of normative legal acts of the central bodies of the executive power of Ukraine provide clues to the solution of the problem. In the focus of attention are the kinds of the normative legal acts used by the central bodies of the executive power in their activities. These acts are considered as legal fixation of the optimal management solution. The author analyzes the basic organizational and legal principles of implementation and evaluation of the effectiveness of normative legal acts of the central executive power of Ukraine.

Key words: normative-legal act, administrative/management process, organizational and legal principles, administrative-legal relations.

УДК 349.2:331.556(477+438)

A. Horot, K. Prokopchuk

Features of the Polish Experience Application in Legal Labor Migration Regulation in Ukraine

In this article we try to characterize and analyze the peculiarities of the migration policy development in the early 90's of the twentieth century and till the present day, since today it is expedient for Ukraine to study the Polish experience in order to borrow and successfully implement certain elements and principle approaches in solving the problems. An important component in shaping the Ukrainian-Polish relations in the field of migration is the improvement and expansion of the legal and contractual framework in this area. It is for this purpose to analyze and characterize, from the point of view of national law and international law, the formation legal and organizational principles of the Ukraine migration policy on the example of the Republic of Poland since it has gained independence.

Key words: strategic partner, bilateral cooperation, foreign policy activity, international cooperation, migration, migration policy, Ukraine, Republic of Poland, migrant workers, labor migration.

Formulation of scientific problem and its significance. Migration of the population is a complex and multifaceted process that includes not only a change of residence of people, but also change of their social, economic and legal status. Ukraine and the Republic of Poland have faced similar challenges in the