

ДО ПРОБЛЕМИ ПРО ОРГАНІЗАЦІЙНЕ (ОПЕРАТИВНО-ВИКОНАВЧЕ) ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Юхимюк О.

Волинський державний університет ім. Лесі Українки

Оперативно-виконавча правозастосовча діяльність спрямована на вирішення питань, пов'язаних з правомірною поведінкою суб'єктів. Суть оперативно-виконавчої діяльності зводиться до того, що застосовується диспозиція норми права, яка містить не забороняючий, а позитивний зміст.

Оперативно-виконавча діяльність носить активно-творчий характер. В цій сфері мова йде про встановлення конкретних обставин, що характеризують ситуацію, в яких знаходить громадянин (чи відповідно інший суб'єкт права), і певний висновок, в результаті якого права і обов'язки громадянина чи іншого суб'єкта, що існували раніше в загальному вигляді, перетворюються в конкретні права і обов'язки.

Основне призначення правотворчих органів – виробити основні принципи положення і тим самим нормативно врегулювати суспільні відносини. Проте прийняття нормативного акта – це лише початок справи. Тому важлива роль відводиться оперативно-виконавчій діяльності як одній з форм реалізації державно-владних повноважень. Така форма реалізації норм права є опосередкованою нормами права сукупністю способів державного впливу на суспільні відносини, що є об'єктом тої чи іншої державної функції. Вона передбачає вирішення різноманітних питань, що виникають в процесі управління, владну творчу діяльність державних органів та посадових осіб по здійсненню заходів, що є об'єктом тої чи іншої функції держави.

Оперативно-виконавча діяльність, що здійснюється через видання актів індивідуального значення, є діяльністю органів державної влади і посадових осіб, спрямовану на вирішення конкретної справи. На відміну від правотворчої діяльності, що здійснюється лише органами, спеціально уповноваженими на прийняття відповідних нормативно-правових актів, оперативно-виконавча діяльність, як одна з форм виконання вимог права, є всезагальною формою діяльності держави, оскільки немає жодного державного органу, який би в тій чи іншій мірі не брав участі в оперативно-виконавчій діяльності.

Державні органи, здійснюючи даний вид діяльності, не охороняють права громадян, а гарантують їх. Державні органи беруть участь в цих відносинах як органи, що гарантують реалізацію різними суб'єктами їх взаємних прав і обов'язків. Відносини такого характеру можуть бути між громадянином і державним органом за ініціативою громадянина (наприклад, призначення пенсії за заявою громадянина), між громадянином і державним органом з ініціативи державного органу (призов до війська), між державними органами, один з яких підлеглий іншому (реорганізація апарата), між державним органом і посадовою особою, між громадською організацією і державним органом (державна реєстрація політичної партії). В будь-якому випадку державний орган буде лише гарантувати реалізацію взаємних прав і обов'язків.

В процесі застосування норми права до конкретної ситуації (випадку) на остаточне прийняття індивідуального акта значний вплив справляє орган, який цю норму застосовує. Встановлення і оцінка факту, з яким норма пов'язує виникнення певних правовідносин, залежить від ряду чинників, як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Окрім того, в нормі права заздалегідь не можна передбачити всіх життєвих випадків і обставин. Тому вона залишає певний простір, який має заповнити орган, котрий застосовує норму. При цьому орган повинен брати до уваги загальний погляд на значення певних понять, мету, якої він має досягти, і нарешті на засади здорового глузду.

З цього приводу Б. Лазарев зазначав, якщо б кожен крок органів був пов'язаний з настанням заздалегідь визначених юридичних фактів, то ці органи були б неспроможні активно впливати на процеси, що відбуваються в житті, а їх діяльність в значній мірі втратила б творчий характер.

Оперативно-виконавча правозастосовча діяльність спрямована на здійснення основних функцій органів управління і підконтрольна їм. В цих випадках органи державного управління, як правило, застосовують диспозицію норми права.

Правова норма, як правило, не застосовується повністю, зі всіма трьома елементами. В більшості випадків можуть діяти один або два компоненти норми права. Диспозиція і санкція не можуть застосовуватись одночасно, одне виключає інше.

Застосування правил, що містяться в правових нормах, складає суть оперативно-виконавчої діяльності, в той час як застосування санкцій та примусове відновлення порушеного права – це правоохоронна правозастосовча діяльність. Крім того, юридичні наслідки оперативно-виконавчої діяльності децю інші, ніж правоохоронної.

В процесі оперативно-виконавчої правозастосовчої діяльності найчастіше створюються похідні рішення, хоча в окремих випадках результатом можуть бути і початкові рішення (наприклад, при здійсненні планування).

Органи державного управління приймають рішення провести прогностичну діяльність, провести організаційні заходи, впорядкувати роботу різних ланок виконавчо-розпорядчого апарату, проконтролювати діяльність підвідомчих органів. Як правило, ці окремі рішення спрямовані на реалізацію основного рішення. Таким чином, різні види управлінських рішень можна розділити на дві групи: первинні та похідні.

Первинні рішення визначають стратегічні цілі управління, а похідні – цілі, що впливають з конкретних обставин взаємодії органів управління з об'єктами, над яким це управління здійснюється.

Якщо управлінське рішення обумовлено конкретною ситуацією, то воно набуває форми правозастосовчого акта. Такий акт, в свою чергу, здійснює вплив на здійснення інших функцій управління і має організаційне значення. Прикладом такого впливу є видання актів планування, які хоча і є правозастосовчими, але закріплюють основні управлінські рішення. Акти планування спонукають органи державного управління здійснювати організаційну, регулятивну і контрольну діяльність.

В процесі правозастосовчої діяльності найчастіше виробляються похідні управлінські рішення. Їх створення забезпечує конкретизацію норм права, утворення, зміну чи припинення «конкретних правовідносин».

Створення і оформлення похідних рішень у вигляді актів застосування права здійснюється в рамках виконавчо-розпорядчої діяльності і базується на наявності в органів управління права оперативної самостійності і можливості використання правозастосувального розсуду.

Однією з найбільш актуальних проблем сучасного правозастосування є проблема розсуду суб'єктів, які уповноважені застосовувати юридичні норми. Особливу увагу привертає питання визначення сфери існування правозастосувального розсуду, з тим аби чітко окреслити ситуації правозастосування, в яких правозастосувальний суб'єкт не володіє розсудом.

Вказана проблема є комплексною за характером, а тому при її вивченні варто звернути увагу на такі аспекти.

Орган (посадова особа) державної адміністрації не завжди отримує з припису правової норми конкретну відповідь на питання, як вирішити певну справу в тому чи іншому випадку, щоб рішення було найоптимальнішим, найкориснішим і доцільним як з точки зору особи, так і з точки зору органу. Орган повинен мати власне розуміння суспільного інтересу, актуальної державної політики і на підставі приписів приймати найдоцільніші рішення. Проте на формування цього розуміння впливають такі фактори, як принципи і цінності, закріплені в загальнообов'язковому праві та Конституції. Однак в тому випадку, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє орган певним ступенем свободи у вирішенні індивідуально конкретної адміністративної справи і прийнятті оптимального рішення, може йтися про вільний (адміністративний) розсуд, який означає можливість вибору в широких межах, встановлених правовою нормою. А. Бахрах зазначав, що вільний розсуд – це повноваження, надане особі, яка наділена владою, вибирати між двома або більше альтернативами, коли кожна альтернатива законна. Отже, це вибір лише із законних альтернатив. Якщо законна альтернатива відсутня, не може бути мови про розсуд. Часто він породжується неконкретністю правових норм, наявністю оціночних понять.

Як зазначає Б. Лазарєв, розсуд повністю пов'язаний з правом і не має нічого спільного зі свавіллям як дією на свідоме порушення законодавства. Суть розсуду полягає у вольовому співвідношенні доцільності і законності.

В правовій державі державні органи діють лише на підставі правових приписів. Нема такої сфери, в якій адміністрація може діяти доти, доки конкретний правовий припис закону цього права в

якомусь випадку не обмежить. Вважається, що державний орган може діяти тоді, коли закон наділяє його компетенцією. Кожне рішення, так само як вирок суду, повинно мати правову підставу. Адміністрація може діяти лише на підставі закону, винятком є вільний розсуд, яким адміністрація скористається лише на стільки, на скільки їй дозволяє правовий припис закону. Це свідчить про суттєву зміну в поглядах на проблему вільного розсуду.

Останні тенденції розвитку чинного законодавства України та міжнародно-правових актів свідчать про збільшення кількості правових положень із відносно визначеним змістом. Все це обумовлює розширення переліку ситуацій, в яких правозастосувальні суб'єкти користуються розсудом. У зв'язку з цим важливо визначити ті напрямки (галузі) правового регулювання, де розширення кількості випадків надання правозастосувального розсуду сприятиме підвищенню якості та ефективності правового регулювання, а також вказати на суспільні відносини, щодо яких делегування правозастосувального розсуду є небажаним.

Основне призначення оперативно-виконавчої діяльності – через прийняття правових актів індивідуального характеру щоденно організувати фактичну діяльність державних органів.