

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА СУТНІСТЬ НАКАЗУ ЯК ВИДУ ПРАВОВОГО АКТУ

LEGAL NATURE AND ESSENCE OF THE ORDER AS A TYPE OF LEGAL ACT

Ланкевич А.З., к.ю.н., докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Голова

Львівського окружного адміністративного суду

Важливу роль в утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини з боку держави відіграють різноманітні правові засоби, серед яких визначальне значення мають правові акти, що видаються уповноваженими органами державної влади. Теоретичним аспектам з'ясування сутності правових актів та особливостям різноманітних видів їх застосування на практиці, присвячено чимало наукових праць фахівців у різних галузях правової науки. А тому без правильного визначення поняття правового акту неможливо побудувати цілісної теорії юридичної відповідальності за віддання і виконання явно злочинного наказу чи розпорядження.

У сучасній теорії права питання розуміння в цілому юридичної природи наказу як виду правового акту немає полемічного характеру. Те, що стосується дефініції зазначеного поняття не спричиняє дискусійних моментів, а наведені далі точки зору є тому підтвердженням. Водночас без згадування основних (базових) положень теорії неможливо з'ясувати сутність наказу як одного з видів відомого нормативно-правового акта, встановити наявність теоретичних розбіжностей, актуальних питань, що стосуються його юридичної природи і відповідно настання юридичної відповідальності за його видання чи виконання.

Відзначається, що в юридичній науці підходи до розуміння понять «наказ», пройшли деяку трансформацію наукової концепції відомчої нормотворчості та уявлень про юридичну природу наказу як одного з видів правових актів. Саме аналіз внутрішньої структури цього концептуального поняття у наукових доробках сучасності, дає можливість глибше і повніше виявити всі особливості його юридичної природи. Виявлення та вивчення конструктивних елементів цієї загальнотеоретичної категорії, є необхідною передумовою для вирішення проблем її наукової організації, яка би враховувала різні аспекти досліджуваного феномена правової дійсності.

Зауважено, роль наказу як виду правового акту у механізмі правового регулювання, у системі засобів правового впливу на суспільні відносини, належить одне із основних місць. Це зумовлено тим, що з допомогою цього правового засобу як одного із елементів системи державного управління, забезпечується нормальне функціонування і розвиток суспільства та держави в цілому.

На основі аналізу нормативістського, соціологічного та аксіологічного підходів, зроблено висновок про те, що наказ є одним із видів правових актів та є складним багатогранним явищем правової дійсності, а комплексне уявлення про означений феномен може бути отримано лише в результаті його багатоаспектного розгляду. Запропоновано авторські дефініції загальнотеоретичної категорії «наказ» у його вузькому та широкому розумінні, а також визначення поняття «наказ», яке враховує його етимологічний аспект.

Ключові слова: правовий акт, нормативно-правовий акт, наказ, правовий засіб.

An important role in the establishment and provision of human rights and freedoms by the state is played by various legal means, among which legal acts issued by authorized bodies of state power are of decisive importance. Many scientific works of specialists in various branches of legal science are devoted to the theoretical aspects of clarifying the essence of legal acts and the peculiarities of various types of their application in practice. And therefore, without a correct definition of the concept of a legal act, it is impossible to build a coherent theory of legal responsibility for giving and executing an obviously criminal order or order.

In modern legal theory, the question of understanding the legal nature of an order as a type of legal act in general is not polemical in nature. What concerns the definition of the mentioned concept does not cause controversial moments, and the following points of view are a confirmation of this. At the same time, without mentioning the main (basic) provisions of the theory, it is impossible to find out the essence of the order as one of the types of departmental normative legal act, to establish the presence of theoretical disagreements, relevant issues related to its legal nature and, accordingly, the onset of legal responsibility for its issuance or execution.

It is noted that in legal science, approaches to understanding the concept of "order" have undergone some transformation of the scientific concept of departmental rule-making and ideas about the legal nature of an order as one of the types of legal acts. It is the analysis of the internal structure of this conceptual concept in the scientific works of our time that makes it possible to reveal all the features of its legal nature in a deeper and more complete way. Identifying and studying the constructive elements of this general theoretical category is a necessary prerequisite for solving the problems of its scientific organization, which would take into account various aspects of the studied phenomenon of legal reality.

It was noted that the role of the order as a type of legal act in the mechanism of legal regulation, in the system of means of legal influence on social relations, belongs to one of the main places. This is due to the fact that with the help of this legal instrument, as one of the elements of the state administration system, the normal functioning and development of society and the state as a whole is ensured.

Based on the analysis of normative, sociological and axiological approaches, it was concluded that the order is one of the types of legal acts and is a complex multifaceted phenomenon of legal reality, and a comprehensive understanding of the phenomenon can be obtained only as a result of its multifaceted consideration. The author's definitions of the general theoretical category "order" in its narrow and broad sense, as well as the definition of the concept of "order" that takes into account its etymological aspect, are proposed.

Key words: legal act, normative legal act, order, legal remedy.

Постановка проблеми. Правова природа наказу як одного із елементів правового інструментарію у регулюванні суспільних відносин давно привертає інтерес вчених різних напрямів юридичної науки. Поняття «наказ» є одними з центральних у науці та практиці, що зумовило необхідність глибшого вивчення даного питання, відокремлення окремого наукового напрямку – теорії цього правового засобу, особливо в конституційному праві. В той же час, «наказ» як вид правового акту в конституційній парадигмі на сьогодні є не достатньо дослідженою категорією, зокрема, в аспекті настання юридичної відповідальності за його видання та виконання.

Мета статті. Мета даної публікації полягає в тому, щоб розкрити позиції вітчизняних та зарубіжних науковців щодо юридичної природи категорії «наказ», з'ясувати точки зору багатоаспектного розгляду цього правового засобу щодо необхідності закріплення його дефініції.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, для визначення специфіки терміна, дослідники наголошують на важливості дефінітивної функції, оскільки дефінітивність можна вважати обов'язковим критерієм для встановлення термінологічності тієї чи іншої одиниці. На необхідність дефініції як основної характеристики терміна орієнтують як зарубіжні, так і вітчизняні термінознавці. Надійним

критерієм термінологізації, на думку Ф. Циткіної, можна вважати включення слова в одно – або двомовний фаховий словник і функціонування його в науковому мовленні для вираження спеціального поняття [21, с. 46].

Тому розкриття юридичної природи наказу ми проведемо через призму основних характеристик терміна правовий акт, який є родовим поняттям щодо всіх існуючих у державі підзаконних нормативних актів, у тому числі для такого видового поняття, як «наказ», що видається уповноваженими владними суб'єктами в межах їх компетенції.

Як відзначає професор О. Мурашин, поняття «правовий акт», належить до найбільш поширених правових понять у науці, правотворчості, у використанні суб'єктами права різноманітних форм правореалізації, у службових та інших документах, у навчальному процесі тощо. Це зумовлено на погляд вченого, тим важливим місцем і особливою роллю правових актів у механізмі правового регулювання, у системі засобів правового впливу на суспільні відносини, що забезпечують нормальне функціонування і розвиток суспільства і держави. Тому на переконання дослідника, адекватним повинне бути і відношення юридичної науки до явищ і предметів, іменованими правовими актами, до розвитку вчення про ці правові засоби. Саме тому у розвитку теорії правових актів, на думку О. Мурашина, значну роль повинні відігравати удосконалення визначення спільного поняття правового акта. Оскільки від вирішення цього завдання залежить багато чого і насамперед – можливість оптимальних визначень понять правових актів різноманітних видів [13, с. 10.] .

Для повного розуміння поняття правового акту необхідно в першу чергу з'ясувати його основне значення і відтінки. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» фіксується термін «акт» окремих прояв якої-небудь діяльності, дія подія вчинок. Рішення державного органу у формі указу, постанови закону, де визначено певні права та обов'язки для членів суспільства [3, с. 18].

Українська юридична енциклопедія визначає акт (лат. *actus* – «дія», *actum* – «документ») як дію, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах її компетенції: закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо [23, с. 74].

До прикладу О. Коморний досліджуючи природу та сутність правового акту приходять до висновку, що «...правовим актом є здійснене в певному порядку волевиявлення уповноваженого суб'єкта права, що встановлює, змінює, скасовує норми права; зупиняє, пролонгує або припиняє дію цих норм; або встановлює, змінює чи припиняє конкретні правові відносини, результати якого (нормативні, індивідуальні правові приписи та ін.) у необхідних випадках фіксуються в документальній формі» [7, с. 210].

З аналізу юридичної наукової літератури вбачається, що різні автори класифікують правовий акт по-різному, виокремлюючи певні типи та види правових актів. Із точки зору логіки, класифікація – це послідовний поділ обсягу поняття, на кожному із рівнів якого має використовуватися один критерій поділу [22, с. 192–193].

Акт як правовий документ є родовим поняттям. Він поділяється на такі види: нормативні правові акти, що встановлюють, змінюють і скасовують правові норми; акти застосування норм права (акти державних та інших уповноважених організацій, посадових осіб, які містять державно-владні, персоналізовані рішення з конкретних юридичних справ – вирок суду, наказ про призначення на посаду); інтерпретаційні акти (акти тлумачення норм права, які роз'яснюють зміст юридичних норм); акти реалізації прав і обов'язків (акти-документи, які закріплюють автономні рішення окремих суб'єктів права –

індивідуально-правові договори, правочини) [19, с. 279]. О. Мурашин розглядаючи правовий акт саме як юридичний документ приходять до твердження, що правовий акт – це письмовий документ, прийнятий уповноваженим суб'єктом права (державним органом, органами місцевого самоврядування, інститутами прямої демократії), що має офіційний характер і обов'язкову силу, виражає владні веління і спрямований на регулювання суспільних відносин [12, с. 97].

М. Кравчук також розуміє під правовим актом юридичний документ компетентного органу держави, в якому закріплено забезпечуване ним формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, що охороняється державною владою від порушень [8, с. 163].

На думку Н. Крестовської, правові акти – це прийняті в офіційно визнаній формі акти суб'єктів права, що мають юридичне значення [9, с. 560].

О. Куціпак наголошує на тому, що усі без винятку правові акти є державними за характером. Вони видаються чи санкціонуються лише органами державної влади, мають вольовий характер. У них міститься і через них відображається державна воля. Із порушенням положень, що містяться в нормативно-правових актах, пов'язується настання кримінально-правових, цивільно-правових та інших юридичних наслідків. Серед таких актів, зокрема, закони, декрети, укази, постанови уряду, накази міністрів, рішення і постанови, що ухвалюються місцевими органами державної влади і управління [10, с. 55].

Перед тим як безпосередньо перейти до з'ясування поняття наказу як одного з видів правових актів, приділимо увагу науковим підходам з цього приводу М. Цвіка, який не поділяє думку про визнання тотожними понять «правовий акт» і «юридичний акт». Він стверджує, що з усіх юридичних актів тільки правові містять норми права. На думку М. Цвіка, саме такий акт має бути письмовим документом, що породжує юридичні наслідки; як офіційних владних наказів, що є засобом регулювання суспільних відносин; як проявів державної волі, спрямованих на досягнення певного юридичного ефекту [20 с. 15].

Схожу думку з цього приводу обстоює і колектив авторів тлумачного словника за редакцією В. Гончаренка. На думку вчених, правовий акт (юридичний акт) являє собою офіційний письмовий документ, що породжує певні правові наслідки, створює юридичний стан, спрямований на регулювання суспільних відносин. Правові акти поділяються на нормативні акти, які встановлюють норми права, що регулюють певну сферу суспільних відносин, та індивідуальні акти, що породжують конкретні права та обов'язки для конкретних суб'єктів права ... [24, с. 218].

О. Скакун під категорією «правовий акт» пропонує розуміти акт волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за вчинене правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акту, документа) [16, с. 311].

Саме одним із видів правових актів, який встановлюють норми права, що регулюють певну сферу суспільних відносин, або породжує конкретні права чи обов'язки для конкретних суб'єктів права є наказ.

У академічному тлумачному словнику під наказом розуміється офіційний документ, в якому викладається розпорядження, постанова і т. ін. військового начальника, керівника установи, підприємства, організації і т. ін. [18, с. 99].

«Великий енциклопедичний юридичний словник» подає наступне визначення: наказ — розпорядчий документ, що видається керівником підприємства, установи,

організації на правах єдиноначальності або іншою посадовою особою в межах її компетенції [2, с. 496].

На погляд Н. Лати наказ – правовий акт, виданий з метою вирішення основних і оперативних завдань органів виконавчої влади чи його керівником, що діє на основі єдиноначальності, містить вимогу необхідності вчинення будь-якої дії або утримання від неї широкому колу організації та посадовим особам незалежно від підпорядкування та форм власності [11, с. 74].

Хоча також під наказом розуміється письмовий правовий акт правозастосування, який постановлюється керівником організації (іншим компетентним суб'єктом) [15, с. 92].

С. Дячук та М. Дрига, під наказом пропонують розуміти обов'язкову для виконання вимогу розпорядчого характеру органу управління, а так само особи, якій надано владні повноваження, про вчинення або не вчинення певних дій іншою особою чи визначеним колом осіб, на яких покладено обов'язок її виконати [4, с. 34].

Наказ, на думку Л. Скібіцької є правовий акт, який видається керівником підприємства, організації [17, с. 224].

Схоже визначення наводять М. Хавронюк та О. Дудоров: «Під наказом слід розуміти управлінський акт, який носить юридично-владний характер, видається компетентною службовою особою, має обов'язкову силу для суб'єктів, яким він адресований, і зобов'язує їх вчинити певні дії або утриматись від їх вчинення» [5, с. 274].

Натомість О. Загорецька вважає, що наказ – це розпорядчий документ, який видає керівник організації на правах єдиноначальності на підставі та на виконання чинних нормативно-правових актів, розпорядчих документів та директивних листів організацій вищого рівня або за власною ініціативою чи ініціативою структурних підрозділів організації [6, с. 29].

Дослідник Д. Навроцький приходить до висновку, що під наказом слід розуміти вимогу, яка викладена в усній, письмовій формі чи за допомогою засобів зв'язку, розпорядчого характеру органу управління чи уповноваженої особи, які наділені відповідною компетенцією щодо вчинення або не вчинення певних дій іншою особою чи колом осіб, для яких виконання такої вимоги є їх обов'язком [14, с. 78].

На переконання Н. Тонконога та М. Зайц, наказ є правовим актом, що видається керівником органу управління, діючим на основі єдиноначальності, з метою вирішення основних та оперативних завдань, які стоять перед цим органом [22, с. 42].

На думку М. Босенко, наказ – це обов'язковий для виконання правовий акт уповноважених владних суб'єктів, виданий у особливому порядку за спеціальною процедурою відповідно до правил юридичної техніки; може виражатись у письмовій, усній чи конклюдентній формі з метою вирішення нормативно – визначених завдань та функцій органів державної влади [1, с. 32].

При цьому вчена аналізуються наукові підходи до розуміння правового акта, дається визначення наказу як словесно письмового документа, що володіє офіційним державно-владним характером, що містить волевиявлення уповноваженого суб'єкта в межах його компетенції, покликаного регулювати суспільні відносини з метою досягнення соціально корисних результатів.

Але з юридичної науки відомо, що у будь-яких випадках діяльність органів управління має підзаконний характер, тобто здійснюється на підставі та з метою виконання законів, в межах та у порядку, передбаченими представницькими органами влади. Відповідно, правові акти органів управління є підзаконними актами. Не встановлюючи законодавчих норм, вони повинні видаватися на підставі або з метою виконання законів [22, с. 4].

В свою чергу, значне місце в системі актів державного управління посідають акти міністрів, керівників відомств, які видаються у формі наказів [16, с. 56].

Так, накази можуть бути як індивідуальними, так і нормативними актами, які завжди обов'язкові до виконання всіма підвідомчими відповідному органу державного управління установами, підприємствами, організаціями та посадовими особами. У деяких установлених законом випадках ці акти мають надвідомчий характер, їх дія поширюється за межі системи органів відповідного міністерства або відомства [16, с. 56].

Отже, у контексті досліджуваного нами питання юридичної природи та сутності наказу як виду правового акту є складним багатограним явищем правової дійсності, а комплексне уявлення про означений феномен може бути отримано лише в результаті його багатоаспектного розгляду:

- в аспекті теорії праворозуміння, зокрема, нормативістського, соціологічного та аксіологічного підходів, наказ є правовим актом виданий уповноваженим владним суб'єктом публічного права до компетенції якого відноситься нормотворення чи здійснення іншої владної та публічної діяльності;

- в аспекті теорії правової поведінки, наказ являє собою один з елементів правової системи покликаних справляти нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини в державі, що складається з суб'єкта та суб'єктивної сторони, об'єкта та об'єктивної сторони;

- в аспекті теорії юридичних фактів наказ необхідно розглядати як волевиявлення уповноваженого суб'єкта, яке має юридично-владний характер, що ґрунтується на підставі або з метою виконання законів для досягнення конкретних юридично-значущих результатів;

- в аспекті теорії юридичних документів наказ є носієм правової інформації, як для широкого кола суб'єктів так і для окремо взятої особи, і відповідно може мати як нормотворче значення, так і разове розпорядче значення;

- в аспекті теорії юридичної діяльності наказ є результатом специфічної взаємодії суб'єктивних і об'єктивних факторів процесу правотворчої, право інтерпретаційної, право реалізаційної та перш за все правозастосовної діяльності, що характеризують його зміст;

- в аспекті взаємозв'язку із процесом правового регулювання наказ являє собою юридичний засіб, за допомогою якого поведінка суб'єктів приводиться у відповідність із вимогами правових норм.

Зважаючи на вищевикладене, необхідно розрізнити два підходи до розуміння досліджуваної категорії «наказ» у її вузькому та широкому розумінні, а також визначення поняття «наказ», яке враховує його етимологічний аспект:

- наказ (у широкому розумінні) є одним із елементів системи засобів правового впливу загального суспільного чи персоналізованого характеру метою якого є вирішення чітко визначених завдань та отриманні юридично-значущих результатів;

- наказ (у вузькому розумінні) є правовим актом, який видається уповноваженим суб'єктом в межах компетенції, створює нормативне поле та здійснює правове регулювання певного кола суспільних відносин.

Враховуючи етимологічного аспекту терміна «наказ» дозволяє нам запропонувати таке визначення однойменної категорії: наказ – це офіційне волевиявлення здійснене органами публічної влади, їх посадовими особами наділеними відповідними повноваженнями, забезпечене з боку держави формально-обов'язковим характером, спрямоване на виникнення, зміну або скасування правових норм як загальнообов'язкових державних приписів, що спричиняє певні юридичні наслідки як цілеспрямований результат дій такого акту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Босенко М. О. Поняття та ознаки наказу як різновиду правового акту в органах внутрішніх справ України. *Юридичний вісник*. 2011. № 3 (20). С. 32–33.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник [авт.-уклад. Шемшученко Ю. С.]. Київ: *Юридична думка*, 2007. 990 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Дрига М.Д., Дячук С.І. Вирішення судами питань, пов'язаних з кримінально-правовою оцінкою діянь особи, що віддала чи виконала злочинний наказ/ *Вісник Верховного Суду України*. 1999. № 3 (13). 34 с.
5. Дудоров О.О. Кримінальне право: навчальний посібник / О.О. Дудоров, М. І. Хавронюк. К.: Ваїте, 2014. 944 с.
6. Збірник уніфікованих форм організаційно-розпорядчих документів / Держкомархів України. УНДІАСД; Уклад.: О. М. Загорецька, Л. В. Кузнецова, С. Г. Кулешов. К., 2006. 73 с.
7. Коморний О.М. Правові акти – поняття та ознаки. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 204–215.
8. Кравчук М. В. Теорія держави і права: опорні конспекти. К.: Атіка, 2003. 163 с.
9. Крестовська Н.М., Матвєєва Л.Г. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести : підручник. К.: Юрінком Інтер. 2015. 560 с.
10. Куціпак О.В. Поняття та ознаки правових актів. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 55.
11. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, дис. канд. юрид. наук. 12.00.07, Київський національний торговельно-економічний університет, Київ. 2004. 198 с.
12. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі. К.: Знання, 1999. 182 с.
13. Мурашин О.Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2. С. 10–15.
14. Навроцький Д.М. Поняття наказу (розпорядження) та його види в кримінальному праві України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014 № 9–2 (2). С. 77–80.
15. Сельченкова С.В. Діловодство: практичний посібник. К.: Інгунабула, 2009. 480 с.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Х.: Консум, 2001. 656 с.
17. Скібіцька Л.І. Діловодство: навчальний посібник /уклад. Л.І. Скібіцька. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 224 с.
18. Словник української мови: [в 11 т.] / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні; [ред. кол.: І.К. Білодід (гол.), А.А. Бурячок, В.О. Винник та ін.]. Київ: Наукова думка Т.5: Н – О / [ред. тому: В.О. Винник, Л.А. Юрчук]. 1974. 840 с.
19. Цвік М. В., Петришин О. В. Загальна теорія держави та права. Х.: Право, 2009. С. 279
20. Цвік М.В. Про систему юридичних актів. *Вісник академії правових наук України*. 2002. № 4 (31). С. 14–24.
21. Циткіна Ф.А. Термінологія та переклад (до основ порівняльного термінознавства). Львів: Вища школа, 1988. 160 с.
22. Цофнас А.Ю. Гносеологія: навч. посіб. Одеса. 2011. 248 с.
23. *Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.». 1998. Т.1: А-Г. 672 с.*
24. *Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін.; за ред. В.Г. Гончаренка. К.: Либідь, 2003. 320 с.*