

## ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАВЧО-РЕГУЛЯТИВНОЇ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**МЕЛЬНИЧУК Світлана Миколаївна** - доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного та приватного права Прикарпатського факультету Національної академії внутрішніх справ(м. Івано-Франківськ)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7270-040X>

УДК 340.144

DOI 10.32782/NP.2021.1.2

*Розглянуто проблемні питання, пов'язані з трансформаційними змінами, які виникають у сфері цієї діяльності. З'ясовано вплив демократичних змін на сутність діяльності виконавчої влади. Встановлено зміст виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності, який виявляється у виконанні нормативно-правових приписів шляхом їх індивідуалізації в правозастосовних актів. Виявлено особливості виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності. Сформульовано визначення її поняття.*

*Ключові слова: правозастосовна діяльність, публічне управління, виконавчо-регулятивна діяльність, сучасна держава, суб'єкти виконавчо-регулятивної діяльності, виконавчо-регулятивні правозастосовні акти.*

### Постановка проблеми

У сучасний період функціонування держави Україна відбуваються значні трансформації практично в усіх сферах суспільного життя. Ці зміни спрямовані на формування нової ідеології державної діяльності, в основі якої створення належних умов для реалізації прав і свобод громадян, впорядкування суспільних відносин, надання якісних послуг. Запровадження європейських стандартів вимагає зміну параметрів діяльності органів виконавчої влади в бік спрощення та дерегуляції управлінських процедур, деконцентрації та децентралізації владних повноважень. Водночас виникає і потреба в поглибленому аналізі діяльності органів виконавчої влади щодо створення

умов, необхідних для впорядкування суспільних відносин шляхом виконання нормативно-правових приписів завдяки їх індивідуалізації.

### Стан дослідження проблеми

Слід зазначити, що донедавна виконавчо-регулятивна правозастосовна діяльність іменувалася по-різному (оперативно-виконавча (О. Джураєва, В. Карташов, Ю. Марченко), правовиконавча (Л. Наливайко), управлінська (Т. Милушева, М. Опришко.) та іншому). Деякі її аспекти розглядалися в контексті реалізації функцій держави (О. Джураєва, Ю. Марченко, С. Мельничук та інші). Разом з тим наукові позиції щодо цього різновиду правової діяльності змінюються в ході розвитку держави, і це пов'язано зі зміною змісту самої правової діяльності. Тому, зважаючи на зміни, які відбуваються у сучасній державі Україна, слід уточнити поняття та ознаки виконавчо-регулятивної діяльності, що відповідають реаліям.

### Мета і завдання дослідження

Мета цієї роботи полягає в з'ясуванні особливостей виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності. Досягнення мети вимагає розв'язання наступних завдань, зокрема проаналізувати наукові погляди щодо розуміння такого різновиду правозастосовної діяльності, виявити її особливості, сформулювати визначення.

**Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів**

Ще донедавна в юридичній літературі деякими авторами поняття виконавча влада і державне управління розглядалися як своєрідні сторони (статика і динаміка) єдиного явища, яке зазвичай відображало управлінську (адміністративну) сферу діяльності держави [1, с.4-6].

Висловлювалася й інша точка зору, зокрема про те, що навряд чи можливо розглядати виконавчу владу і державне управління сторонами єдиної категорії «виконавча влада», з одного боку, і «державне управління», з іншого, оскільки поняття «виконавча влада» набагато ширше за своїм змістом, ніж державне управління [2, с. 72].

Так, автори під управлінською діяльністю держави розглядали одну з форм діяльності держави, що здійснюється виконавчо-розпорядчими органами шляхом повсякденного керівництва економічними, соціально-культурними й адміністративно-політичними процесами [3, с. 6]; діяльність держави (органів держави), спрямовану на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [4, с. 4]. Аналізуючи ці позиції, можна сказати, що низка авторів практично вважає державне управління способом реалізації виконавчої влади.

У Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, зазначено, що дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності [5]. Законодавець вживає термін державне управ-

ління як однозначне з терміном державне регулювання.

У сучасній літературі поняття «державне управління» інколи використовується як однопорядковий з поняттям «публічне управління», «публічне адміністрування» або «державне регулювання», під яким розуміється діяльність державних органів виконавчої влади, яка полягає в організації виконання законів, здійсненні розпорядження ресурсами загальнодержавної власності з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

За цих умов управління виступає синонімом поняття «влада», що здебільшого визначається як спосіб (можливість) одностороннього впливу суб'єкта влади на об'єкт влади з метою примушення останнього до певної поведінки або утримання від вчинення дій [6, с. 116]. Проте таке розуміння сутності управління є лише одним з можливих варіантів.

У літературі з цього приводу висловлюється наступне. Управління передбачає імперативність у процесі його впровадження безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства. Адміністрування ж слід розуміти як форму надання управлінської послуги, при якій враховуються інтереси всіх верств суспільства. Адміністрування має фундамент діалогічності, гнучкості у питаннях формування як конкретних управлінських рішень, так і стратегії розвитку держави або регіону в цілому. У рафінованому вигляді, в адмініструванні чиновник виступає лише найманим слугою, який задовольняє потреби суспільства, залишаючись при цьому не заангажованим, однією зі сторін [7, с. 22].

Публічне адміністрування, у свою чергу, передбачає управління та реалізацію різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду. У широкому сенсі, під публічним адмініструванням розуміють усю систему адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за

виконання державних рішень спускається зверху до низу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ [8, с. 235].

Поняття виконавча влада асоціюється з принципом поділу влади, закріпленим у Конституції України й замінило собою поняття державне управління, сутність, принципи, завдання якого розглядалися тільки крізь призму примусу, підпорядкування, що подекуди зустрічається і в сучасних працях [9, с. 243].

Натомість, основне суспільно-політичне чи функціональне призначення виконавчої влади полягає в організації виконання законів, хоча цим її сутність не вичерпується [10, с. 344].

Метою діяльності виконавчої влади є забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, яка вимагає чіткого визначення виконавчих повноважень, що притаманні лише органам виконавчої влади, визначає зміст діяльності виконавчої влади, її сутність [2, с. 74].

Демократичні зміни вплинули на сутність діяльності виконавчої влади, яка в теперішній час більше нагадує координацію, спрямовану на впорядкування життя суспільства.

Як зазначає О. Циганов, у сучасних умовах домінуючими стають не державно-управлінські, а публічно-сервісні відносини, які на відміну від управлінських відносин, мають несубординаційний характер й формуються під час діяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг особам приватного права. В основі відносин щодо надання адміністративних послуг перебуває режим реординаційних зв'язків, який є режимом відносин за участю органів публічної влади та осіб приватного права, за якого останні відіграють активну роль й мають можливість за власною ініціативою звертатися до органів публічної влади як для забезпечення належних умов щодо реалізації й захисту своїх прав та інтересів, так і для співпраці із зазначеними органами влади, впливаючи на їх управлінську діяльність [11, с. 5].

Регулятивна спрямованість виконавчої влади виявляється у створенні умов, для

забезпечення виконання законів (впорядкуванні, налагодженні, визначенні напрямів розвитку, підкоренні певному порядку, встановленні чіткої взаємодії, створенні умов нормальної роботи) й має форму державного регулювання, яке не тотожне державному управлінню і реалізується тільки органами виконавчої влади [12, с. 110-113].

У теорії управління під державним регулюванням розуміється сукупність інструментів, за допомогою яких відповідні органи держави на базі законодавства та в межах своєї компетенції здійснюють вплив на процес функціонування тієї чи іншої сфери суспільного життя [13, с. 324]; спонукально-практична діяльність регуляторного характеру, направлена на досягнення чітко визначених цілей загальнодержавного значення [14, с. 3].

Необхідність у застосуванні закону у формі регулятивної діяльності виникає у випадках, коли реалізація правових норм, що встановлюють суб'єктивні права і юридичні обов'язки громадян, неможлива без винесення компетентними органами відповідних владних рішень. Означене підтримується й іншими авторами [15, с. 13].

Для позначення цієї діяльності використовуються різні терміни. У словниках терміни «виконавча», «оперативна», «дозвільна», «розпорядча», «установча», вживаються у співвідношенні з терміном «діяльність». Термін «діяльність» визначається як застосування своєї праці до чого-небудь [760]; «виконавча» – виконання рішень, постанов, директив, здійснюють керівництво чимось [16, с. 63]; «оперативна» – безпосередньо здійснює що-небудь, виконує якесь завдання; правильно і швидко виконує ті чи інші практичні завдання; «дозвільна» – містить дозвіл на здійснення чого-небудь; «розпорядча» – давати розпорядження, наказ; «установча» – має завданням організацію чого-небудь, призначений заснувати що-небудь [17].

Термін «регулятивна» означає: спрямування, впорядкування; упорядкування, приведення чогось у відповідність з чимось; впорядковувати що-небудь, керувати

чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі [17, с. 481].

Тож виконавчо-регулятивна правозастосовна діяльність є діяльністю, яка пов'язана із виконанням нормативно-правових приписів шляхом їх індивідуалізації в правозастосовних актах.

Сутність виконавчо-регулятивної діяльності відображає діяльність спеціально уповноважених на її здійснення органів, яка полягає в організації виконання нормативно-правових приписів, у тому числі й щодо функцій держави (здійснення повсякденної фактичної діяльності реєстраційного характеру, розпорядження ресурсами загальнодержавної власності з метою комплексного соціально-економічного розвитку та інше) шляхом створення правозастосовних актів (ненормативного характеру) для вирішення конкретної справи у відповідних правовідносинах.

Її особливість полягає у створенні умов, необхідних для впорядкування суспільних відносин шляхом виконання нормативно-правового припису завдяки його індивідуалізації. У сучасних умовах ця діяльність зводиться в основному до надання публічних послуг відповідним суб'єктам за наявності підстав, визначених у чинних джерелах права.

Разом з тим, у загальнотеоретичній юридичній науці питанням суб'єктів виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності не приділяється достатньої уваги. А зміни в управлінській сфері, у тому числі оптимізація звичних публічних структур й поява нових, обумовили пріоритети їх діяльності, що відобразилися не тільки в переорієнтації їх суто адміністративно-розпорядчої діяльності на діяльність й щодо надання публічних послуг, але і в завданнях органів державної влади. Насамперед мова йде про органи виконавчої влади, які забезпечують виконання законів та інших нормативно-правових актів. Задля цієї мети в апараті держави Україна створено ієрархічну структуру органів виконавчої влади. Розділ 6 Конституції України обґрунтовано об'єднує всі ієрархічні рівні органів виконавчої влади. Створення органів виконавчої влади у певній формі, яка узго-

джується з функціональним розмежуванням повноважень, є доцільною з огляду на їх кількість та дає змогу зорієнтуватися в покладених завданнях. Слід зазначити, що суб'єктами виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності можуть бути не тільки публічні, але й приватні суб'єкти, які наділені державою владними повноваженнями щодо здійснення такої діяльності. До таких можна віднести нотаріат – систему органів і посадових осіб, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси), на які покладено обов'язок вчинення нотаріальних дій в Україні посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені Законом. Така діяльність регулюється державою шляхом встановлення вимоги до допуску щодо здійснення нотаріальної діяльності й контролюється Міністерством юстиції України, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [18].

Це є свідченням того, що держава передає частину своїх повноважень іншим суб'єктам, але залишає за собою деякі функції, зокрема й контролю щодо правомірності такої діяльності.

Разом з тим, для цієї діяльності характерна низка проблемних питань, пов'язаних з виконавчо-регулятивними правозастосовними актами. На доктринальному рівні нині не сформовані чіткі ідентифікаційні параметри таких актів, не виявлені їх особливості та критерії поділу, відсутні нормативні техніко-технологічні вимоги до створення такого виду актів, а часто не конкретизована й зовнішня форма фіксації змісту індивідуально-правових приписів. Саме на ці акти покладаються значні завдання щодо забезпечення цілісності процесу безпосередньої реалізації функцій сучасної держави Україна.

#### **Висновки**

Таким чином, аналіз виконавчо-регулятивної діяльності дозволив уточнити її поняття та ознаки, а саме:

- вона є різновидом правозастосовної діяльності;
- спрямована на створення умов, необхідних для впорядкування суспільних відносин, шляхом виконання нормативно-правових приписів через їх індивідуалізацію;
- здійснюється уповноваженим на цю діяльність суб'єктом;
- має особливий процедурний порядок;
- спрямована на об'єктивізацію індивідуально-правових приписів у правозастосовних актах.

Зазначені ознаки дають змогу сформулювати поняття виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності як діяльності уповноважених суб'єктів, що спрямована на створення умов, необхідних для впорядкування суспільних відносин, шляхом виконання нормативно-правових приписів через їх індивідуалізацію в правозастосовних актах.

#### **Література**

1. Авер'янов В.Б., Крупчан О.Д. Виконавча влада: конституційні засади: шляхи реформування. Х., 1998. 52 с.
2. Фрицький Ю.О. Проблеми правового регулювання виконавчої влади та системи її органів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3. С. 69-78.
3. Органи державної влади України: монографія. За ред. В.Ф. Погорілка. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. 592 с.
4. Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективний розвиток: нац. наук. доп. за заг. ред. Ю . В . К о в б а с ю к а - О.М. Руденко. К.: НАДУ, 2012. 184 с.
5. Деякі питання реформування державного управління України Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Стратегія, План [...] від 24.06.2016 № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. С. 36, стаття 1919.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2007. 992 с.
7. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
8. Лукянець Д.М. Форми реалізації державної влади в сучасній Україні. *Правова держава: щорічник наукових праць*. Вип. 23. К., 2012. С. 233-239.
9. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юстиніан, 2007. 288 с.
10. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія]. К.: Парламентське видавництво, 2007. 576 с.
11. Циганов О.Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 587 с.
12. Ткач М.П. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 8. С. 110-113
13. Кравчун О.С. Механізм державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 3 (37). 2012. С. 323-332.
14. Смірнова О.М. Визначення поняття державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту України. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 2 (41). 2013. С. 1-7.
15. Малишев Б.В., Москалюк О.В. Застосування норм права (теорія і практика): навч. посібник; за заг. ред. Б.В. Малишева. К.: Реферат, 2010. 260 с.
16. Словник-довідник з культури української мови / Д. Гринчишин, А. Капелюшний, О. Сербенська, З. Терлак. Київ, 2006. 367 с.
17. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; [за ред. І. К. Білодіда]. К.: Наукова думка, 1970-1980.

18. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. стаття 383

*Svitlana Melnychuk Doctor of Law, Ph.D. in Law, Professor Department of Public and Private law, Precarpathian Faculty (Ivano-Frankivsk) of National Academy of Internal Affairs.*

**THE FEATURES EXECUTIVE-REGULATORY OF LAW-ENFORCING ACTIVITY**

The article provides an in-depth analysis of executive and regulatory law enforcement activities. The problematic issues related to the transformational changes that occur in the field of this activity are considered. The purpose of the article is to clarify the features of executive and regulatory law enforcement activities. To achieve it, scientific views on the understanding of this type of law enforcement activity were analyzed, its features were identified, and definitions were formed. The activity methodology was used, within which the following conceptual apparatus was used: activity, action, interaction, as well as the doctrine of structure, which allowed to characterize the legal activity of the subjects. The basic techniques of formal logic and other

techniques of the theoretical level of knowledge allowed to provide real knowledge about the analysis of executive and regulatory law enforcement activities, to identify its features.

The analysis revealed that democratic changes have affected the essence of the executive branch.

It is established that the executive-regulatory law enforcement activity is an activity that is associated with the implementation of regulations by their individualization in law enforcement acts. Its feature is to create the conditions necessary for the regulation of social relations by fulfilling the normative-legal prescription due to its individualization. A number of problematic issues related to executive and regulatory enforcement acts have been identified. The concept of executive and regulatory law enforcement activities as the activities of authorized entities, aimed at creating the conditions necessary for the regulation of public relations by implementing regulations through their individualization in law enforcement acts.

Key words: law enforcement activity, public administration, executive and regulatory activity, modern state, subjects of executive and regulatory activity, executive and regulatory law enforcement acts.