Міністерство освіти і науки України

Національний університет водного господарства та

природокористування

Кафедра Теорія Права

**Реферат**

**на тему:**

# **«**Право власності**»**

**Рівне-2010**

**План:**

1. Вступ.

2.Поняття, ознаки та юридичне значення актів державного управління.

3. Відмінність актів державного управління від інших правових актів та управлінських рішень.

4.Класифікація актів державного управління.

5.Вимоги, що ставляться до правових актів державного управління. Наслідки невиконання вимог.

**Вступ**

Розбудова правової демократичної України зумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: упорядкованість, визначеність організованість, динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується й середовища державного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності і структур апарату управління.

Державне управління - одна з форм діяльності держави, це відносно самостійна організаційно-владна, розпорядча діяльність органів виконавчої влади та її уповноважених в особі адміністрації державних підприємств та установ, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України щодо практичної організації завдань та функцій держави.

Встановлення та застосування норм права у процесі державного управління здійснюється державними органами через видання актів державного управління.

В юридичній літературі акти державного управління по-перше розглядаються у якості дії, по-друге як документ, по-третє як форма виконавчо-розпорядчої діяльності - це останнє розуміння акта найбільш розповсюджене. Однак слід мати на увазі, що формою діяльності є не сам акт, а його видання. Встановлюючи норму чи застосовуючи її, орган управління щось приписує (дотримуватися правил, зарахувати на роботу і т.і.), причому завжди у визначеній юридичній формі (наказ, рішення, розпорядження і т.п.). Ці приписи - вияв державної волі, вони мають державно-владний характер. Акти державного управління видаються на підставі і на виконання закону, у порядку та формі, визначених законом.

Тобто, акти державного управління є засновані на законі приписи державно-владного характеру, видані у відповідних формах у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності уповноваженими органами або посадовими особами.

Акти державного управління - правові акти. Вони завжди направлені на досягнення певного правового результату, або на встановлення (скасування, зміну) правових норм, або виникнення (зміну, припинення) певних правовідносин, або і на те і на інше одночасно. За допомогою цих актів надаються певні права чи встановлюються певні обов’язки.

Акти державного управління - однобічні владні акти. Вони видаються від імені держави, є наслідком реалізації державно-владних повноважень, формою вияву державної влади. Вони обов’язкові для виконання усіма до кого вони адресовані, і при необхідності їх виконання забезпечується заходами державного примусу.

Різним є юридичне значення актів державного управління. Вони можуть відігравати роль юридичного факту. Так, ст.4 Цивільного кодексу України акти управління є однією з підстав, в силу якої виникають цивільні права та обов’язки.

Акт державного управління може бути підставою для видання іншого акту державного управління.

Акт державного управління - це прояв компетенції державного органу. Акти управління є юридично обов’язковими до виконання, їх виконання забезпечується матеріально, організаційними заходами, переконанням, державним примусом.

**Відмінність актів державного управління від інших правових актів.**

Акти державного управління мають усі ознаки, що притаманні правовим актам державних органів. Разом з тим вони мають свої характерні особливості.

При співвідношенні різноманітних правових актів витримується принцип верховенства закону, який є вищою формою виявлення державної влади. Закон приймається вищим органом державної влади та є джерелом для усіх інших державних актів, у тому числі і для актів державного управління, що видаються на підставі та на виконання закону. Акти державного управління підзаконні. Як акт вищого органу державної влади закон має найвищу юридичну силу. Він не може бути скасований, змінений чи призупинений яким-небудь іншим актом. Акт державного управління має похідний від закону характер. Він видається тоді, коли це прямо зазначено у законі. Акт державного управління пов’язаний з досягненням часткового результату, його адресати конкретно визначені, як і окремі юридичні приписи, що містяться в акті, внаслідок чого акт державного управління має підзаконний характер - у ньому не може бути проявлена державна влада у тій повноті, як це може мати місце в законі.

Акт державного управління, як підзаконний акт не може змінити або скасувати закон. Законами ж може бути скасований, змінений або призупинений будь-який акт державного управління

У статті 92 Конституції України закріплене певне коло питань, які визначаються виключно законами України. Актом державного управління не може вирішуватися питання, що за Конституцією України належить до компетентних органів законодавчої влади. Тому незаконними є акти управління, видані органами виконавчої влади, якими вносяться доповнення, уточнення, поправки, корективи іншого характеру, до будь-яких кодексів, інших актів законодавчої влади, норми яких регулюють суспільні відносини у відповідних регіонах чи галузях.

Однак, інколи акти державного управління видаються всупереч Конституції та законам України.

Так, згідно з п.4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України Президентом України 6 листопада 1998 року був виданий Указ №1222/98 «Про гербовий збір»(опублікований у газеті «Урядовий кур’єр» 19.11.98), яким з 1 січня 1999 року введене стягнення гербового збору з договорів, векселів та установчих документів суб’єктів підприємницької діяльності. Верховна Рада України до цього часу не відхилила відповідний законопроект та не прийняла Закон «Про гербовий збір». Фактично цим Указом встановлено новий вид збору (обов’язкового платежу), що суперечить ст.92 Конституції України, згідно якої виключно законами України встановлюються податки і збори, та Закону України від 25.06.91 «Про систему оподаткування» (з наступними змінами і доповненнями),яким такий збір не передбачено. Згідно ст.1 вищевказаного Закону України податки і збори не передбачені у ньому сплаті не підлягають. Однак, на виконання вищевказаного Указу Президента України Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 14.12.98 №1976 «Про затвердження Порядку виробництва, зберігання, обліку та реалізації марок гербового збору», видані численні нормативні акти, листи та роз’яснення Державної податкової адміністрації України та інших органів державного управління, зокрема Наказ Державної податкової адміністрації від 17.12.98, N 636 «Про затвердження форми і Порядку складання розрахунку сум сплаченого гербового збору», спільний Наказ Міністерства фінансів України, Державної податкової адміністрації та Ощадного банку України від 18.12.98 N 261/637/62 «Про затвердження Порядку обліку коштів, що надходять від реалізації марок гербового збору, і звітності про кількість та номінальну вартість реалізованих та нереалізованих марок гербового збору», які зареєстровані у Міністерстві юстиції України. Відповідними наказами та постановами були внесені зміни до нормативних актів міністерств, відомств та установ державного управління, наприклад Постанова Національного банку України від 27.01.99 N 38 «Про внесення змін та доповнень до нормативних актів Національного банку України», Наказ Міністерства зовнішніх економічних зв’язків та торгівлі України від 22.12.98 N 838 «Про внесення доповнень до деяких наказів МЗЕЗторгу України». Виданням таких актів державні органи управління фактично зобов’язали суб’єктів господарської діяльності дотримуватися вимог Указу Президента України від 06.11.98 «Про гербовий збір». Крім того, в Законі України від 31.12.98 «Про державний бюджет України на 1999 рік» в дохідній частині передбачене надходження у 1999 році до Державного бюджету України гербового збору у сумі 500.000 тис. гривень. Все це зобов’язує платників податків і зборів виконувати незаконні вимоги вищевказаного Указу, сплачувати гербовий збір, оскільки за ухилення від сплати органами державної податкової служби будуть застосовані до них фінансові санкції, передбачені законодавством України.

У певні періоди часу виконавчій владі надавалися законодавчі повноваження, що включали право приймати акти, які мають силу закону, можуть зупиняти дію конкретних законів (або їх частин) або вносити до них зміни чи доповнення. Так, у 1992 році Конституція України була доповнена ст.97-1 (Закон України від 19.12.92 «Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106,114-5 і 120 Конституції України»), згідно якої Кабінету Міністрів України було делеговане повноваження на визначений термін видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з питань відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, бюджетної і кредитно-фінансової систем, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення, охорони навколишнього середовища, використання і відтворення природних ресурсів України та інших відносин, які потребували на той час законодавчого врегулювання. З грудня 1992 по грудень 1993 року включно, Кабінетом Міністрів України було прийнято близько ста декретів, багато з яких чинні і на даний час, наприклад: Декрети від 26.12.92 №13-92 «Про прибутковий податок з громадян», від 19.02.93 №15-93 «Про систему валютного регулювання та контролю», від 25.03.93 №56-93 «Про місцеві податки і збори» та інші. Декрети мають силу закону, їх можна віднести до різновиду законодавчих актів, які відрізняються від законів тим, що їх видає вищий орган виконавчої влади.

Акти державного управління відрізняються від судових актів. По-перше, судові акти у відповідності із завданнями суду, як правило, видаються у зв’язку з порушенням правової норми. Акти державного управління встановлюють правові норми, вони видаються з широкого кола питань, що виникають у зв’язку регулюванням цивільних, фінансових, адміністративних, трудових та інших правовідносин, а не тільки у зв’язку з порушенням правових норм.

По-друге, судові акти видаються лише у випадках, чітко визначених законом. Багато актів державного управління поряд з судовими актами видаються і тоді, коли необхідність у них виникає із компетенції цього органу, окресленій законом у більш загальній формі, ніж компетенція суду. Характер багатогранної управлінської діяльності не дозволяє детально регламентувати усі можливі варіанти рішень при відповідних обставинах.

По-третє, судові акти видаються на підставі закону. Судді незалежні і підпорядковуються лише закону. Ні один судовий акт не може бути прийнято на підставі вказівки, даному суду яким-небудь державним органом або особою. Акти державного управління часто видаються на доручення вищих органів або посадових осіб, причому у ньому може міститися вказівка на те, яким повинне бути рішення того чи іншого питання.

Судові акти завжди є актами застосування норм права, вони не містять норм права. Акти державного управління можуть бути і нормативними.

Судові акти приймаються у особливому, встановленому законом, процесуальному порядку. Процедура їх прийняття, форма, порядок набуття чинності та інше суворо регламентовані законом. Ці ж питання відносно актів державного управління регулюються не лише законом, але й самими актами державного управління та вирішуються інакше.

Акти органів прокуратури - протест, подання, припис, постанова, поряд із судовими актами - також є реагуванням на порушення законності. Цими актами не створюються норми права, що притаманно для актів органів управління, юридичні відносини ці акти також не породжують.

Акти об’єднань громадян, це акти колегіальні, вони мають силу лише для членів даної громадської організації чи партії. Вони забезпечуються заходами морального впливу. Дія ж багатьох актів державного управління, маючи одноособовий, однобічний, владний характер, поширюється далеко за межі органу, який їх видає, до того ж може забезпечуватися державно-примусовими заходами, що стимулюють виконання вимог актів державного управління.

Акти державного управління і управлінські рішення мають як спільні риси, так і відмінності. Управлінські рішення є проявом соціального управління, підсумковою формою відповідного управлінського циклу. Управлінські рішення - це програми і директиви, плани та прогнози, акти планування і рішення трудових колективів, наукові рекомендації та методичні вказівки, технічні норми, умови, нормативи, правила, настанови тощо. Де-які елементи внутрішньої структури актів державного управління збігаються з елементами структури управлінських рішень: мета, відповідальні виконавці, строки, засоби досягнення мети. Але на відміну від актів державного управління, управлінські рішення можуть мати будь-яку документальну форму, сфера їх дії більш обмежена порівняно з актами державного управління, невиконання актів державного управління може тягти за собою застосування юридичних санкція, оскарження яких також передбачене законодавством. Управлінське рішення не має ніяких спеціальних засобів захисту.

Акти державного управління не слід плутати зі службовими документами - доповідними записками, довідками, посвідченнями, актами ревізії тощо. Де-які з останніх мають певне юридичне значення. Вони засвідчують той чи інший факт, який може бути підставою для видання акту державного управління. Але ці документи не містять правових норм, не можуть самі змінити, припинити чи встановити адміністративно-правові відносини. Оформлення низки документів можливо лише за наявності відповідного акту управління.

Від цивільно-правових договорів акти державного управління відрізняються тим, що вони є наслідком однобічного волевиявлення органу державного управління, а договір - результат взаємної згоди двох або кількох сторін. Лише в окремих випадках виданню акту державного управління може передувати попереднє узгодження учасників майбутніх адміністративно-правових відносин, що не має, однак правоутворюючого значення. Правовідношення виникає не з моменту подібного узгодження, а з моменту видання відповідного акту державного управління.

За видання незаконного акту державного управління відповідальність, як правило, несе лише орган, що видав його (інколи і вищий - при наявності вини з його боку). При укладенні незаконної угоди відповідають обидві сторони у рівній мірі.

Акти державного управління поряд із законами встановлюють порядок та умови укладення цивільно-правових договорів (правила роздрібної торгівлі, договори поставки, перевезення тощо).

Отже, можна визначити,що **акти державного управління -** це обов’язкові владні приписи, видані органами державного управління, що накладають на громадян, громадські організації, підприємства, установи, організації різних форм власності та їх посадових осіб певні обов’язки або надають їм які-небудь права.

Акти державного управління мають ряд властивостей та ознак, що дозволяють **класифікувати їх за багатьма різними критеріями**: за юридичними властивостями; за органами, що їх видають; за порядком їх видання; за формою; за часом та територією дії тощо. Найбільш важливе значення має класифікація за юридичними властивостями та за органами, що видають акти.

За юридичними властивостями акти державного управління поділяються на два види: нормативні та індивідуальні акти. Подібний поділ актів зумовлений правотворчою та правозастосовною формами управлінської діяльності.

Нормативні акти державного управління містять у собі загальні правила поведінки, які регулюють однотипні явища, визначені види суспільних відносин. Вони розраховані у більшості випадків на тривалий час, їх дія, як правило, не вичерпується однократним застосуванням. Нормативний акт застосовується завжди, коли який-небудь суб’єкт вступає до сфери відносин, що регулюються цим актом. Характерною ознакою нормативного акту є відсутність у ньому конкретно-визначеного суб’єкта.

Індивідуальні акти державного управління - акти застосування норм права до конкретних фактів, випадків. Вони встановлюють, змінюють чи припиняють конкретні адміністративно-правові відносини, завжди адресовані певним суб’єктам конкретних відносин (наприклад, Указ Президента України від 12.08.98 №12/98 «Про нагородження почесною відзнакою Президента України - «Орденом за заслуги»).

Розглядаючи співвідношення нормативних та індивідуальних актів, треба мати на увазі, що фактично велика кількість актів державного управління містить одночасно норми права і конкретні індивідуальні приписи. Подібні акти, є за своєю природою змішаними.

Розглянемо класифікацію актів державного управління за органами, що їх видають та порядок оприлюднення та набуття чинності цих актів. Це - акти, що видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

1. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст.106 Конституції України). Згідно ст.4 розділу XV Перехідні положення Конституції України Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 Конституції України.

2. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст.117 Конституції України).

Уряд Автономної Республіки Крим в межах своєї компетенції видає постанови та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території Автономної Республіки Крим. Акти Уряду Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання (ст.135 Конституції України).

Постанови Кабінету Міністрів України з важливих і принципових питань державного управління приймаються у колегіальному порядку. Вони є актами вищої юридичної сили. Вони виконуються у письмовій формі. Постанови підписуються прем’єр-міністром та міністром Кабінету Міністрів.

Розпорядження - це акти державного управління, які в залежності від юридичних наслідків поділяються на урядові розпорядження та адміністративні розпорядження. Урядові розпорядження можуть видаватися як одноособово (Президентом, прем’єр-міністром), так і Кабінетом Міністрів України. Адміністративні розпорядження - першими особами місцевої виконавчої влади (головою місцевої державної адміністрації).

Норм права ці акти не встановлюють, набирають чинності з моменту прийняття, оскільки мають вирішувати питання оперативного характеру. Урядові розпорядження в силу вимог життя та завдань управління можуть тлумачити нормативні акти, на виконання яких видані.

Постановами Кабінету Міністрів України затверджуються положення та статути, останні при цьому набувають сили нормативних актів. Положення - це сукупність правил, що стосуються побудови, способів дії центральних галузевих органів, інших урядових установ або організації будь-якого аспекту господарського, оборонного, культурного, адміністративного будівництва (Положення про Державний комітет у справах релігій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 03.01.96 №2; Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.95 №33 та інші).

Статути - це нормативні акти, що визначають форми і методи діяльності установ, службових осіб у будь-якій галузі (Статут залізниць України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.98 №457; Статут Державної служби з карантину рослин, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.93 №457) або визначають організацію, права, обов’язки об’єднань громадян (статут політичної партії), приватних структур.

3. Міністри, голови державних комітетів, керівники відомств видають накази, постанови, інструкції, правила, положення в межах своєї компетенції, на підставі та виконання діючих законів, указів, а також урядових постанов і розпоряджень.

Наказ - це прямий, обов’язковий акт органів виконавчої влади (їх керівників) щодо певної особи або осіб, що містить вимогу необхідності вчинення якоїсь дії або утримання від неї.

Накази мають задовольняти таким умовам:

1)виходити від керівника як провідника державної волі, а отже відповідати чинному законодавству;

2)повинен носити характер однозначного, обов’язкового до виконання акту і видаватися з дотриманням встановленої законом форми. Виконавець може подати свої зауваження до виконання, але якщо наказ залишений в силі, він має його виконувати під загрозою юридичних санкцій.

В залежності від характеру вимог, які в них сформульовані, накази поділяються на три види:

а)накази, що стосуються загальних та організаційних питань управління;

б)накази з виробничо-технічних питань управління;

в)кадрові накази, або накази з питань особового складу.

Найважливіші накази - нормативні, що містять норми права, запроваджують юридичні відносини, наприклад: наказ Державної митної служби України від 29.05.97 №238 «Про терміни зберігання товарів на митних ліцензійних складах»; наказ Державної податкової адміністрації України від 27.05.97 №149 «Про затвердження Положення про Реєстр платників податку на додану вартість».

Інструкція - відомчий нормативний акт державного управління, яким встановлюється процедура, роз’яснюються умови застосування будь-якого законодавчого чи нормативного акта. Інструкція розрахована на багаторазове застосування. Управлінською практикою вироблено кілька видів інструкцій:

- Загальні - встановлюють порядок планування, контролю, накопичення, обробки, зберігання, аналізу, передачі інформації і т.д. Такі інструкції використовуються для більш ефективного застосування складних актів з широким інформаційним вмістом, багатостадійним рухом. Вони створюють механізм реалізації таких актів.

- Методичні - подають інформацію про порядок, методи виконання певної роботи.

Особливе місце займає посадова інструкція - документ, важливий при вирішенні питання про юридичну відповідальність посадової особи та скоєння саме посадових злочинів або аналогічних адміністративних правопорушень, оскільки ставити за вину посадовій особі порушення відповідних посадових повноважень можливе лише за умови, якщо ця особа наділена такими повноваженнями юридично.

При розгляді судами та органами адміністративної юрисдикції справ про посадові злочини і проступки до них мають долучатися копії інструкцій та аналогічних документів, що розкривають характер повноважень посадової особи, а органи, які розглядають ці справи, мають з’ясувати і довести, що діяння винної особи перебувають у зв’язку з її посадовими повноваженнями.

Рішення - це правовий акт державного управління, який приймається у колегіальному порядку з важливих питань і в більшості випадків має нормативний характер. Такий акт приймають виконавчі комітети Рад, колегії міністерств і відомств.

Рішення виконкому може мати й індивідуальний характер (вирішення питання про приватизацію житла, земельної ділянки, опіку тощо). Підписується рішення головою та керуючим справами виконкому.

Рішення - це заключні акти у процесі розгляду, розв’язання якихось управлінських питань, і вони мають містити відповіді на ці питання.

Розпорядження - акт державного управління, який приймається в одноособовому порядку. Це заява про те, що даний закон або інший нормативний акт має бути застосований до відповідного конкретного випадку. Розпорядження ототожнюється з вимогою. Його юридична сила залежить як від характеру питань, що вирішуються, так і від конкретного носія владних повноважень - автора розпорядження.

Розпорядження, яке приймається від імені виконавчого комітету його головою для оперативного вирішення питань, що розв’язані рішенням цього органу, має індивідуальний характер, якщо його видано для внутріапаратного використання.

Керівники відділів, управлінь, інших підрозділів у складі виконкомів видають накази, які є актами індивідуального характеру, та інструкції, що подають механізм реалізації актів нормативного характеру.

Акти керівників підприємств та установ - накази, розпорядження, інструкції - мають індивідуальний характер, вони конкретизують застосування відповідних нормативних актів.

**Набуття чинності нормативно-правовими актами державного управління.**

Згідно Указу Президента України від 10.06.97 №503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» (Урядовий кур'єр, 14.06.97) із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 04.12.97 N 1327/97, (Урядовий кур'єр, 06.12.97) та від 10.11.98 N 1235/98, (Урядовий кур'єр, 12.11.98) акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніш як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Офіційними друкованими виданнями є:

"Офіційний вісник України";

"Відомості Верховної Ради України";

газета "Урядовий кур'єр".

Офіційним друкованим виданням також є газета «Голос України» - друковане видання Верховної Ради України (ст.6.10.3 Регламенту Верховної Ради України від 27.07.94).

Ці акти можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо.

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів і з зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення у офіційних друкованих виданнях.

Нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати акти Президента України і Кабінету Міністрів України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях або одержані у встановленому порядку від органу, який їх видав.

Нормативно-правові акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Акти Кабінету Міністрів України, які визначають права і обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Акти Президента України, Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність.

Неопубліковані акти Президента України набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності.

Акти Президента України про призначення відповідно до законодавства на посади і звільнення з посад набирають чинності з моменту їх прийняття.

Стосовно указів Президента України, виданих на підставі ст.4 розділу XV Перехідні положення Конституції України, то такі укази вступають в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діють до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

**Вимоги, що висуваються до актів державного управління.**

Ці вимоги можна поділити на:

1)вимоги загального характеру;

2)спеціально-юридичні вимоги;

3)організаційно-технічні вимоги.

Серед загальних вимог чільне місце посідає застосування системного підходу до вироблення приписів юридичних актів управління. При цьому сфера управління має розглядатися як система - об’єкт управління, його суб’єкти, відповідні зв’язки, їх структура, режим відповідальності тощо. Системний підхід також передбачає врахування при опрацюванні, прийнятті акта існування та впливу різних чинників - політичних і економічних, технічних та організаційних, матеріально-речових і фінансових, кадрових та соціально-побутових, етнічних і моральних та багатьох інших.

Під системою у методології науки управління розуміють комплекс окремих елементів, що виконують сукупність взаємопов’язаних дій для досягнення загальної мети.

Виділяють принцип і метод.

Вихідним принципом системного підходу є погляд на будь-який об’єкт як на систему, що складається з кількох елементів. При такому підході ставиться завдання з’ясувати та врахувати для обгрунтування акту державного управління ті зв’язки і відносини, які склалися між цими елементами. При цьому важливим є підпорядкування локальної мети кожного елемента загальній кінцевій меті. Мета досягається встановленням реального економічно та організаційно обгрунтованого завдання. Останнє також має бути розподілене на окремі завдання, що відповідають локальним цілям. Тут же мають передбачатися заходи щодо відповідальності конкретних виконавців за реалізацію завдань та часткових вирішень окремих частин програми.

Отже, системний підхід побудований на розкладі складної проблеми на більш елементарні підпроблеми, на залученні найоптимальніших спеціальних методів для їх вирішення і, нарешті, синтезуванні часткових рішень у загальне вирішення проблеми.

Головним методом системного підходу є зіставлення і оцінка альтернативних варіантів рішень, вибір найкращого варіанту на основі науково обгрунтованих розрахунків ефективності, витрат, ризику тощо, їх послідовного зіставлення з урахуванням усіх плюсів та мінусів. На цій основі і визначається найкращий варіант.

Метод системного аналізу робить доступним, доцільним застосування математичних критеріїв оптимальності, статистичного та логічного методів.

До загальних вимог, що висуваються до актів державного управління, треба віднести їх об’єктивну необхідність, актуальність та стабільність.

Акти мають бути виправданими, об’єктивно необхідними на даний історичний момент. Очищення законодавства від застарілих норм, законодавчих та нормативних актів - процес природний, бо правові регулятори мають створювати умови для безперешкодного розвитку продуктивних сил країни, становлення виробничих відносин нового типу, їх захисту. Уповільнення цього процесу може перетворити правові чинники на гальмо прогресу. Так, поширення ринкових відносин у сферах власності, виробництва, розподілу, запроваджене законодавством про власність та підприємництво, оренду, землю та приватизацію, поставило на порядок денний скасування величезної кількості юридичних актів, які перешкоджали цим процесам розвитку.

Одночасно у практиці державного управління потрібно зберігати співвідношення між реальною управлінською діяльністю (нові норми, стосунки, структури, статуси, що народжуються), та нормами, заборонами, зв’язками, традиціями, звичаями, які склалися раніше і стали часткою об’єктивної, навколишньої реальності подібно до робочої сили, основних засобів виробництва. Ця колишня робота, цей досвід, маючи безособовий характер, спрацьовує незалежно від індивідуальних її носіїв. Тому зміна суб’єктів управлінських відносин не завжди і не обов’язково означає потребу у зміні актів, що ними видавалися, а також у підтверджені їх обов’язковості, легітимності. Такі заходи, не будучи політично і юридично обгрунтованими, могли б призвести до дестабілізації законодавства.

З іншого боку, не можна без потреби змінювати, виправляти, скасовувати акти державного управління. Нестача юридичних регуляторів та заборон може бути такою ж небезпечною, як і їх надмірність.

Акти управління мають також відповідати вимозі інформаційної місткості: має забезпечуватися повнота, оперативність, вірогідність і актуальність інформації, що включається до акту управління.

Спеціальні юридичні вимоги щодо актів державного управління витікають з приписів Конституції, законодавства України, міжнародних актів та угод.

По-перше, це підзаконність актів державного управління. Вона виявляє себе у тому, що юридична сила акту державного управління передається йому законом або нормативним актом органів виконавчої влади вищого рівня. Тому управлінський акт має точно і повністю відповідати меті, приписам вимогам законодавчого акта, на виконання якого його видано. Лише підзаконні акти є дійсними актами, тобто такими, що здатні виявляти свою юридичну дію.

Другий аспект підзаконності - це видання актів державного управління у межах компетенції державного органу. Порушення меж правового регулювання, яке визначене органу законодавчим актом, робить акти цього органу незаконними, а отже недійсними. Акти державного управління є некомпетентними, коли їх автори беруть на себе повноваження інших органів державного управління або порушують повноваження законодавчого органу, суду. Акти державного управління діють доти, доки їх не скасовано або не зупинено у порядку, передбаченому законодавством.

Акти державного управління з питань, що зачіпають інтереси місцевого населення, мають прийматися після обговорення їх проектів населенням.

Проект акта має пройти чотири стадії:

- підготовка проекту акта;

- узгодження проекту;

- прийняття акта;

- доведення до виконавців.

Організаційно-технічні вимоги до актів державного управління полягають у дотриманні правил їх оформлення.

Дотримання форми актів - одна з перших умов їх правомірності та дієвості. Правові форми актів управління подаються у Конституції, законодавчих актах, у єдиній державній системі діловодства.

Правова форма акту державного управління - це спосіб зовнішнього вираження приписів органів управління. Це також спосіб викладення правового матеріалу у письмових актах.

Зовнішній вияв актів державного управління може бути письмовий та усний. Письмова форма для актів обов’язкова, коли саме така форма зазначена у Конституції, Положеннях, Статутах, Кодексах. Така ж форма обов’язкова для актів управління з фінансових, матеріально-технічних та кадрових питань.

Видання актів з порушенням правової форми завдає значної шкоди режиму законності, оскільки самодіяльні акти не передаються до наглядових органів та органів державної статистики, а це ускладнює нагляд та звітність.

Указом Президента України від 3 жовтня 1992 року N 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»( із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 21 травня 1998 року N 493/98) з метою впорядкування видання міністерствами, іншими органами виконавчої влади нормативно-правових актів, забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій з 1 січня 1993 року введено державну реєстрацію нормативно-правових актів, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

Державну реєстрацію здійснюють:

нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю - Міністерство юстиції України;

нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим - Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим;

нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю - обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції;

нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів - районні, районні у містах Києві та Севастополі управління юстиції.

Державна реєстрація нормативних актів здійснюється у порядку, встановленому Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.92 N 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» (із змінами і доповненнями, внесеними постановами КМ від 15.06.94 N 420, від 16.10.98 N 1640).

Проекти нормативних актів державного управління до їх прийняття мають бути узгоджені з певними органами. До кола таких органів входять зацікавлені органи, координаційно-контрольні служби, юридична та фінансова служби. Саме від цих служб необхідно отримати візи на проект акта.

Організаційно-технічні акти включають також дотримання реквізитів у складі актів, відсутність яких позбавляє акти юридичної сили. Це - найменування акту, вказівки на виконавців, авторів акта, дані про голосування по проектах актів колегіальних органів, дата прийняття, строки виконання, лінгвістичні вимоги, зовнішній вигляд акта, підписи, печатки, інші ознаки.

Акти, видані з порушенням вимог, які до них ставляться, є дефектними. Залежно від характеру і ступеня дефектності акти державного управління поділяються на заперечні і нікчемні.

Види дефектних актів:

-акти первісно нікчемні;

-акти нікчемні в силу оспорювання;

-акти відносно недійсні (заперечні).

Первісно нікчемні акти - це акти державного управління, які не породжують юридичних наслідків із самого свого виникнення. Первісно нікчемними актами можна назвати акти, які містять вказівки на скоєння протизаконних кримінально карних дій, якими виконавців примушують до зради, до дій, що підривають суверенітет країни, до насильницького повалення конституційного ладу тощо. Серед первісно нікчемних можна назвати акти, вчинені за браком волі суб’єкта, коли наказ, розпорядження видається посадовою особою у стані неосудності або під психічним, фізичним примусом.

Всі зазначені акти є недійсними з дня їх видання і анулюються не тільки на майбутнє, а й втрачають дію в минулому, з того дня, коли прийняті. Вони не спричиняють правових наслідків навіть і без скасування їх особливою постановою органу влади або управління чи за протестом прокурора, рішенням суду.

Акти, нікчемні в силу оспорювання, це такі, що видаються з порушенням компетенції за предметами та обсягом правового регулювання, або адресовані непідпорядкованим, непідконтрольним органам. Такі акти, мають оспорюватися у позовному порядку до суду, бути предметом прокурорського протесту, скасовуватися вишестоящими органами.

Заперечні акти - це такі, що містять окремі незаконні положення або технічні помилки; акти, в яких відсутні окремі реквізити; акти видані з порушенням процедури, без належного кворуму і т.д. Вони є частково дійсними, оскільки їх доопрацювання, усунення незаконних приписів повертає їм правову усталеність. Інструментом заперечення можуть стати протести прокурора, відповідні дії вищих владних і виконавчих органів.

У чинності актів державного управління розрізняють чотири юридичні стани:

1)припинення;

2)зупинення;

3)зміна;

4)скасування їх дії.

Припинення - дія закономірна, вона не зумовлена будь-якими подіями.

Підстави для припинення дії актів:

а) загальним є правило, що із введенням у законну силу нового акта державного управління автоматично припиняє свою силу акт з того самого питання, виданий раніше, хоча б у новому і не містилася вказівка на його припинення. На практиці ж для формального припинення застарілих актів вироблена процедура, що включає стани, які вказані вище;

б) закінчення строку, на який було видано акт;

в) досягнення мети, поставленої перед актом (реалізація правових відносин, виконання приписів акта та ін.);

г) зникнення адресата акта (ліквідація юридичної особи, смерть носія прав та обов’язків).

Зупинення, як і скасування актів державного управління, обумовлюється їх незаконністю, передбачає ліквідацію порушень у порядку, передбаченому Конституцією, іншими законами.

Зупинення дії незаконних актів - тимчасовий правовий захід, що передує процесу оспорювання законності акта в судовому порядку. Сперечання між адміністративними органами, між ними, і іншими громадянами, між ними і органами місцевого самоврядування вирішуються у суді. Так, органи місцевого самоврядування мають право звертатися з позовом до загального або арбітражного суду щодо визнання недійсними актів інших державних органів і до прийняття судом рішення зупиняють дію оскаржуваний актів на підвідомчій території (ст.59 Закону України від 21.05.97 «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Зупинення дії незаконних актів державного управління є прерогативою також органів з надвідомчими наглядовими повноваженнями. Таким є зупинення актів, пов’язане з фактом принесення прокурором протестів у порядку загального нагляду на незаконні акти.

Зміна приписів акта може виявлятися стосовно заперечних актів, коли є потреба доредагувати, уточнити та доопрацювати окремі приписи цих загалом правомірних актів.

Скасування правового акта виявляється у визнанні нечинним цілого акта або окремих його приписів, положень.

Скасовувати неправомірні нормативні акти можуть Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України, суди - загальної юрисдикції та арбітражні, міністерства, відомства, голови місцевих державних адміністрацій, Ради народних депутатів, їх виконкоми виданням відповідних актів державного управління.

Відповідно до ст.13 Закону України від 16.10.96 «Про Конституційний Суд України» (із змінами і доповненнями, внесеними Рішенням Конституційного суду України від 23.06.97 N 2-зп) Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Так, рішенням від 25.11.98 N15-рп/98 Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) де-які положення постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах здоров'я та вищих медичних закладах освіти" від 17.09.96 N 1138 та зобов’язав Кабінет Міністрів України у місячний термін привести вказану постанову у відповідність із статтею 49 Конституції України і Рішенням Конституційного Суду України, що і було зроблено Кабінетом Міністрів України постановою від 15.01.99 №195.

Стаття 57 Закону України від 07.02.91 «Про власність» передбачає: якщо в результаті видання акта органом державного управління, що не відповідає законові, порушуються права власника та інших осіб щодо володіння, користування чи розпорядження належним їм майном, такий акт визнається недійсним за позовом власника або особи, права якої порушено у судовому порядку.

Юридичні наслідки видання неправомірних актів - це не тільки їх припинення або скасування. Мають анулюватися, розпадатися і конкретні правовідносини, що утворилися внаслідок видання цього акта а також усі акти, що були видані на його виконання.

Повертаються у первісний стан стосунки майнового походження, що знаходить вираз у поверненні грошей чи майна, у поновленні на роботі звільнених працівників, у скасуванні накладених покарань: повернення грошових сум, конфіскованих предметів або їх вартості тощо. Збитки, завдані громадянам, організаціям та іншим особам у результаті видання зазначених актів, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів, які є в розпорядженні відповідного органу управління.

Таким чином, роль і значення актів державного управління у здійсненні повсякденних управлінських функцій великі. Вони здійснюють великий вплив на різноманітні сфери суспільного життя. З їх допомогою держава регулює відносини, що складаються у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності. При цьому вирішуються різні за своїм характером та обсягом питання. У актах державного управління відображаються усі боки діяльності державного управління (організація, контроль, охорона суб’єктивних прав, боротьба з правопорушеннями та т.п.).

Незважаючи на те, що правова система України ще й досі має значну низку актів державного управління, що залишилися або з загальносоюзного законодавства, або з законодавства Української РСР, які закріплюють пріоритет інтересів державного апарату над інтересами людини, вже починають з’являтися норми, спрямовані насамперед на захист інтересів громадян, їх об’єднань інших об’єктів управління. Цей процес має прискорюватися, оскільки Україна прагне увійти до єдиного правового простору цивілізованих країн.