

X 62/
K 65

О. В. КОНСТАНТИЙ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ

АКАДЕМІЯ
ПРАВОВИХ НАУК
УКРАЇНИ

**ДЖЕРЕЛА
АДМІНІСТРАТИВНОГО
ПРАВА
УКРАЇНИ**

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

О. В. Константи́й

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ



Українське агентство інформації та друку
«РАДА»;
Київ - 2005

Рекомендовано до опублікування рішенням Вченої ради Науково-дослідного Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України (протокол № 12 від 20.12.2004 р.)

Рецензенти:

- А. О. Селіванов, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, Заслужений юрист України, Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України, член Вищої ради юстиції України;
- Ю. П. Битяк, кандидат юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, завідувач кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

К 64 Константин О. В. Джерела адміністративного права України: Монографія. — К.: Українське агентство інформації та друку "Рада", 2005. — 120 с.

ISBN 966-7909-02-6.

Вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці проведено комплексне наукове опрацювання поняття «джерела адміністративного права», визначається система і особливості окремих видів джерел цієї галузі права, місце і роль Конституції України в створенні засад для правового регулювання державно-управлінських відносин в Україні, розглядаються питання основних напрямків оновлення та розвитку чинного адміністративного законодавства України. Автор звертається до широкого кола теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із встановленням і функціонуванням адміністративно-правових норм в Україні, особливостей правотворчої діяльності у сфері виконавчої влади, формулює рекомендації щодо розвитку окремих інститутів та підгалузей адміністративного права.

Розраховано на студентів, аспірантів та викладачів юридичних вузів, наукових працівників і спеціалістів, які займаються питаннями державного управління та адміністративного права, а також широке коло читачів, які цікавляться проблемами права.

УДК 342 (477)
ББК 67.9 (4УКР) 401

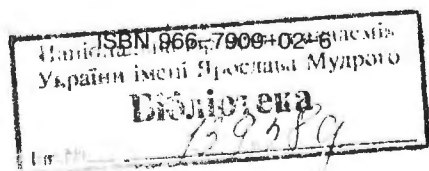
© О. В. Константин, 2005

Динамічний розвиток громадянського суспільства, становлення демократичної правової держави в Україні вимагають запровадження системних і науково обґрунтованих підходів щодо організації діяльності органів державної влади, модернізації, вирішення питань формування повноцінної законодавчої основи щодо їх функціонування, наповнення правової системи новим гуманістичним смислом, спрямування роботи державного апарату в напрямку всебічного і повного забезпечення конституційних прав та свобод громадян. Насамперед це стосується суб'єктів державного управління, зокрема — органів виконавчої влади, оскільки саме на них покладено одне із найважливіших соціальних завдань — практична реалізація Конституції та законів України, оперативне керівництво суспільними процесами.

Усвідомлення важливості перебудови існуючого механізму державного управління знайшло свій прояв у розробці й прийнятті в 1998 році Концепції адміністративної реформи в Україні, яка протягом 1999–2004 років була програмною основою для вжиття низки узгоджених між собою дій, спрямованих на підвищення рівня організації функціонування адміністративно-політичної, економічної і соціально-культурної сфер в Україні, влаштування роботи органів виконавчої влади відповідно до потреб розбудови відкритого суспільства, яке ґрунтується на засадах ринкової економіки та виключної цінності прав особи¹. Втім, протягом цього періоду не вдалося вирішити всіх визначених в цій Концепції завдань, передусім сформувані на основі положень Конституції України відповідне законодавство про діяльність вищих у системі органів виконавчої влади суб'єктів владних повноважень, а також налагодити тісні, довірчі стосунки посадових осіб з громадянами. Тому визначені в цій концепції пріоритети залишаються актуальними й сьогодні.

Інституалізація в Україні виконавчої влади на засадах конституційного принципу поділу державної влади обумовлює нагальність існування адекватної теоретико-правової основи для діяльності її суб'єктів, опрацювання системи наукових знань, зокрема пов'язаних із законодавчим визначенням меж і форм функціонування органів управління. Протягом не одного десятиліття в Україні актуальною є проблема вибору найбільш досконалих та ефективних способів встановлення та виразу загальнообов'язкових правил поведінки, що діють у сфері державного управління, а також удосконалення (систематизації) національного адміністративного законодавства.

¹ Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наукових праць. — К. Київський регіональний центр Академії правових наук України, 2003. — 322 с. — С. 8–14.



Розвиток теорії джерел адміністративного права відбувається у руслі концептуального (змістовного) оновлення адміністративного права, як однієї з публічних галузей права, які зазнають реформування з огляду на зміну у пріоритетах, принципах діяльності органів державної влади, визначених Конституцією України, сприйняттям примату доктрини природного права². З відходом від суто «позитивістського» тлумачення адміністративного права, питання його джерел потребують розгляду з більш змістовних позицій: по-перше, гостро стоять проблеми визначення соціальних передумов для розвитку адміністративно-правової галузі, які можна сприймати як «соціальне джерело адміністративного права»; по-друге, — за сучасних умов як джерела права функціонують вже не лише нормативно-правові акти органів державної влади, а й міжнародні договори України, рішення Конституційного Суду України; по-третє, дискусійними і досі залишаються питання правової природи адміністративних договорів, які теж можуть бути визнані (в разі звернення органами управління до такої практики) джерелами адміністративного права³; по-четверте, теорія джерел адміністративного права визначає напрями (перспективи) розвитку національного адміністративного законодавства.

Питання джерел права були завжди актуальними для адміністративного права, оскільки ця галузь (на відміну від інших матеріальних) не має єдиного кодифікованого акта, в якому містилися б її норми. Особливістю адміністративного права є те, що адміністративно-правові норми знаходяться не лише в законах, а і в численних підзаконних нормативно-правових актах, які не завжди відзначаються тривалістю існування у часі (це пояснюється оперативністю виконавчо-розпорядчої сфери), що об'єктивно ускладнює процес їх застосування та систематизації. З огляду на це, вкрай необхідним є вироблення наукових ідей, принципів, підходів з метою забезпечення нормотворчого процесу в сфері державного управління. На наш погляд, особливо важливого значення сьогодні має прийняття законів України «Про нормотворчу діяльність органів виконавчої влади», «Про державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів», Адміністративного процедурного кодексу України, законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» тощо.

Дана монографія є однією з перших спроб в сучасній юридичній науці комплексно дослідити теоретичні питання джерел адміністративного права. В той же час у процесі підготовки роботи автором були використані наукові здобутки таких відомих вчених-адміністративістів — В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Л. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, Є. Б. Кубка, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришка, Р. С. Павловського, А. О. Селіванова, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, В. В. Цветкова, М. Г. Шульги, О. М. Якуби та багатьох інших.

² Авер'янов В. Б. Концептуальні засади реформування українського адміністративного права/ Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: Актуальні проблеми реформування. — К.: Видавництво УАДУ, 1999. — 51 с. — С. 6–14.

³ Афанасьев К.К. Административные договоры: реалии та перспективы: Монография. — Луганськ: Луганська академія МВС України. 2004. — 320 с.

Автор щиро вдячний Заслуженому юристу України, професору, Постійному представнику Верховної Ради України у Конституційному Суді України А. О. Селіванову, а також професору, члену-кореспонденту Академії правових наук України Ю. П. Битяку за слушні зауваження та рекомендації, висловлені ними під час написання цієї роботи.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПОНЯТТЯ «ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА»

1. 1. Поняття «джерела адміністративного права»

Звертаючись до аналізу змісту категорії «джерело адміністративного права», не можна не враховувати відповідних положень загальної теорії права, у межах якої завжди виявлявся інтерес до питань джерел права. Зокрема їм присвячені наукові праці М. Г. Александрова, С. Л. Зевса, Д. А. Керимова, С. Ф. Кечек'яна, Н. М. Онищенко та інших. У низці досліджень С. С. Алексеева, С. І. Вільнянського, О. В. Міцкевича, І. Б. Новицького, Ю. О. Тихомирова, Л. С. Явича, О. М. Якуби вони розглядалися у контексті з іншими проблемами.

Незважаючи на значну зацікавленість вчених означеною проблемою, питання джерел права не є достатньо вивченими. На цю обставину звертає увагу П. С. Пацурківський. Так, при розгляді питань джерел фінансового права, він пише, що «вона (тобто проблема джерел права. — Авт.) дуже відстала від потреб практики фінансової діяльності, так і фінансово-правової теорії, перебуває на рівні розвитку, що досягнуто майже півстоліття тому»⁴. І дійсно, ще у 1946 році з'явилися загальнотеоретичні роботи М. Г. Александрова⁵ та С. Ф. Кечек'яна⁶. Лише через 35 років вийшла у світ монографія С. Л. Зивса⁷, яка спеціально присвячена джерелам права. У наш час знаходимо одиничні спроби дослідження означеної проблематики⁸.

Сучасний стан справ у галузі, що розглядається, погіршується ще й тим, що в радянський період дослідження проводились переважно з позицій протистояння двох соціальних систем⁹. При цьому стверджувалося, що в СРСР та інших соціалістичних країнах була

⁴ Пацурківський П. С. Проблеми теорії фінансового права. — Чернівці: ЧДУ, 1998. — 275 с. — С. 46.

⁵ Александров Н. Г. Понятие источника права // Ученые труды ВЮОН. — М.: Юриз-дат, 1946. — Вып. 8. — С. 47–54.

⁶ Кечекьян С. Ф. О понятии источника права // Ученые записки МГУ. — М.: Изд-во МГУ, 1946. — Вып. 116.

⁷ Зивс С. Л. Источники права. — М.: Наука, 1981. — 239 с. — С. 3.

⁸ Петрова Л. В. Джерела права: критичний методологічний дослід // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 1. — С. 65–76.

⁹ Право в странах социалистической ориентации. — М.: Наука, 1979. — 347 с. — С. 59–65.

найдосконаліша система джерел права. Буржуазне право, навпаки, розглядалось як кризове, позбавлене системності¹⁰.

Вищезазначене зумовлює необхідність подальшого розвитку вчення щодо джерел права у межах як теорії права, так і галузевих юридичних наук. У цілому поняття «джерело права» є багатозначним. Зокрема, В. О. Котюк зазначає, що цей термін може мати значення:

«а) сили, яка творить право;

б) матеріалів, які покладені в основу того чи іншого законодавства;

в) історичної пам'ятки, яка колись мала значення діючого права;

г) засобів пізнання права»¹¹.

Слід визнати, що наведені вище значення терміна є об'єктивно необхідними оскільки теорія права обслуговує великий обсяг правових знань, потребує певних категоріальних узагальнень.

У правовій літературі також висловлена думка про те, що поняття «джерело права» є проявом метафоричності юридичної свідомості, в основі якої лежить порівняння об'єкта з якимось іншим предметом, явищем. Метафорою є і поняття «джерело права». Її автором є Тит Лівій, який назвав Закони XII таблиць «джерелом усього публічного та приватного права». «Метафоричність цього полягає у тому, — пише А. А. Рубанов, — що для Тита Лівія, як і для кожного римлянина, слово «джерело» означало місце, де з'єднувалися два світи — наземний, де жили люди, та підземний, де жили боги»¹².

Таким чином, можна зробити висновок про те, що кожного разу для визначення дійсного змісту поняття «джерело права» слід з'ясувати обставини, в яких автор використовує цей термін, оскільки відокремлено від певного контексту вживання воно є «не більше як образ, який повинен допомогти розумінню, ніж дати розуміння того, що ним позначається»¹³.

Багатозначність терміна обумовила у 60-х роках спроби деяких вчених, а саме О. Ф. Шебанова¹⁴ та С. Л. Зивса¹⁵ обійти стороною вживання поняття «джерело права», замінивши іншою категорією — «форма права». Однак ця пропозиція широкої підтримки не

¹⁰ Зивс С. Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах. — М.: Изд-во АН СССР, 1960. — 214 с.

¹¹ Котюк В. О. Теорія права: Навчальний посібник. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с. — С. 34, 35.

¹² Рубанов А. А. Понятие источника права как проявление метафоричности юридического сознания // Судебная практика как источник права. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1997. — 54 с. — С. 42–47.

¹³ Кечекьян С. Ф. О понятии источника права // Ученые записки МГУ. — М.: Изд-во МГУ, 1946. — Вып. 116. — С. 3.

¹⁴ Шебанов А. Ф. Форма советского права. — М.: Юрид. лит. 1968. — 215 с. — С. 41–49.

¹⁵ Зивс С. Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах. — М.: Изд-во АН СССР, 1960. — 214 с. — С. 3–24.

отримала, оскільки при детальному наближенні до проблеми стає очевидним, що поняття «форма права» є більш загальним порівняно з категорією «джерело права». Перше складається з двох частин — внутрішньої та зовнішньої. «Внутрішня форма» є не чим іншим як структурою системи права; «зовнішня форма» є способом зовнішнього прояву правових норм, джерелом права. Тому не має нічого дивного, що вже на початку 80-х років С. Л. Зивс відмовився від вживання терміна «форма права» у вищезгаданих випадках¹⁶. Крім того, у юридичній літературі, цілком правильно відзначено, що категорія «форма права» та «джерело права» мають кожна своє функціональне призначення — «певні межі свого застосування»¹⁷.

Багатоаспектність вживання поняття «джерело права» може бути пояснена наступним чином. По-перше, у східнослов'янських мовах (російській, українській, білоруській) існує неоднозначне тлумачення самого слова «джерело». Зокрема, С. І. Ожегов визначає джерело як:

- «1) Водная струя, выходящая на поверхность из-под земли;
- 2) то, что дает начало чему-нибудь, откуда происходит что-нибудь;
- 3) письменный документ, памятник, на основе которого строится научное исследование»¹⁸.

Отже, науковці можуть використовувати те чи інше значення цього терміна.

По-друге, саме поняття «право» у теорії права розглядається під різними кутами зору. Зокрема, Р. З. Лівшиць під ним розуміє:

«— засіб задоволення потреб членів суспільства у правовому регулюванні суспільних відносин (соціально-ціннісний аспект). Тут право — це втілення у приписи, що охороняються державою, суспільних уявлень про добро та справедливість;

— сукупність усіх правових норм, що діють у державі (інституційний аспект). Право — це система загальнообов'язкових правил, які забезпечуються владним примусом»¹⁹.

Усвідомлення багатогранності та різнорівневості права є загальновизивним. Це, на думку Л. С. Явича, «дає можливість досліджувати право у різних напрямках і на цій основі глибше обмірковувати його сутність, властиві йому закономірності соціального буття, достовірніше виявляти його суспільну значимість та цінність, правильніше встановлювати його потенційні можливості, чіткіше знаходити його дійсне місце серед життя людей, а голов-

не — ясніше усвідомлювати роль права для перетворень у суспільстві»²⁰.

Узагальнюючи сказане, можна визначити поняття «джерело права». Зокрема, на сьогоднішній день під ним розуміють матеріальні умови життя суспільства (джерело права у матеріальному розумінні), підстави юридичної обов'язковості правової норми (джерело права у формальному розумінні), матеріали за допомогою яких ми пізнаємо право (джерело пізнання права)²¹. Але вчені переважно ведуть мову про джерела права у матеріальному та юридичному значенні²², оскільки саме вони безпосередньо пов'язані з процесом формування та існування права.

Матеріальним джерелом права є сукупність соціальних факторів, які визначають та зумовлюють процес формування права, тобто є його рушійною силою, причиною. Саме вони надають змістовності діяльності державних органів щодо встановлення загальнообов'язкових правил поведінки.

Соціальний фактор — це явище суспільного життя, яке впливає у тій чи іншій формі на з'ясування потреби у правовому регулюванні, на надання змістовності праву й окремим його галузям. У спеціальній юридичній літературі цілком вірно відзначено, що специфікою соціальних факторів є те, що вони діють системно²³. Саме завдяки їх взаємопов'язаності створюється можливість формувати певні галузі та інститути права. Однак за радянських часів вчені розглядали лише економічні передумови процесу формування права (спосіб виробництва як вирішальний критерій матеріального життя суспільства)²⁴. Разом із тим, важливе значення відіграють також і політико-правові, соціально-культурні, екологічні, природно-географічні, національні, ціннісно-психологічні та деякі інші явища суспільного життя.

Економічний фактор відбиває стан розвиненості суспільних відносин, що функціонують з приводу власності, виробництва матеріальних благ. Він є вирішальним у формуванні цивільного, господарського та деяких інших приватноправових галузей права. Однак це не означає, що його не враховують у процесі правотворчої діяльності з встановлення норм публічного права (конституційного, адміністративного, кримінального тощо). Економіка завжди йде поруч із політикою.

²⁰ Явич Л. С. Сущность права. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1985. — 207 с. — С. 13.

²¹ Муромцев Г. И. Источники права: теоретические аспекты проблемы // Правоведение. — 1992. — № 2. — С. 24.

²² Правотворчество в СССР / Под общ. ред. А. В. Мицкевича. — М.: Юрид. лит., 1974. — 319 с. — С. 24–45.

²³ Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1996. — 145 с. — С. 77, 78.

²⁴ Вильнянский С. И. К вопросу об источниках советского права // Проблемы социалистического права. — 1939. — № 4–5. — С. 64.

¹⁶ Зивс С. Л. Источники права. — М.: Наука, 1981. — 239 с. — С. 20–22.

¹⁷ Самощенко И. С. Некоторые вопросы учения о нормативно-правовых актах социалистического государства // Правоведение. — 1969. — №3. — С. 29, 30.

¹⁸ Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М.: Рус. яз., 1991. — 917 с. — С. 258.

¹⁹ Лившиц Р. З. Теория права: Учебник. — М.: БЕК, 1994. — 244 с. — С. 59–61.

Політико-правовий фактор концентрує у собі найбільш суттєві інтереси різноманітних соціальних груп, прошарків, класів. Це поняття складне, включає у себе всі політичні процеси, що відбуваються у суспільстві, проявляється у формі політичної практики, вплив якої на процес утворення права є без сумніву значним. Особливо відчутно це проявляється при встановленні конституційно-правових правил поведінки. Щодо адміністративного права, то тут його враховують передусім при формуванні масиву правових норм, які стосуються системи, повноважень та форм діяльності органів виконавчої влади.

Природно-географічний фактор відображає особливості географічного положення країни, наявності природних ресурсів, клімату. Він також впливає на характер законодавства у різноманітних галузях державного управління.

Екологічний фактор вказує на стан охорони природи, необхідність збереження природних ресурсів, навколишнього природного середовища. Так, наприклад, ці причини зумовили встановлення в Україні та в інших країнах адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі охорони природи та використання природних ресурсів (ст. 52–91 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Демографічний фактор — необхідний компонент формування матеріальних умов життя суспільства. Він пов'язаний з вимогами, що впливають із статтевовікової структури суспільства, необхідності продовження життя людства, а також з процесом міграції та урбанізації. Державні органи повинні враховувати цей фактор при здійсненні державної політики та правового регулювання в галузі охорони здоров'я, забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, свободи пересування громадян конкретної держави та іноземних громадян.

Соціокультурний фактор також визначає характер та спрямованість правотворчої діяльності. У ньому знаходить прояв культурний рівень усіх членів суспільства, депутатів, посадових осіб; їх ставлення до права. Завдяки його вияву забезпечується подальший розвиток законодавства у галузі освіти, науки, культури та інших галузях соціально-культурного державного будівництва.

Юридичною наукою ще не достатньо досліджені соціальні фактори в правотворчій сфері. Зустрічаємо сьогодні з цього приводу лише окремі розробки²⁵. Це повною мірою стосується й адміністративного права.

Економічні, політичні, культурні, екологічні, природно-географічні та національні явища є об'єктивними передумовами процесу

формування права (його статикою). Рушійною силою тут виступають явища суб'єктивного плану — воля громадян, народних депутатів, працівників органів державної влади, яка відбиває їх прагнення щодо тієї чи іншої моделі правого регулювання суспільних відносин. У теорії права є спроби вивчення питань вияву та нормативного закріплення волі народу²⁶, які свідчать на користь того, що в правотворчому процесі остання завжди діалектично співвідноситься із соціально-матеріальними умовами життя суспільства.

За своєю суттю матеріальні джерела права є соціальними факторами утворення права. Більшість вчених цілком вірно відрізняють їх від правотворчості державних органів²⁷. Так, С. С. Алексеев пише: «Процес виникнення об'єктивно обумовленої економічної, соціально-політичної, моральної та іншої потреби у юридичному регулюванні суспільних відносин є початком правоутворення. У подальшому вона (потреба) знаходить свій прояв у домінуючих безпосередньо-соціальних правах, що виступають як її прямиий носій. Потім потреба та безпосередньо-соціальні права відбиваються у системі політичних відносин, у політичній, моральній та правовій свідомостях, в пануючих суспільних поглядах, коли формуються інтереси і потреба отримує прояв. Завершальним і головним етапом у цьому процесі є правотворча діяльність компетентних державних органів»²⁸.

Означені питання розглядаються і в літературі, яка присвячена проблемам державного управління. Г. В. Атаманчук поділяє соціальні детермінанти цього виду державної діяльності на суб'єктивні та об'єктивні. «Об'єктивізація державного управління, — відзначає він, — йде з комплексу джерел, детермінант, імпульсів за напрямками: природно-географічних умов; культурно-історичної спадщини; виробничої бази; системи економічних умов; традицій та структури суспільного життя; об'єктивного в духовній культурі; науково-технічного прогресу, та, напевно, інших, які можуть бути виявлені при більш глибокому розкритті проблеми»²⁹. Розуміння ж суб'єктивного фактора складається з визначення свідомості та діяльності учасників управлінського процесу³⁰. Вказані обставини, на наш погляд, зумовлюють зміст як «неправової» (організаційної) роботи, так і діяльності щодо встановлення адміністративно-правових норм.

Спроби осмислення соціального процесу формування правових норм знаходимо і в спеціальній адміністративно-правовій літера-

²⁵ Ойгензихт В. А. Воля и волеизъявление: Очерки теории философии и психологии права — Душанбе: Донши, 1983 — 256 с. — С. 83–92.

²⁷ Горшенев В. М. Способы и организационно-правовые формы правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит., 1972. — 258 с. — С. 128–131.

²⁸ Алексеев С. С. Теория права. — М.: БЕК, 1994. — 224 с. — С. 79, 80.

²⁹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — 399 с. — С. 66.

³⁰ Там само. — С. 69.

²⁵ Поленина С. В. Социальные аспекты законодательной деятельности // Советское государство и право. — 1981. — С. 3–10.

турі. Зокрема, В. А. Юсупов, розглядаючи мету в праві, веде мову і про джерела, на підставі яких формуються цілі адміністративно-правового регулювання³¹. Систему факторів формування цільової функції права цей відомий представник юридичної науки поділяє на такі види: «об'єктивні — процес розвитку суспільно-економічних зв'язків; об'єктивно-суб'єктивні — розвиток державності; суб'єктивні — розвиток ідей про державне управління тощо».

Вчені-адміністративісти також звертаються до проблем змісту відповідної галузі права. Однак термін «матеріальне джерело права» ними при цьому, як правило, не вживається, хоча означені явища існують і тут. Утім, цього не можна казати про інші галузеві юридичні науки. Зокрема така практика має місце, наприклад, в аграрному праві³². На нашу думку, дана категорія має право на існування і в науці адміністративного права. З її допомогою можна позначати соціальні передумови формування адміністративного права і враховувати їх у правотворчій діяльності компетентних органів державної влади.

Термін «матеріальне джерело права» потребує деякого уточнення, оскільки вся сукупність соціальних факторів формування права не вичерпується лише економічними стосунками в суспільстві, які є вирішальними щодо визначення матеріальних умов життя. Тому більш прийнятним буде застосування категорії «соціальне джерело права» або «джерело змісту права». Тим паче, що така практика уже існує в сучасній теорії права³³. На підставі вищесказаного можемо запропонувати наступну дефініцію поняття **«соціальне джерело адміністративного права» (джерело його змісту)**. *Ним є сукупність об'єктивно існуючих економічних, політичних, демографічних, духовних та деяких інших обставин суспільного розвитку, свідомості та волі народу України, що на них базуються, які визначають зміст нормотворчої діяльності державних органів, а іноді й органів місцевого самоврядування та громадських організацій (у разі здійснення делегованих ним повноважень виконавчої влади), з встановлення загальнообов'язкових правил поведінки в галузі державного управління.*

Іншій бік проблеми поняття «джерело права» становить роль держави у встановленні правових норм. Дослідженню цього питання завжди приділялося найбільше уваги як в теорії права, так і в галузевих юридичних науках. Незважаючи на це, і дотепер не сформульоване єдине, безспірне визначення «юридичного джерела права». Зокрема, одні вчені джерелом права називають право-

³¹ Юсупов В. А. Право и советское государственное управление. — Казань: Изд-во Казанского университета, 1976. — 263 с. — С. 28–30.

³² Быстров Г. Е. Источники советского сельскохозяйственного права. — М.: Изд-во МГУ, 1985. — 188 с. — С. 11, 12.

³³ Теорія держави і права / Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л., Пастухов В. П. та ін. — К.: Юрінформ, 1995. — 189 с. — С. 120.

творчу діяльність держави³⁴; шляхи, якими державні органи беруть участь у правоутворенні³⁵. Тобто тут поняттям охоплюється лише процес встановлення норм права.

Інші вчені джерелом права позначають особливі способи і форми виразу державної волі³⁶; форми виразу правил, які надають їм якостей правової норми³⁷, «оболонку буття» правової норми³⁸; той єдиний «резервуар», в якому перебувають норми права³⁹. Тобто поняття може розглядатися тільки з точки зору буття, існування права.

Більш вдалим є визначення, які об'єднують обидва вищезгаданих підходи. Так, С. Ф. Кечек'ян⁴⁰, О. В. Міцкевич⁴¹, І. Б. Новицький⁴² та деякі інші розглядають джерела права одночасно «як способи, форми встановлення правових норм та форми їх виразу». Дійсно, дослідити юридичну природу форм виразу правових норм не можливо, не звертаючись до їх зв'язку із різноманітними аспектами правотворчої діяльності⁴³. Юридична сила нормативного акта завжди залежить від особливостей компетенції органу, який його видає, а характер — від процедури прийняття. На означену властивість нормативного акта звертає увагу і С. С. Алексеев: «Об'єктивований у документальному вигляді акт правотворчості, — пише він, — є юридичним джерелом відповідних юридичних норм і одночасно формою їх юридичного офіційного буття, існування»⁴⁴.

Останньої позиції щодо визначення джерела права дотримуються і автори підручника з адміністративного права, який видано Харківським юридичним інститутом у 1986 році. У ньому вперше в науці адміністративного права юридичні джерела визначаються не лише як зовнішні форми прояву правових норм галузі, а й як «акти правотворчості органів державної влади та управління»⁴⁵.

Таким чином, поняття «джерело адміністративного права в юридичному значенні» пов'язане із способами, шляхами адміністра-

³⁴ Александров Н. Г. Понятие источника права // Ученые труды ВЮИОН. — М.: Юриздат, 1946. — Вып. 8. — С. 49–53.

³⁵ Сюкияйнен Л. Р. Система, источники и форма права // Право в странах социалистической ориентации. — М.: Наука, 1979. — 347 с. — С. 60.

³⁶ Теория государства и права. — М.: Изд-во АН СССР, 1962. — 534 с. — С. 405.

³⁷ Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия. — М.: Юрид. лит., 1970. — 622 с. — С. 580.

³⁸ Зивс С. Л. Источники права. — М.: Наука, 1981. — 239 с. — С. 9.

³⁹ Алексеев С. С. Теория права. — М.: БЕК, 1994. — 224 с. — С. 83.

⁴⁰ Кечек'ян С. Ф. О понятии источника права // Ученые записки МГУ. — М.: Изд-во МГУ, 1946. — Вып. 116. — С. 7.

⁴¹ Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. — М.: Юрид. лит., 1967. — 175 с. — С. 15.

⁴² Новицкий И. В. Источники советского гражданского права. — М.: Госюриздат, 1959. — 160 с. — С. 7.

⁴³ Правотворчество в СССР. — М.: Юрид. лит., 1974. — 319 с. — С. 43, 44.

⁴⁴ Алексеев С. С. Теория права. — М.: БЕК, 1994. — 224 с. — С. 82.

⁴⁵ Советское административное право / Под общ. ред. Р. С. Павловского. — К.: Вища школа, 1986. — 416 с. — С. 20, 21.

тивно-правового нормовстановлення, а також із зовнішніми формами виразу норм цієї галузі.

Слід відмітити, що питання правотворчості є певним чином опрацьованими з позицій теорії права⁴⁶. Нею (правотворчістю) визнається форма державної діяльності, яка направлена на створення правових норм, а також їх подальше удосконалення, зміну чи відміну⁴⁷. Таким чином, процес адміністративно-правової нормотворчості пов'язаний із діяльністю компетентних державних органів.

Разом з тим, в юридичній літературі радянського періоду було поширеним й визначення правотворчості як «діяльності з розробки та видання нормативних актів»⁴⁸, і фактично поза увагою залишалися інші способи правовстановлення: прийняття судового прецеденту, санкціонування правового звичаю та укладання міжнародно-правових угод. Нині деякі з них набувають нового значення у формуванні правової системи України. Так, правотворчою можна розуміти діяльність з укладання міжнародних договорів. Це впливає із змісту ст. 9 Конституції України, відповідно до якої: «Чинні міжнародні угоди, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

Сьогодні за даними інформаційно-пошукової бази Верховної Ради України «Законодавство України» Україною укладено близько 530 міждержавних угод (не враховуючи приєднання до загально-визнаних міжнародних хартій, конвенцій). Тільки за період після прийняття Конституції України ратифіковано 119 міжнародних договорів (всього діє понад 1000 міжнародних договорів). Тепер усі вони підлягають обов'язковому застосуванню на території нашої країни, виконанню органами державної влади, громадянами, іншими словами є джерелами права. Разом з тим, актуальними в юридичній науці лишаються питання юридичної сили міжнародних договорів України, укладених Президентом та Кабінетом Міністрів України, які не були подані на схвалення парламенту.

З положень чинного законодавства України (Конституція України, Закон України «Про міжнародні договори») впливає те, що міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано шляхом прийняття відповідного закону Верховною Радою України, мають вищу ступінь обов'язковості, ніж закони України. Але будь-які міжнародні договори України не можуть суперечити Конституції України (це твердження є правомірним з огляду на правила ст. 47 Віденської конвенції про право міжнародних договорів).

Теорія та практика міжнародного права передбачає включення міжнародних норм у правову систему держави шляхом їх офіційно-

го санкціонування компетентними органами влади (парламентом, президентом, урядом). На підставі цього, на нашу думку, вірним буде припущення про те, що юридична сила певного міжнародного договору України залежить від юридичної сили акта законодавства, яким він був трансформований в національну систему права (закону, указу, постанови). При цьому, за логікою речей, у межах системи правових актів відповідного органу державної влади, вбачається, що міжнародні договори мають вищу юридичну силу щодо його «звичайних» нормативно-правових актів.

Неоднозначне вирішення останнім часом знов отримує питання про можливість суду створювати право. У радянський період рішення суду безумовно визнавалось як таке, що не має нормативного характеру. Лише іноді вчені вказували, що джерелом права є Керівні роз'яснення Пленуму Верховного Суду СРСР, оскільки на них допускалося посилання при вирішенні конкретної справи⁴⁹.

У ринкових умовах, коли конституції незалежних держав визнають принцип розподілу державної влади, роль суду значно посилюється. Починаючи з 1994 року, рядом представників сучасної теорії права висловлюються думки на користь визнання судового рішення джерелом права⁵⁰. Схожі точки зору формулюються і в галузевих юридичних науках. О. В. Гребінщиков в «Курсі російського трудового права» виступає за більш широке застосування у практиці правового регулювання судового прецеденту⁵¹. Така ж позиція обґрунтована й А. В. Наумовим у «Курсі лекцій з кримінального права»⁵².

Підтримуючи їх, Р. З. Лівшиць зауважує, що «причинами розгляду рішень суду як джерел права є надання цьому органу права визнавати недійсними та відміняти нормативні акти будь-якого рівня та можливість безпосереднього застосування Конституції у разі невідповідності їй законодавства»⁵³. Разом з тим, важко погодитись з його твердженням про те, що якщо загальні та арбітражні суди будуть приймати схожі рішення щодо певних індивідуальних справ, то з часом сформується судова практика, яка буде мати невизначену сферу застосування і якою будуть керуватися судові органи у подальшому. У таких випадках, на наш погляд, акти суду завжди мають індивідуальний характер, але все ж таки впливають на правотворчу сферу.

⁴⁹ Судебная практика в советской правовой системе / Под общ. ред. С. Н. Братуся. — М.: Юрид. лит., 1975. — 328 с. — С. 55.

⁵⁰ Мартынич Е., Колоколова Э. Прецедентное право: от советской идеологии к международной практике // Российская юстиция. — 1994. — № 12. — С. 20–22.

⁵¹ Курс российского трудового права: В 3 т. — СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1996. — Т. 1. — 572 с. — С. 565.

⁵² Наумов А. В. Уголовное право. Общая часть: Курс лекций. — М.: БЕК, 1996. — 550 с. — С. 108, 109.

⁵³ Лившиц Р. З. Судебная практика как источник права // Судебная практика как источник права. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1997. — 54 с. — С. 3–15.

З прийняттям Конституції України створені підстави для визнання рішень суду з певних категорій справ (зокрема, пов'язаних з вирішенням питань «правомірності» змісту нормативно-правових актів, їх скасуванням) джерелами права і у нашій правовій системі. В ч. 2 ст. 55 Основного Закону закріплена можливість кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Правова оцінка на предмет конституційності нормативних актів вищих органів державної влади провадиться Конституційним Судом України, законності рішень органів виконавчої влади центрального та місцевого рівня, а також органів місцевого самоврядування — системою судів загальної юрисдикції. Рішення цих судових органів, винесені у вказаних категоріях справ, безпосередньо впливають на обставини дії відповідних нормативно-правових актів, а тому, на наш погляд, їх можна розглядати як джерела права у правотворчому аспекті.

Але все ж таки слід відзначити, що рішення судів у справах про нормативно-правові акти мають специфічний характер, у них безпосередньо загальнообов'язкові правила поведінки відсутні. Головне тут — їх правотворча сила, можливість змінювати, скасовувати норми права. У зв'язку із цим вони мають схожу природу з нормативно-допоміжними актами, які також визнаються джерелами права⁵⁴. Цими рішеннями законодавчих та виконавчих органів держави затверджуються кодекси, основи законодавства, інструкції, положення, правила; змінюються окремі їх норми або відміняється дія. Хоча до них не звертаються, коли мова йде про застосування правових норм, зміст яких подається у повному обсязі, наприклад, норм кодифікованого закону, в якому враховані всі зміни. Однак їх роль зростає тоді, коли необхідно з'ясувати, які ж із розрізнених, не кодифікованих норм діють на певний момент, на які відносини вони поширюють свою дію. Тільки всебічне врахування всіх допоміжних актів забезпечує вірне застосування закону, іншого нормативно-правового акта. Незважаючи на відсутність у значному числі випадків у їх змісті норм права, у цих актах завжди виражається воля компетентного органу про встановлення правила поведінки, його зміну чи відміну.

Так, джерелом адміністративного права слід визнати Постанову Кабінету Міністрів України від 22.09.2004 р. № 1255, якою затверджена Державна цільова програма забезпечення митних органів технічними засобами митного контролю на 2004–2010 роки. У пункті 2 цієї Постанови встановлено, що виконання Програми здійснюється, виходячи з реальних можливостей Державного бюджету України. Інший приклад — Постановою Кабінету Міністрів Ук-

⁵⁴ Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. — М.: Юрид. лит., 1967. — 175 с. — С. 24–27.

раїни від 10.08.2004 р. № 1013 затверджено Положення про місцеву міліцію, яке створює правові умови для функціонування в Україні за рішеннями органів місцевого самоврядування, погоджених з МВС, муніципальних підрозділів охорони громадського порядку⁵⁵.

Способом установа права може бути і санкціонування державою правового звичаю, тобто правила поведінки людей, яке складається історично і набуває загального визнання внаслідок багаторазового повторення. Така практика була доволі поширеною на ранніх етапах формування правових систем, у тому числі і в Україні. Так, після Жовтневої революції 1917 року санкціонований звичай нарівні з революційною правосвідомістю був в перші роки головним джерелом права⁵⁶. Звичаями нормами регулювалися тоді економічні стосунки на селі, шлюбно-сімейні відносини та деякі інші.

На сьогоднішній день в Україні зустрічаються лише окремі випадки прямого санкціонування органами державної влади правових звичаїв, оскільки вони вже давно трансформувалися в діюче право. Зазначене не завжди стосується суспільних відносин, які функціонують у міжнародній сфері. Так, Указом Президента від 04.10.1994 р. № 567/94 санкціоновані до застосування в Україні Міжнародні правила інтерпретації комерційних термінів (ІНКО-ТЕРМС)⁵⁷, узагальнені Міжнародною торговою палатою з метою недопущення розбіжностей у тлумаченні умов зовнішньоекономічних договорів (контрактів), що можуть виникнути у зв'язку з невідповідністю правових норм різних держав.

У той же час звичай як джерело права, в тому числі й адміністративного, широко застосовується в країнах англосаксонської системи права. У Великобританії звичаєве право взагалі є таким, що превалує⁵⁸. Ряд своїх повноважень виконавча влада отримує безпосередньо від Корони — влади, яка належить за звичаєм. До них належить, зокрема, її право регулювати питання цивільної служби. На звичай також ґрунтується право судів вирішувати остаточно всі суперечки у праві.

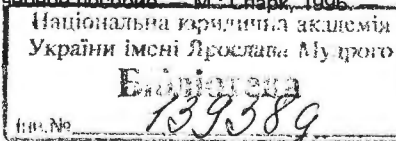
Норми, у тому числі й адміністративного права, можуть встановлюватись і шляхом безпосереднього волевиявлення громадян України на всеукраїнському та місцевому референдумі. Така можливість закріплена у ст. 5, 69, 74, 143 Конституції України. Референдум — це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. При цьому закони, інші рішення, прийняті

⁵⁵ Офіційний вісник України. — 2004. — № 32. — Ст. 2140.

⁵⁶ Онищенко Н. Н. Становление и развитие источников советского права на Украине. — К.: Наукова думка, 1988. — 108 с. — С. 74–77.

⁵⁷ Все о внешнеэкономической деятельности. — Х.: Фактор, 1997. — 321 с. — С. 145.

⁵⁸ Административное право зарубежных стран: Учебное пособие. — М.: Спарк, 1996. — 229 с. — С. 53.



таким чином, мають, по-перше, вищу юридичну силу відносно законодавчих актів Верховної Ради України, а, по-друге, не потребують будь-якого затвердження державними органами.

Таким чином, слід визнати можливим встановлення, зміну чи відміну норм адміністративного права шляхом укладання органами державної влади міжнародно-правових угод, прийняття рішень Конституційним Судом України, санкціонування звичаю у сфері державного управління, а також безпосереднього волевиявлення народу України на референдумі. Разом з тим варто відмітити, що вирішальною у процесі адміністративно-правового нормовстановлення є і надалі буде пряма правовстановлююча діяльність законодавчих та виконавчих органів. Її перевага у тому, що таким чином нормативно-правові акти можуть бути відмінені. Це дозволяє точніше фіксувати в документах зміст юридичних норм⁵⁹. Особливо це стосується правового регулювання державного управління, яке потребує оперативного реагування на зміни у суспільному житті.

Адміністративно-правовим нормовстановленням займається широке коло органів державної влади: парламент, президент, центральні та місцеві органи виконавчої влади, державні підприємства, установи та організації, органи місцевого самоврядування. Разом з тим у правовій науці вчені більше уваги приділяють процесу підготовки та прийняття законів⁶⁰ і лише іноді — правотворчій діяльності органів державного управління⁶¹. Питання правотворчої діяльності повністю не досліджені, а тому теоретичні розробки механізму встановлення правових норм органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами управління мають продовжуватися. Одним із напрямів у цьому може бути опрацювання пропозицій з метою упорядкування процесу правового регулювання органами виконавчої влади. Порядок означеної діяльності найбільш доцільно зафіксувати у законах «Про нормативно-правові акти», «Про нормотворчу діяльність органів виконавчої влади».

Нормам, що регулюють правотворчу діяльність, має належати особливе місце у правовій системі. Саме завдяки їм регламентується «технологічний процес» створення нових, зміни та скасування правових норм. Норми, що регулюють правотворчу діяльність, диференціюються на два види: норми державного права — вони визначають законотворчий процес у парламенті та норми адміністративного права — присвячені нормовстановленню органів

⁵⁹ Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. — М.: Юрид. лит., 1982. — Т. 2 — 359 с. — С. 359.

⁶⁰ Олійник А. Законотворчий процес — його основні риси і особливості // Право України. — 1998. — № 4. — С. 81–83.

⁶¹ Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. — М.: Юрид. лит., 1977. — 159 с. — С. 3–21.

виконавчої влади. Останні, на нашу думку, утворюють самостійний правовий інститут адміністративного процесу.

Розглянутим способам адміністративної нормотворчості відповідають притаманні їм форми виразу норм цієї галузі права. Так, діяльність Конституційного Суду України щодо встановлення обставин конституційності актів Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України завершується прийняттям рішення, досягнення домовленості щодо укладання угоди між державами має своїм наслідком оформлення міжнародно-правового договору, правотворчість державних органів виявляється у виданні нормативно-правових актів. Таким чином, способи правотворчості становлять динаміку категорії джерел права у юридичному значенні, а форми виразу правових норм — її статику.

У дослідженні вже говорилося про те, що норми адміністративного права передусім знаходяться у ратифікованих міжнародно-правових угодах України та у нормативно-правових актах. Найбільш численний і визначений вид джерел адміністративного права — нормативно-правові акти. О. В. Міцкевич визначає нормативно-правові акти як «законови, укази, постанови та інші письмові документи встановленої форми, які закріплюють рішення компетентних органів, спрямовані на встановлення, зміну чи відміну правових норм, і, як правило, виражають зміст цих норм»⁶². Особливої уваги, що на наш погляд є досить раціональним, вчений приділяє правотворчій ролі джерела права і тому відносить до джерел права нормативно-допоміжні акти, які норм права можуть і не містити.

До питань нормативних актів у значенні форми права звертаються у своїх роботах Г. І. Петров⁶³, С. В. Полєніна⁶⁴, І. С. Самощенко⁶⁵, О. Ф. Шебанов⁶⁶ та інші. На думку більшості з них, головними ознаками нормативно-правових актів органів державної влади, що відрізняють їх від інших актів управління, є невизначеність адресата та можливість неодноразового застосування припису⁶⁷. Таким чином, особливістю нормативного акта як джерела адміністративного права є наявність у ньому норм відповідної галузі права, тобто правил поведінки, що регулюють суспільні відносини, які виникають у галузі функціонування механізму виконавчої влади або державного управління.

⁶² Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. — М. Юрид. лит., 1967. — 175 с. — С. 21–28.

⁶³ Петров Г. И. Источники советского административного права // Правоведение. — 1958. — № 4. — С. 35.

⁶⁴ Полєніна С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. — М.: Наука, 1979. — 205 с. — С. 22–27.

⁶⁵ Самощенко И. С. Иерархия и основные подразделения нормативно-правовых актов социалистического государства // Ученые записки ВНИИЗ. — М., 1969. — Вып. 15. — С. 3.

⁶⁶ Шебанов А. Ф. Нормативные акты Советского государства. — М.: Изд-во МГУ, 1956. — 39 с. — С. 6–8.

⁶⁷ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств в СССР. — М.: Юрид. лит., 1975. — 144 с. — С. 7.

Специфікою адміністративно-правових норм як складових змісту джерела права є те, що вони забезпечують реалізацію відповідних завдань в основному «приписами імперативного (зобов'язуючого) характеру»⁶⁸. Вони можуть мати регулятивний, правоохоронний, дефінітивний та декларативний характер.

Регулятивна норма безпосередньо формулює правила поведінки. Характерним для неї є наявність чітко визначеної диспозиції та гіпотези, доволі часто вона передбачає санкцію. Більшість адміністративно-правових норм є саме такими. Прикладом може бути ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державний кордон України». У ній встановлено: «Перетинання державного кордону України здійснюється на шляхах сполучення через державний кордон з додержанням встановленого порядку»⁶⁹. Регулятивною є і норма ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» про те, що «громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, та скаргами про їх порушення»⁷⁰.

Правоохоронні норми забезпечують безперешкодне функціонування відносин у сфері державного управління. Крім того, ними охороняються норми екологічного, цивільного, земельного, фінансового, трудового та деяких інших галузей права. Вони містяться у Кодексі України про адміністративні правопорушення, Митному кодексі України, Законі України «Про боротьбу із корупцією» та в інших законодавчих актах. Звертаючись до ч. 1 ст. 46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», знаходимо саме правоохоронні норми. У ній встановлено, що «за порушення санітарного законодавства або невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків посадових осіб органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби на осіб, винних у вчиненні таких правопорушень, може бути накладено штраф у таких розмірах: на посадових осіб — від одного до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на громадян — від одного до дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»⁷¹.

У дефінітивній нормі правило поведінки не має прямого вияву. Ці норми встановлюють поняття, які застосовуються у законо-

⁶⁸ Советское административное право: Учебник / Под общ. ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1985. — 544 с. — С. 61, 62.

⁶⁹ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 27. — Ст. 209.

⁷⁰ Там само. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

⁷¹ Там само. — 1997. — № 6. — Ст. 49.

давстві, коли необхідне їх одноманітне тлумачення. Такі норми містяться у ст. 1 Закону «Про боротьбу з корупцією». У ній дано законодавче визначення корупції як діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямованої на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг⁷². У таких нормах санкція не формулюється, а її дотримання гарантується санкціями інших норм.

Декларативні норми містять загальну мету, формулюють завдання та принципи нормативного акта. Вони допомагають з'ясуванню призначення регулятивних норм та знаходяться переважно у преамбулах або в загальних положеннях. Необхідно відзначити, що в наш час ці норми містяться у більшості законодавчих актів, які є джерелами адміністративного права. Так, у преамбулі Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» встановлено, що цей Закон визначає правові, економічні, організаційні засади створення у складі державного земельного кадастру єдиної системи державної реєстрації речових прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно, обмежень цих прав. Також зазначається, що Закон спрямований на забезпечення визнання та захисту державою речових прав на нерухомість, створення сприятливих умов для забезпечення розвитку ринкових відносин, активізації інвестиційної діяльності, збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів⁷³.

З наведеного видно, що у декларативній нормі, як і у дефінітивній, санкція відсутня.

Норми адміністративного права не відзначаються одноманітністю. О. П. Коренев вказує, що характерні ознаки змісту тих чи інших сукупностей адміністративно-правових норм дозволяють їх класифікувати за такими критеріями: предмет регулювання, співвідпорядкованість, метод впливу на поведінку суб'єктів адміністративного права, форма припису; межі дії у просторі, часі та за суб'єктами, структура⁷⁴.

Особливої уваги заслуговує питання компетенційних норм. Їх цінність полягає у тому, що вони вирішують завдання, стоять у центрі правового регулювання державного управління, складають правову основу організації та діяльності органів виконавчої влади, відносяться до одного чи до групи однорідних органів. Іншими словами, вони встановлюють правовий статус, місце, розташування, природу певного органу виконавчої влади у системі органів держави, сукупність його управлінських функцій та повноважень, а також організаційну структуру, форми та методи діяльності. Так, компе-

⁷² Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.

⁷³ Офіційний вісник України. — 2004. — № 30. — Ст. 1993.

⁷⁴ Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. — М.: Юрид. лит., 1978. — 142 с. — С. 37–50.

тенційні норми містяться в законах України «Про міліцію», «Про Антимонопольний комітет України», «Про Службу безпеки України», «Про Державну податкову службу України», «Про державну спеціальну службу транспорту», «Про державну виконавчу службу» тощо, указах Президента України про окремі міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Значну кількість компетенційних норм можна знайти в Положенні про Державну судову адміністрацію України, яке затверджено Указом Президента від 03.03.2003 р. № 182/2003. Зокрема, в п. 1 цього Положення визначено правовий статус Державної судової адміністрації України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Завдання, права та обов'язки ДСА України визначено у п. 3, 4 та 4 цього Положення. Зокрема передбачено, що основними завданнями ДСА України є: організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, забезпечення діяльності Академії суддів України, роботи з'їздів суддів України, діяльності Ради суддів України, конференцій суддів, рад суддів; участь у межах своїх повноважень у формуванні судів загальної юрисдикції; розроблення пропозицій щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції; здійснення матеріального і соціального забезпечення суддів та працівників апаратів судів.

Отже, адміністративно-правові норми відрізняються широким різноманіттям та чисельністю. Вони регулюють питання організації та діяльності органів виконавчої влади (в широкому розумінні — органів державного управління), владного державного впливу на сфери економіки, соціально-культурного будівництва, адміністративно-політичної діяльності.

За предметом адміністративно-правові норми регулюють наступні групи управлінських відносин:

- 1) у межах яких безпосередньо реалізуються завдання, функції та повноваження виконавчої влади;
- 2) внутрішньо-організаційного характеру, що виникають в процесі діяльності суб'єктів законодавчої та судової влади, а також органів прокуратури;
- 3) пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування, коли вони реалізують «делеговані» повноваження виконавчої влади;
- 4) які виникають у діяльності громадських організацій при виконанні ними зовнішніх управлінських певних державних функцій.

У сучасній адміністративно-правовій літературі при визначенні предмета адміністративного права іноді зазначають те, що його утворюють лише суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю органів виконавчої влади⁷⁵. Таке визначен-

⁷⁵ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: БЕК, 1996. — 368 с. — С. 1.

ня, на нашу думку, має обмежений характер. Слід зауважити, що якщо нормативно-правовий акт містить норми права, які регулюють владну діяльність законодавчих, судових та прокурорських органів внутрішньо-організаційного характеру або порядок реалізації наданих їм державою управлінських повноважень, об'єднаннями громадян (наприклад, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку — діяльність цих недержавних формувань урегульована Законом України «Про участь громадян в охороні громадського правопорядку та державного кордону»)⁷⁶, а також органами місцевого самоврядування, то він також є джерелом адміністративного права. Але у цих випадках правове регулювання державно-управлінської діяльності є досить специфічним. Воно обумовлене потребами внутрішнього розвитку та функціонування системи означених органів. А отже, слід розрізняти джерела адміністративного права, що стосуються питань «внутрішнього» та «зовнішнього» управління⁷⁷.

Проведений аналіз проблем правотворчої діяльності державних органів та форм прояву адміністративно-правових норм дозволяє сформулювати наступне визначення **поняття джерел адміністративного права**. **Ними є зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад та їх виконкомів, а іноді громадських організацій (коли вони виконують функції виконавчої влади)**. У наведеному понятті визначені лише головні ознаки джерел адміністративного права, але його можна вважати достатнім для вирішення проблем, що стосуються наукової характеристики проблем функціонування адміністративного законодавства, опрацювання питань шляхів (напрямів) його розвитку.

1. 2. Співвідношення понять «джерела адміністративного права» і «правові акти державного управління»

У радянській юридичній літературі питання, що стосуються правових актів управління, були достатньо розробленими і висвітленими⁷⁸. Однак в умовах побудови нової правової системи України вони потребують перегляду, переосмислення, адже тепер система державних органів побудована за принципом поділу влади, поняття «органи державного управління», з функціонуванням яких

⁷⁶ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 338.

⁷⁷ Лазарев Б. М. Некоторые вопросы теории актов государственного управления и управленческих решений // Проблемы государства и права. — М., 1976. — Вып. 12. — С. 25, 26.

⁷⁸ Васильев Р.Ф. Акты управления. — М: Изд.-во МГУ, 1987. — 140 с.

пов'язують існування актів державного управління, зникло з нормативно-правових актів і стало надбанням історії адміністративного права. Сьогодні правові акти управління є основною юридичною формою реалізації завдань і функцій виконавчої влади⁷⁹, основною продукцією державної адміністрації⁸⁰.

Виконавча (адміністративна) влада, з функціонуванням якої пов'язується встановлення правових актів управління, у теорії адміністративного права трактується у двох аспектах: 1) в юридичному — як право і можливість відповідних суб'єктів управляти будь-ким, підкоряти своїй волі інших людей, видавати владні акти, здійснювати організаційну роботу; 2) у політологічному, коли поняття, що розглядається, обіймає комплекс політико-правових явищ і передусім апарат виконавчої влади, компетенцію його органів і службовців, його діяльність⁸¹. Серед ознак виконавчої влади виділяється перш за все її організуючий характер. Вона необхідна для влаштування складної мережі суспільних зв'язків в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах. На неї покладається вся реальна практична робота щодо реалізації законів і указів Президента. Виконавча влада перетворює політичні проблеми в організаційні, об'єднує енергію і зусилля громадян у звичайних і екстремальних ситуаціях.

Адміністративна (виконавча) влада має універсальний характер. Вона безпосередньо організовує оборону країни, охорону державної і громадської безпеки, діяльність державних підприємств, установ, здійснює загальне регулювання недержавних організацій (реєстрація, ліцензування, оподаткування, контроль), за допомогою правових норм впливає на громадян і їх організацію.

Суттєвою ознакою виконавчої влади є наявність у її органів великих ресурсів — правових, інформаційних, економічних, технічних, організаційних тощо. У неї фактично сконцентрована вся могутність держави, її суб'єкти наділені правом позасудового, адміністративного примусу.

Реалізація повноважень виконавчої влади потребує видання її органами правових актів, які мають підзаконний (вторинний) характер, розвивають, уточнюють, деталізують і застосовують до конкретних обставин норми права, прийняті законодавчим органом (парламентом), президентом, вищестоящими органами виконавчої влади. Отже, з правовими актами управління пов'язується

⁷⁹ Алехин А.П., Кормолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. — М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. — С. 239.

⁸⁰ Ольховский Е.Б. Акты государственного управления и вопросы эффективности их применения // Проблемы совершенствования украинского законодательства и повышения эффективности правоприменительной деятельности: Темат. сб. науч. тр. — Харьков: Национ. юрид. акад. Украины, 1997. — С. 27–29.

⁸¹ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. — М., Изд-во БЕК, 1996. — С. 65.

застосування засобів державного управління (здійснення державних функцій) у різноманітних сферах суспільного життя.

Необхідно зазначити, що термін «правовий акт державного управління» не є новим в науці адміністративного права. На початку ХХ ст. його активно застосовує А. І. Єлистратов у своїх підручниках з цієї галузі права. Так, в його «Очерке административного права» (1922 р.) глава третя має назву «Акты государственного управления», під якими вчений розуміє юридичні акти, за допомогою яких агенти держави здійснюють завдання державного управління⁸². До актів державного управління він застосовує також термін «публічно-правові чи державні акти», чим пов'язує їх існування з діяльністю державних органів (державної адміністрації). Слід зазначити, що А. І. Єлистратов відокремлював не лише односторонні, а й договірні (багатосторонні) адміністративні акти⁸³, існування яких (адміністративних договорів) дедалі впевненіше визнається у наш час⁸⁴.

Односторонній адміністративний акт він називав адміністративним розпорядженням, актом влади (посадової особи), а існування договірних адміністративних актів пов'язував з досягненням компромісу між публічними і приватними інтересами. Наприкінці 20-х років ХХ ст. В. Кобалевський термін «адміністративний акт» пов'язував вже лише з правозастосовною діяльністю, прийняттям індивідуальних актів управління, в протилежність нормативним актам («указам»)⁸⁵.

За радянських часів існування терміну «правові акти управління» пов'язувалось з основною (правовою) формою діяльності органів управління, до яких відносились виконавчі комітети Рад народних депутатів всіх рівнів. Дослідженням проблем, пов'язаних з правовими актами управління, активно займалася низка видатних вчених-теоретиків права і адміністративістів: Р. Ф. Васильєв, Б. М. Лазарєв, Л. М. Розин, А. С. Васильєв, В. І. Попова, А. В. Міцкевич, Е. А. Лук'янова, Ю. А. Тихомиров, Г. В. Атаманчук та ряд інших. Необхідно зазначити, що в цей час теорія «правових актів управління» значно просунулась уперед і досягла рівня, який відповідав потребам «диктатури робітничих мас».

Б. М. Лазарєв у своїх дослідженнях дійшов до важливого теоретичного висновку — «акт державного управління» не слід ототож-

⁸² Елистратов А. И. Очерк административного права. М.: Гос. издательство, 1922 — 236 с. — С. 78, 79.

⁸³ Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1917. — 294 с. — С. 160, 161.

⁸⁴ Нижник Н. Р. Договори у сфері виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: 36. наук. пр. — К.: — Вид-во УАДУ при Президентові України, 2000. — Ч. 2. — 312 с. — С. 288.

⁸⁵ Кобалевський В. Советское административное право. — Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. — С. 165.

нювати з «управлінським рішенням»⁸⁶. Поняття «управлінське рішення» — це надбання теорії соціального і державного управління, «акт державного управління» — науки адміністративного права. Управлінське рішення — це результат розумово-вольового акту вибору суб'єктом управління (органом, посадовою особою) певного варіанту поведінки, діяльності тих, хто керує, і своєї власної управлінської діяльності. Але для того, щоб управлінське рішення втілювалося в акт управління, необхідним є ще й інший момент — владне волевиявлення суб'єкта управління, направлене зовні. На наш погляд, слід додати, що прийняття правового акта управління передбачає надання управлінському рішенню певної встановленої форми (звичайно — письмової). Саме формальна визначеність правових актів управління надає їм загальнообов'язкової сили. Оформлення правового акта управління полягає у дотриманні процедури його прийняття (узгодження, обговорення, голосування), необхідних вимог діловодства (визначення дати, номера, автора), підписання, інколи й затвердження, реєстрації в органах Міністерства юстиції, оприлюднення.

Сучасна теорія адміністративного права називає акти управління юридичними варіантами управлінських рішень, засобами практичної реалізації завдань і функцій державного управління (органів виконавчої влади)⁸⁷. Головними їх ознаками є: підзаконний характер, офіційність, обов'язковість виконання, породження юридичних наслідків, формальна визначеність.

Підзаконність правових актів управління полягає у тому, що вони можуть бути видані лише на основі і на виконання Конституції та законів України з метою їх деталізації та створення умов для реалізації норм права, що мають найвищу юридичну силу. Видання правових актів управління допускається лише за умови наявності у конкретного органу виконавчої влади повноважень щодо вирішення питань державного управління у певній галузі і відповідного їй законодавчого врегулювання. Так, ст. 14 Закону України «Про радіочастотний ресурс України», яка має назву — «Повноваження НКРЗ щодо регулювання у сфері користування радіочастотним ресурсом України»⁸⁸ — є основою для прийняття Національною комісією з питань регулювання зв'язку (НКРЗ) обов'язкових для виконання актів з питань використання радіочастотного ресурсу в Україні.

Офіційність акта управління полягає у тому, що в ньому знаходить свій зовнішній вияв владна природа державно-управлінської

діяльності, вирішуються певним чином питання реалізації функцій держави. Про офіційний характер акта управління свідчить зображення на ньому державного гербу України і печатки з ним, зазначення у ньому, що він прийнятий на виконання Конституції і законів України, опублікування у офіційних виданнях державних органів, підпис керівником органу управління. Офіційним друкованим органом Кабінету Міністрів України є «Зібрання постанов Уряду». Рішення центральних та місцевих органів виконавчої влади публікуються в спеціально створюваних ними друкованих органах. Так, накази Державної митної служби України оприлюднюються у «Митній газеті», розпорядження Голови Харківської обласної державної адміністрації — в «Офіційних відомостях», що видаються у м. Харкові.

Обов'язковість виконання акта управління також є одним з його головних ознак. Вона є проявом державно-владних повноважень органу виконавчої влади, забезпечується можливістю застосування державного примусу до особи, що ухиляється від його приписів. Обов'язковість акта управління має «подвійне» значення, оскільки він підлягає виконанню не лише особами (органами), на яких розрахований, а й органом державного управління (посадовими особами), що його видали.

Особливістю актів управління є те, що вони *породжують певні юридичні наслідки* — встановлюють правила поведінки, покладають певні обов'язки чи надають права суб'єктам управлінського процесу. Акти управління є юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення, зміна чи припинення правовідносин у сфері державного управління. Так, розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.08.2004 р. № 594-р був затверджений склад колегії Держнаглядохоронпраці, від 13.05.2004 р. № 307 — вирішено питання передачі адміністративної будівлі у м. Києві по вул. Борисоглібській, 18 в оперативне управління Генеральної прокуратури України.

Правові акти управління можуть бути як письмовими, так і усними. Найбільш поширеною є письмова форма акта управління. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» передбачає, що за структурою нормативно-правовий акт (один з основних видів актів управління) має містити такі складові частини:

- а) назва;
- б) преамбула (якщо цього вимагає зміст нормативного акта);
- в) основні складові тексту (розділи, глави, статті, частини статей, пункти, підпункти);
- г) прикінцеві положення;
- д) положення про зміни, скасування інших нормативних актів (у разі необхідності);
- е) додатки та їх перелік (якщо вони є).

⁸⁶ Лазарев Б.М. Управленческое решение и акт государственного управления // Акты Управления (вопросы теории): Межвузов. — Сб. науч. труд. / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. — Иваново, Ивановский государственный университет, 1987. — 146 с. — С. 17–29.

⁸⁷ Богущий В.В. Акты государственного управления: Курс лекций. — Харьков: Нац. юрид. акад. Украины, 1996. — 18 с. — С. 4, 5.

⁸⁸ Офіційний вісник України. — 2004. — № 30. — Ст. 1986.

Реквізитами нормативного акта є:

- а) дата, а в разі необхідності — місце прийняття нормативного акта;
- б) власний номер акта;
- в) посада та прізвище повноваженої посадової особи, яка підписала нормативний акт;
- г) посада та прізвище повноваженої посадової особи, яка скріпила підписом нормативний акт у випадках, передбачених законом;
- д) код акта за Єдиним державним реєстром, після включення акта до цього реєстру.

Усні акти приймаються у випадку необхідності оперативного здійснення державного управління безпосередньо під час управлінської діяльності. Вони зазвичай мають форму розпоряджень (наказів), які надаються керівниками органу управління безпосередньо у стосунках з підлеглими посадовими особами. Наприклад, голова обласної державної адміністрації під час відвідання державного підприємства дає усні розпорядження підлеглим посадовим особам про удосконалення його діяльності, забезпечення сировиною та ресурсами.

Акти управління можуть мати конклюдентну форму (у вигляді жестів, певних дій). Наприклад, актом управління можна розглядати дії працівника ДАІ по регулюванню дорожнім рухом на перехресті. Порушення знаків регулювальника передбачає накладання на правопорушника адміністративного стягнення (ст. 122 КпАП України).

Таким чином, можна визначити, що **правовий акт управління** — це засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, що направлене на встановлення адміністративно-правових норм, виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації завдань і функцій державно-управлінської діяльності.

У сучасних умовах правові акти управління відзначаються різноманіттям як за формою, так і змістом. У науці адміністративного права основним критерієм їх класифікації вважаються **юридичні властивості (зміст) правових актів**⁸⁹. Відповідно до нього правові акти управління поділяють на нормативні та індивідуальні. Інколи відокремлюють ще й змішані, які містять особливості обох перших.

Нормативні акти управління безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права, містять правила поведінки, що регулюють державно-управлінські відносини. Вони розраховані на тривале (неодноразове) застосування, не визначають конкретного (персоніфікованого) адресата. М. Н. Ніколаєва відзна-

⁸⁹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М. ЗЕРЦАЛО, 1997. — С. 242.

чає, що для нормативних актів міністерств і відомств (актів управління з найвищою юридичною силою) є характерним: по-перше, менша юридична сила порівняно з актами вищих органів держави; по-друге, значне превалювання у них похідних (вторинних) норм, які розвивають, деталізують положення законів та інших актів з вищою юридичною силою⁹⁰.

У цілому слід зазначити, що *нормативні акти управління є проявом реалізації правотворчих функцій органів виконавчої влади, найбільш поширеною формою встановлення і перебування адміністративно-правових норм*. Ними вирішуються найбільш важливі, принципові управлінські проблеми. Н. Р. Нижник слушно відзначає, що в умовах побудови демократичної правової держави правове регулювання державно-управлінських відносин набуває нового змісту. Основними принципами правового регулювання має тепер бути послідовність, стабільність і гуманізм. Право має бути регулятором, координатором і стабілізуючим фактором державного управління⁹¹, що має знайти розуміння у кожного державного службовця. Тому важливим є закріплення на рівні закону меж нормотворчих повноважень органів виконавчої влади. На сьогоднішній день в Україні це практично досягнуто лише стосовно місцевих органів виконавчої влади. Так, ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює, що ними вирішуються питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку територій; бюджету, фінансів, обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту, зв'язку; науки, освіти, культури та деякі інші⁹². У ст. 6 цього Закону названі форми нормативних актів місцевих органів виконавчої влади — «голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази» (слід зазначити, що у Конституції України цього не зроблено).

Стосовно нормотворчих повноважень Кабінету Міністрів України і міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, то тут необхідно керуватися лише загальними положеннями ст. 116–117 Конституції України (відповідні закони ще не прийняті остаточно).

Конституція України (розділ VI) стосовно повноважень центральних органів виконавчої влади встановлює лише те, що вони мають визначитися законами України (ст. 120). Тривалий час на розгляді у Верховній Раді України знаходиться проект Закону «Про центральні органи виконавчої влади». Однак через суперечливість

⁹⁰ Николаева М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. — М.: Юрид. лит., 1975. — 144 с. — С. 7–21.

⁹¹ Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. — Киев: НАН Украины, Ин-т государства и права, 1995. — С. 89.

⁹² Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.

позицій різних політичних сил щодо його змісту він і досі не прийнятий. Тому правове регулювання діяльності цих органів здійснюється сьогодні передусім актами Президента України. Враховуючи відсутність відповідного законодавчого регулювання та у зв'язку з необхідністю проведення адміністративної реформи в Україні, 15.12.1999 р. Президент видав Указ «Про систему центральних органів виконавчої влади», який встановив, що в Україні існує (на сьогодні) три види центральних органів виконавчої влади: міністерства; державні комітети (державні служби); центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом в системі центральних органів виконавчої влади у забезпеченні реалізації державної політики у зазначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один з віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань.

Іншим різновидом правових актів управління є **індивідуальні акти**, які необхідно розглядати як найбільш поширену форму діяльності органів виконавчої влади, що пов'язана із застосуванням норм права; рішення компетентних органів управління, згідно з якими виникають, змінюються чи припиняються правовідносини між персоніфікованими суб'єктами адміністративного права. Індивідуальні акти слід розглядати як такі, що мають характерно виражений правовиконавчий характер, такими, що закріплюють юридично-владні волевиявлення органів виконавчої влади.

Особливістю такого роду актів є те, що, по-перше, за їх допомогою вирішуються індивідуальні адміністративні справи, інші питання державного управління; по-друге, вони є персоніфікованими, тобто їх адресатом є певна особа (особи); по-третє, вони є юридичними фактами, які викликають виникнення конкретних адміністративно-правових відносин. Найбільш яскравим прикладом індивідуального акта може розглядатися наказ керівника про призначення тієї чи іншої особи на певну посаду в апараті управління, постанова компетентного органу виконавчої влади (посадової особи) про накладання адміністративного стягнення.

Індивідуальні акти органів виконавчої влади України, що мають управлінський характер, на сьогоднішній день мають передусім форму розпоряджень. Їх видають як Кабінет Міністрів, так і міністерства, державні комітети, а також місцеві державні адміністрації в особі їх керівників. Юрисдикційні акти мають, головним чином, назву постанов. Слід відзначити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення містить основні вимоги до змісту постанови (ст. 283). Так, вона має містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, встановлених при розгляді справи; зазначення нормативне правопорушення; прийняте по справі рішення. Постанова також має містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження тощо.

Необхідно відзначити, що питання про зміст розпоряджень органів виконавчої влади у законодавстві не є врегульованим. Органи управління, приймаючи їх, керуються головним чином, практикою державного управління, що склалася в Україні, інколи затверджують внутрішні інструкції. На наш погляд, окреслена проблема має бути вирішена шляхом прийняття Адміністративного процесуального кодексу, який має врегулювати усі без виключення управлінські процедури.

Потребою дня, з огляду на важливість вдосконалення теорії та практики нормотворчої діяльності органів управління, є необхідність встановлення чіткого співвідношення між поняттям «правові акти управління» і «джерела адміністративного права». Можемо запропонувати виділити наступні відмінності між цими категоріями:

1) джерела адміністративного права, як і правові акти управління, є результатами нормотворчої діяльності державних органів. Однак поняття «джерела адміністративного права» є значно ширшим. Під ними розуміються нормативні акти парламенту, президента, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ, організацій. Правові акти управління мають тільки підзаконний характер. До них не на-

лежать законодавчі акти, міжнародні угоди, ратифіковані Верховною Радою України;

2) правові акти управління можуть мати як нормативний, так і індивідуальний характер. При цьому останні переважають за кількістю. Джерела адміністративного права завжди мають нормативний характер. Однак не виключається, з огляду на їх правотворчий зміст (як основи для розвитку права), визнання джерелами права і рішень Конституційного Суду України, у яких безпосередньо загальнообов'язкові правила відсутні. Але останні не є й індивідуальними актами, оскільки не вирішують безпосередньо долі певних персоніфікованих адресатів, не застосовують норми права до конкретних життєвих обставин. Рішення Конституційного Суду тлумачать, створюють основу для розвитку норм права, у тому числі у сфері державного управління, відмінюють незаконні, неконституційні, такі, що не відповідають природі права норми. З огляду на це, з'являється можливість відзначити ще одну відмінність між поняттям «джерела адміністративного права» і «правові акти управління». Правові акти управління є продуктом діяльності виключно органів державного управління (органів виконавчої влади), тоді як джерелами адміністративного права є й прояви реалізації компетенції парламенту, президента, окремих органів судової влади;

3) існування поняття «правові акти управління» в науці адміністративного права пов'язується лише із зовнішнім виразом правових норм, що встановлюються органами державного управління. Що ж до поняття «джерела адміністративного права», то його можна розглядати не лише в юридичному (формальному) значенні, а й у соціальному, як сукупність існуючих економічних, політичних, демографічних, духовних та інших обставин суспільного розвитку, свідомості і волі народу України (що на них базується), які визначають зміст нормотворчої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування щодо встановлення загальнообов'язкових правил поведінки у галузі державного управління.

Соціальні фактори в наш час відіграють вирішальну роль у процесі формування права, є його рушійною силою, причиною встановлення, зміни і відміни правил поведінки у різноманітних сферах державного управління. Ключову роль тут відіграють безумовно існуючі економічні умови, стан розвитку виробництва матеріальних благ у суспільстві, стабільний грошовий обіг. Головне завдання норм права — стимулювати розвиток економічних відносин у напрямку створення внутрішнього ринку, інтеграції зі світовою економікою. Однак не виключається необхідність врахування при проведенні нормотворчої роботи і тривалих у суспільстві політичних, демографічних, екологічних, природних, національних та інших процесів;

4) зміст категорії «правові акти управління» у науці адміністративного права є більш стабільний, чітко визначений, ніж зміст поняття «джерела адміністративного права», погляди щодо якого постійно змінюються. Поняття «джерело адміністративного права» є більш багатоманітним, аспектним ніж поняття «правовий акт управління». В той же час останній термін не завжди пов'язується з правотворчою діяльністю органів державного управління. Цими органами видається і велика кількість правозастосовчих (індивідуальних) актів. Отже, єдність між категоріями, що розглядаються («джерело права» і «акт управління»), полягає лише у площині нормотворчості органів виконавчої влади.

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2. 1. Нормативно-правові акти органів державної влади — основні джерела адміністративного права

Головною особливістю адміністративного права є різноманіття та численність його юридичних джерел, що зумовлено потребами практичного вирішення комплексних завдань щодо забезпечення цілісного регулювання сфери державного управління. У зв'язку з цим адміністративно-правові норми містяться як у міжнародно-правових угодах, так і в нормативно-правових актах компетентних органів, за юридичною силою від закону і закінчуючи рішеннями місцевих рад та їх виконкомів, наказами керівників державних підприємств, установ, організацій. Означене у значній мірі контрастує з іншими галузями права, зокрема кримінальним⁹³ та кримінально-процесуальним⁹⁴, де їх джерелами є акти виключно єдиного органу законодавчої влади.

Різноманіття форм виразу адміністративно-правових норм ускладнює процес їх застосування (реалізації) державними та недержавними органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Тому велике теоретичне та практичне значення має розподіл (класифікація) їх на види, групи за відповідними критеріями. З'ясування потребують і внутрішні зв'язки між ними, особливості їх функціонування та співвідношення, які обумовлені єдиним предметом правового регулювання та компетенцією органів, що їх приймають.

Системний аналіз джерел адміністративного права дає, на наш погляд, можливість: по-перше, комплексно дослідити механізм впливу норм права на управління, по-друге, повніше виявити юридичні аспекти взаємодії структурних ланок державного управління, по-третє, глибше встановити внутрішні зв'язки у самому управлінському нормативному «масиві», по-четверте, зрозуміти залеж-

⁹³ Володько М. В., Хазін М. А., Чернишова Н. В. Кримінальне право України: Посібник. — К.: Наукова думка, 1995. — 455 с. — С. 14.

⁹⁴ Міхеєнко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П. Кримінальний процес України: Підручник. — К.: Либідь, 1992. — 489 с. — С. 15.

ність між адміністративно-правовою дійсністю та навколишніми соціальними явищами, процесами, на які вона впливає.

Філософія поняття «система» визначає як сукупність елементів, які знаходяться у взаємовідносинах та утворюють певну цілісність, єдність⁹⁵. Цю властивість мають майже усі явища об'єктивного світу. Не обминає це і право, яке на думку В. К. Бабаєва, є логічною системою⁹⁶. Все міцніше в юридичній літературі стверджується і поняття «правова система», яка окрім системи права включає у себе правову політику, правову ідеологію та правову (юридичну) практику⁹⁷.

Потреби систематизації чинного адміністративного законодавства зумовлюють необхідність системного розгляду всієї сукупності джерел цієї галузі права. Застосовуючи системний підхід, В. М. Самсонов визначає адміністративне законодавство як «цілісну систему, яка складається з багатьох нормативних актів та виражена у відповідній структурі»⁹⁸. Разом з тим, до нього (тобто до законодавства) не можна включати всі без винятку нормативно-правові акти, які містять норми адміністративного права, а лише відповідні форми закріплення рішень парламенту, президента та уряду. Це впливає із змісту ст. 118 Конституції України, відповідно до якої: «Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня». У ст. 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення до законодавства також віднесені й урядові рішення. Це дає змогу віднести до адміністративного законодавства окрім актів парламенту й укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України. Нормативно-правові акти інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ та організацій є джерелами адміністративного права, але їх не можна відносити до системи адміністративного законодавства.

Нормативно-правовий акт є результатом реалізації компетенції відповідного органу державної влади. Тому структуру системи джерел адміністративного права значною мірою визначають принципи побудови органів державного управління. Якщо Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади, то виконавча влада, головним завданням якої є реалізація законів та контроль за їх виконанням, організована як система. Ст. 113 Конституції Ук-

⁹⁵ Философский словарь / Под ред И. Т. Фролова. — 4-е изд. — М.: Политиздат, 1981. — 445 с. — С. 329.

⁹⁶ Бабаев В. К. Теория государства и права: Учебник. — М.: Юристъ, 2003. — 592 с. — С. 211.

⁹⁷ Малишко М., Погорілко В. Правова система — система права — система законодавства суверенної України // Право України. — 1993. — № 9–10. — С. 10–13.

⁹⁸ Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. — Харьков: Основа, 1991. — 120 с. — С. 69, 70.

раїни визначає: «Кабінет Міністрів є вищим органом в системі органів виконавчої влади». Характеризуючи побудову органів виконавчої влади В. Б. Авер'янов достатньо точно відзначає, що для них властиві «певні ознаки, притаманні соціальним системам: єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність зв'язків між структурними ланками»⁹⁹.

На відміну від органів місцевого самоврядування, громадських організацій, діяльність органів виконавчої влади завжди має державний характер¹⁰⁰. З огляду на це, в адміністративно-правовій науці термін «органи виконавчої влади» визначають як «організаційно відокремлену частину державно-управлінського апарату, що здійснює від імені та за дорученням держави відповідні функції і внаслідок цього наділена відповідною компетенцією, певною організаційною структурою, територіальним масштабом діяльності»¹⁰¹. Визначальним зв'язком між елементами системи органів виконавчої влади є зв'язок ієрархічного типу, який відображає тут дію принципу централізму¹⁰². Система органів виконавчої влади складається із наступних підпорядкованих один одному організаційно-правових рівнів:

1. Вищий — Кабінет Міністрів України;

2. Центральний — міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом;

3. Місцевий (територіальний) — органи загальної компетенції: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації; органи спеціальної (галузевої) компетенції, які підпорядковані центральним органам виконавчої влади та взаємодіють із місцевими державними адміністраціями (наприклад, обласне управління охорони здоров'я, обласне управління юстиції).

Для виконання функцій виконавчої влади кожен з її структурних елементів наділяється державно-владними повноваженнями, однією із форм реалізації яких є прийняття правових актів управління, у тому числі і нормативних. Так, уявляється, що основними функціями та повноваженнями Кабінету Міністрів України мають бути:

а) у сферах економіки, фінансів, науки і технологій: прогнозування і регулювання економіки України, сприяння розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності

⁹⁹ Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. — К.: Ін. Юре, 1997. — 48 с. — С. 9.

¹⁰⁰ Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Зеркало, 1997 — 672 с. — С. 128.

¹⁰¹ Коваль Л. В. Административное право: Курс лекцій. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с. — С. 32, 33.

¹⁰² Кисіль С. П. Організаційно-структурні аспекти виконавчої влади в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 // НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1997. — 15 с. — С. 5-8.

та забезпечення соціальної спрямованості економіки, організація управління об'єктами права державної власності, розробка і реалізація загальнодержавних програм економічного розвитку; вжиття заходів щодо підтримки національного товаровиробника, структурної перебудови економіки та прискореного розвитку її пріоритетних галузей, проведення земельної реформи, залучення інвестицій в економіку України, утворення і використання державних резервних фондів, визначення порядку формування та розміщення замовлень на виробництво продукції для державних потреб; розробка і виконання Державного бюджету України, контроль обслуговування державного боргу, дотримання порядку державного ціноутворення, випуск державних внутрішніх позик, визначення умов проведення грошово-речових лотерей, сприяння забезпеченню стабільності грошової одиниці України тощо;

б) у сферах соціального розвитку, освіти та культури: вжиття заходів щодо підвищення реального рівня життя населення, забезпечення його зайнятості, пріоритетності соціального розвитку села, професійної орієнтації, підготовки і перепідготовки працівників, соціального захисту непрацевдатних і малозабезпечених верств населення, охорони сім'ї, материнства та дитинства, регуляції міграційних процесів, створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку галузей охорони здоров'я, освіти, культури, спорту і туризму, забезпечення духовно-культурного розвитку української нації, всього українського народу тощо;

в) у сферах гарантування прав і свобод людини, законності та громадського порядку: організація і контроль дотримання органами виконавчої влади законодавства, що визначає права і свободи людини та громадянина, гарантії їх реалізації та захисту, забезпечення охорони приватної та інших форм власності, зміцнення громадського порядку, активна боротьба зі злочинністю, організація виконання судових рішень, вжиття заходів щодо соціального захисту працівників (та членів їх сімей) правоохоронних та судових органів.

Спеціальні функції та повноваження Кабінет Міністрів України має у сфері національної безпеки, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності тощо. Повноваження Кабінету Міністрів України мають бути визначені в Законі України «Про Кабінет Міністрів України».

Широкий спектр повноважень, які впливають із статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, зумовлює необхідність прийняття ним великої кількості правових актів, у тому числі й тих, що містять норми права управлінського характеру (адміністративно-правові норми). Схожа ситуація виникає і у зв'язку із здійсненням своїх функцій центральними та

місцевими органами виконавчої влади.

В адміністративно-правовій літературі висловлено цілком слушне міркування, згідно з яким норми цієї галузі права можуть міститися і в нормативних актах адміністрацій державних підприємств, установ і організацій¹⁰³. Ці питання становлять проблему локального адміністративно-правового регулювання і є одним із способів децентралізованого державного впливу на суспільні відносини¹⁰⁴. Хоча головною метою створення і діяльності державних підприємств, установ, організацій є відповідно отримання прибутку чи виконання окремих соціально-культурних і адміністративно-політичних функцій держави, їх органи управління функціонують як низова ланка в системі органів державного управління¹⁰⁵. Право видавати правові акти керівництвом цих утворень обумовлено необхідністю реалізації компетенції власника майна, тобто держави в особі її органів. Іншими словами, ці повноваження мають як би «залишковий» характер від повноважень органів виконавчої влади, які здійснюють управління державним майном (Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна). Правовий статус адміністрації державних підприємств, установ, організацій визначається, головним чином, у їх статутах та положеннях, які затверджуються рішеннями відповідних органів держави. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 05.10.2004 р. утворена Національна акціонерна компанія «Вугілля України» та затверджено її Статут. Згідно п. 35 Статуту управління поточною діяльністю компанії здійснює її президент, який є одноосібним виконавчим органом управління компанії. У п. 38 Статуту визначено право президента компанії видавати накази з питань діяльності цього конгломерату.

Чинне законодавство України уможливило зайняття окремими державними підприємствами домінуючого, монопольного становища на деяких ринках товарів чи послуг. У зв'язку з цим конкретна фізична або юридична особа не може задовольнити свої потреби, не вступивши в стосунки з відповідним суб'єктом господарювання. Подібні випадки мають місце, наприклад, у галузі надання послуг місцевого телефонного зв'язку, комунальних послуг, залізничного транспорту та деяких інших. Так, нормативний характер мають, наприклад, наказ Українського державного підприємства поштово-зв'язку «Укрпошта» від 04.12.2003 р. № 470, яким затверджено тарифи на інші послуги поштового зв'язку, що пропонуються на всій території України цим національним оператором зв'язку¹⁰⁶, на-

каз Державної акціонерної холдингової компанії «УКРГАЗ» від 30.07.1997 р. «Про затвердження Положення про порядок технічного обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання житлових будинків, громадських будівель, підприємств побутового та комунального призначення»¹⁰⁷ та ін.

Адміністративно-правовий характер мають акти керівників державних підприємств, установ і організацій, якими затверджується положення про їх відділи та служби, встановлюється порядок взаємовідносин між самостійними структурними ланками та інші.

Отже, здійснення державного управління виконавчими органами держави, органами місцевого самоврядування та адміністрацією державних підприємств, установ і організацій зумовлює наявність складної, масивної сукупності нормативно-правових актів адміністративно-правового характеру. Різний правовий статус нормотворчих органів, їх побудова згідно з принципом ієрархічності утворюють такі ж самі стосунки й між відповідними нормативно-правовими актами і є вирішальним фактором утворення системи джерел адміністративного права¹⁰⁸.

Розподіл форм виразу загальнообов'язкових правил поведінки у сфері державного управління залежно від місця органу, що їх видав, означає таку їх вертикальну структуру, на чолі якої стоять закони та постанови парламенту. За ними слідує укази Президента України, постанови та розпорядження уряду. Їм повинні відповідати усі інші акти управління, а всі вони у сукупності, згідно з принципом верховенства закону, який опосередковано встановлено у ст. 6 та ст. 8 Основного Закону, повинні відповідати Конституції України, яка має найвищу юридичну силу. Врахування цих положень у повсякденній діяльності виконавчо-розпорядчих органів слід розглядати як одну з умов функціонування режиму законності у сфері державного управління¹⁰⁹.

Переважна більшість нормативних актів, що містять норми адміністративного права, видається органами виконавчої влади. Разом з тим головною тенденцією розвитку системи джерел адміністративного права варто визнати розширення у ній місця закону. Згідно зі ст. 92 Конституції України виключно ним можуть регулюватись: права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організація державної статистики та інформатики; основи національної безпеки, організація Збройних Сил України; засади забезпечення

¹⁰³ Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України: Конспект лекцій. — Харків: Націон. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. — 160 с. — С. 13.

¹⁰⁴ Гетьманцева Н. Д. Поняття, особливості і умови законності локальних актів // Наук. вісн. Чернів. ун-ту: Зб. наук. праць. — Чернівці, 1997. — Вип. 18. — С. 79–84.

¹⁰⁵ Шульга М. Г. Адміністративно-правовий статус адміністрації державного підприємства: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 // Українська юридична академія. — Харків, 1991. — 22 с. — С. 11, 12.

¹⁰⁶ Офіційний вісник України. — 2003. — № 51. — Ст. 2732.

¹⁰⁷ Там само. — 1997. — № 41. — Ст. 269.

¹⁰⁸ Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. — М.: Наука, 1987. — 150 с. — С. 58.

¹⁰⁹ Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении // Государство и право. — 1992. — № 3. — С. 3–12.

громадського порядку; правовий режим державного кордону, воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них та ін.

Питанням закону як джерела права приділено достатньо уваги у правовій науці¹¹⁰. Враховуючи наявність у ньому матеріальних та соціально-правових ознак, закон, як правило, визначають як прийнятий законодавчим органом або шляхом всенародного волевиявлення правовий акт з основних питань життя держави, який має вищу юридичну силу¹¹¹.

За своєю природою закон є актом, який приймається парламентом, як органом колегіальної думки представників народу або безпосередньо народом шляхом голосування (референдуму). У ньому втілюється загальна воля населення України, соціально прийнятні критерії справедливості.

За змістом цей правовий акт упорядковує найбільш важливі, типові, стійкі управлінські відносини в економічній, політичній, соціальної, екологічній, культурній, міжнародній та в інших галузях діяльності держави. За значенням він є актом первинного характеру, у ньому містяться установчі, базові адміністративно-правові норми, які є відправними для усієї системи адміністративного права, встановлюють, змінюють її основи.

Юридичними властивостями закону є його вища юридична сила, яка проявляється у його беззаперечності стосовно підзаконних актів. Видання нового акта парламенту відповідно обумовлює зміни у підзаконних актах.

Отже, закони як джерела адміністративного права є певною мірою еталонами вираження волі народу України, закріплюють і забезпечують найбільш важливі аспекти організації і діяльності органів виконавчої влади, державної служби, правового статусу особи у сфері державного управління, створюють режим відповідальності в цій галузі, а також регулюють порядок реалізації інших адміністративно-примусових заходів органами управління, правоохоронними органами та судами.

У реальному житті іноді виникають ситуації, далекі від теоретичних конструкцій. Деколи закони та підзаконні акти не відповідають один одному. Це можливо пояснити тим, що правова система України у зв'язку з прийняттям Основного Закону знаходиться у стадії активного оновлення, нові закони здебільшого мають програмний характер, розраховані на майбутнє, не завжди мають достатні економічні передумови для їх виконання. При цьому також

¹¹⁰ Лукьянова Е. А. Закон как источник советского государственного права. — М.: Изд-во МГУ, 1988. — 152 с. — С. 23–41.

¹¹¹ Назаренко Є. Закон у системі нормативно-правових актів України // Право України. — 1995. — № 12. — С.11.

чимале значення має професійний рівень як законодавців, так і працівників органів виконавчої влади, які займаються правотворчістю. Крім того, і серед населення України ще не цілком подолалий правовий нігілізм. Поряд із цим, як відзначає Н. Р.- Нижник: «для того, щоб закони «працювали», необхідні й інші передумови, передусім загальний правопорядок, стабільний грошовий обіг»¹¹².

Умовою забезпечення режиму законності є й чітке додержання відповідності змісту правового акта його формі. Саме закон має регулювати найбільш важливі суспільні відносини у сфері державного управління. Особливо великою є роль цього нормативного акта у встановленні нових типів стосунків між учасниками управлінського процесу, найбільш повному врахуванні в ньому інтересів особи, громадянина, започаткуванні «вільних» засад функціонування економіки.

Вирішальне значення у встановленні основ правового регулювання державного управління належить Конституції України. Вона акумулює головні засади, задає суспільним відносинам цільову та цілісну структуру, закладає в них немов би «генетичний код». Конституція є Основним Законом держави, має установчий характер. Цим підкреслюється її значення як головного джерела права, основи усієї юридичної системи суспільства¹¹³. Закріплення у ній основ організації та діяльності органів виконавчої влади надає державному управлінню як динамічному процесу елемент виваженості, стабільності. Встановлені Конституцією норми відзначаються тривалістю існування у часі, перспективністю, оскільки не всі вони можуть бути реалізовані в даний момент.

Конституція має вищу юридичну силу. Всі закони та підзаконні акти видаються на її основі, не повинні суперечити конституційним приписам. Враховуючи це, вчені-юристи поділяють усі закони на *конституційні* та *звичайні*¹¹⁴. До конституційних, крім Конституції, належать закони, якими вносяться зміни, доповнення до Конституції. Так, 08.12.2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України», яким ст. 76, 78, 81–83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112–115 викладені в новій редакції, а також змінені ст. 106, 120–122, 141 Основного Закону України. Цей Закон України (в разі неприйняття парламентом до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України що-

¹¹² Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. — К.: НАН Украины, Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого, 1995. — 208 с. — С. 79.

¹¹³ Тодыка Ю. Н., Супрунок Е. В. Конституционное право Украины: отрасль права и наука: Учебное пособие. — Симферополь: Таврида, 1997. — 128 с. — С. 38.

¹¹⁴ Воронов М. Н. О понятии и видах законов Верховного Совета Украины // Проблемы проведения правовых реформ в Украине: 36. науч. прац. — Харків: Націон. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. — С. 20–24.

до удосконалення системи місцевого самоврядування) набуде чинності з 1 січня 2006 року¹¹⁵. Приймаються конституційні закони лише тоді, коли за них проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради (ст. 156 Конституції України).

Усі інші закони — звичайні. Серед них виділяють *кодифіковані та прості*.

Кодифікований закон (кодекс) — це єдиний, зведений, юридично і логічно цілісний, внутрішньо узгоджений акт парламенту, який забезпечує системне регулювання певної сфери суспільних відносин. В адміністративному праві на сьогоднішній день, на жаль, не створено такого узагальнюючого акта у сфері управлінської діяльності (Адміністративного кодексу). На цьому шляху існують труднощі об'єктивного плану — широке коло суспільних відносин, які складають предмет даної галузі права. У зв'язку з цим систематизація адміністративно-правових норм проводиться переважно за певними їх інститутами. Так, норми, що регулюють питання адміністративної відповідальності, знаходяться у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Деякі галузеві правила поведінки є у Митному, Водному, Земельному кодексах України тощо.

Простий закон — це акт парламенту, що приймається на основі Конституції України та інших конституційних законів з інших питань, які входять у його компетенцію. Такі нормативні акти Верховної Ради України є найбільш поширеними, регулюють різноманітні аспекти державного управління. Зокрема, ключову роль для функціонування інституту державної служби має Закон України «Про державну службу», який спрямований на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. У преамбулі Закону вказано, що він визначає загальні засади діяльності, а також правовий статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті¹¹⁶. Але практично ним регулюється функціонування апарату органів виконавчої влади.

Норми, присвячені питанням адміністративної відповідальності, крім Кодексу України про адміністративні правопорушення, знаходяться у законах «Про боротьбу із корупцією», «Про надзвичайний стан», «Про відповідальність підприємств, установ, організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» та ряді інших.

Управлінню адміністративно-політичною діяльністю присвячені закони «Про Службу безпеки України», «Про Збройні сили України», «Про міліцію», «Про державний кордон» та деякі інші.

¹¹⁵ Голос України. — 08.12.2004. — № 233 (Спецвипуск).

¹¹⁶ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

Крім законів, Верховна Рада приймає постанови (ст. 91 Конституції України). Вони мають організаційно-правовий характер та займають за юридичною силою наступний після законів рівень.

Постановами Верховна Рада України здебільшого вирішує внутрішні питання організації своєї роботи (у цьому разі ці акти можуть мати нормативний характер, але їх чинність розповсюджується лише на структури і службовців єдиного органу законодавчої влади в Україні, вони не діють зовні), а також реалізує кадрові, контрольні та інші установчі щодо виконавчої та судової гілок державної влади повноваження (за таких умов, постанови є актами індивідуальної, разової дії). Крім того, постановами парламент іноді ухвалює, вводить чи призупиняє дію законів України. Подібні документи мають нормативно-допоміжний характер, визначають умови та термін дії законів. З огляду на це, їх можна розглядати як джерела права у правотворчому значенні, але не слід відносити до нормативно-правових актів, адже норми права у них безпосередньо не містяться.

Особливістю сучасної правової системи, порівняно з її станом до проголошення незалежності Україною, є поява нового виду підзаконних нормативно-правових актів — указів Президента, які видаються на основі та на виконання Конституції та законів України у межах його повноважень.

Важливість цієї групи нормативних актів у системі регулювання державних управлінських відносин обумовлена, перш за все, статусом Президента. Він є Главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини та громадянина. Президент не належить до жодної з гілок державної влади. Однак, стосовно виконавчої влади він наділений значними повноваженнями (насамперед — кадровими). Так, згідно з п. 9–14 ст. 106 Конституції (з врахуванням змін до Основного Закону України, які згодом набудуть чинності) Президент бере участь у процесі формування керівництва цих органів влади (вносить подання до Верховної Ради України про призначення прем'єр-міністра України, міністра оборони, міністра закордонних справ України та голови Служби безпеки України, а також призначає і звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу уряду, голів місцевих державних адміністрацій), а також оформляє систему центральних органів виконавчої влади (утворює, реорганізує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на їх утримання). Крім того, п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України надає Президенту України право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Основному Закону України з одночасним звернен-

ням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, п. 16 цієї статті — скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, ч. 8 ст. 118 — відмінити рішення голів місцевих державних адміністрацій, у тому числі й з огляду на їх невідповідність його указам.

Таким чином, Президент України ніби стоїть над виконавчою гілкою влади, — є її главою.

За змістом рішення Глави держави, на відміну від законів, мають або нормативний (укази), або індивідуальний (укази і розпорядження) характер. За юридичною силою вони відносяться до підзаконних актів. Це випливає з аналізу положень ч. 3 ст. 106 Основного Закону, де сказано, що «Президент України на основі та на виконання Конституції та законів видає укази та розпорядження».

Здійснюючи повноваження у сфері виконавчої влади, Президент України видає нормативні акти, які насамперед стосуються організації та діяльності органів виконавчої влади. Саме його указами утворюються, реорганізуються та ліквідуються міністерства та інші центральні відомства. Так, з метою вдосконалення структури органів виконавчої влади, підвищення ефективності державного управління, відповідно до Концепції адміністративної реформи, Президентом України 15.12.1999 р. видано Указ «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади», яким значно скорочена кількість міністерств та державних комітетів, затверджена нова схема їх організації і взаємодії¹¹⁷. На період до прийняття відповідного закону, основи правового статусу центральних органів виконавчої влади врегульовано Указом Президента від 15.12.1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади».

Значна кількість актів прийнята Президентом з питань державної служби. Головним чином вони направлені на вирішення проблем кадрової політики — підготовки, атестації, підвищення кваліфікації державних службовців. Наприклад, укази «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.2004 р.¹¹⁸ «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 09.11.2000 р.¹¹⁹

Норми адміністративного права містяться також і в актах Президента, що стосуються управління економікою держави. Наприклад, укази «Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України» від 07.07.2003 р.¹²⁰, «Про Заходи щодо детінізації економіки України на 2002–2004 роки» від 05.03.2002 р.¹²¹,

«Про заходи щодо розвитку кооперативного руху та посилення його ролі в реформуванні економіки України на ринкових засадах» від 19.12.2000 р.¹²²

Наступну сходинку в ієрархії джерел адміністративного права займають нормативні постанови Кабінету Міністрів України.

Постанова — це нормативний акт, який приймається на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента колегіальним шляхом у межах повноважень Уряду. Вона є загальнообов'язковою на всій території держави.

Значення та порядок прийняття нормативних актів Кабінетом Міністрів України обумовлені його статусом у системі виконавчих органів держави. Уряд відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді у межах, передбачених ст. 85, 87 Конституції України. Свої повноваження реалізує як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Рішення Кабінету Міністрів України можуть бути у формі постанов (мають нормативний характер) та розпоряджень (індивідуальний характер). Вони приймаються на засіданнях Уряду шляхом голосування. Для цього необхідна більшість голосів його членів. Акти Кабінету Міністрів підписує прем'єр-міністр України. Постанови повинні бути зареєстровані у Міністерстві юстиції та включені в Єдиний державний реєстр нормативних актів України.

У нормативних актах Уряду конкретизуються положення законів та указів Президента, в тому числі з питань, які є предметом адміністративно-правового регулювання. Іноді їх прийняття окремо передбачено в актах Верховної Ради України та Глави держави. Крім того, Кабінет Міністрів України самостійно приймає рішення, які стосуються питань державного управління, віднесених до його компетенції. Ними, як і актами Президента, регулюються організація та діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, питання управління економікою та соціально-культурним будівництвом держави тощо. Так, Кабінетом Міністрів України прийнято постанови «Про затвердження Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 роки» від 02.10.2003 р. № 1546¹²³, «Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини» від 29.04.2004 р. № 553¹²⁴, «Про затвердження Державної програми запобігання і боротьби з підтопленням земель» від 29.04.2004 р. № 545¹²⁵ та ін.

Постановами Уряду затверджуються також статuti, положення, правила, інструкції та інші акти.

¹¹⁷ Офіційний вісник України. — 1999. — №50. — Ст. 2435.

¹¹⁸ Там само. — 2004. — № 10. — Ст. 578.

¹¹⁹ Там само. — 2000. — № 46. — Ст. 1982.

¹²⁰ Урядовий кур'єр. — 2003. — 16 липня. — С. 4.

¹²¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 10. — Ст. 470.

¹²² Офіційний вісник України. — 2000. — № 51. — Ст. 2198.

¹²³ Там само. — 2003. — № 40. — Ст. 2105.

¹²⁴ Там само. — 2004. — № 17. — Ст. 1183.

¹²⁵ Там само. — 2004. — № 17. — Ст. 1179.

Статут, положення — це звід правових норм, який визначає організацію та діяльність окремих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій загальнодержавного підпорядкування, їх службовців та інших осіб у певних сферах економічної, соціальної, культурної та іншої діяльності. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів від 06.04.1998 р. затверджений «Статут залізниць України»¹²⁶, від 17.08.2001 р. «Типовий статут державної аварійно-рятувальної служби»¹²⁷, від 15.10.2004 р. «Положення про порядок здійснення перевезення радіоактивних матеріалів територією України».

Правила — це нормативний акт, що конкретизує норми права більш загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних галузях державного управління та носить процедурний характер. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 р. затверджені «Правила організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг»¹²⁸.

Інструкція — це нормативний документ, яким роз'яснюється порядок застосування закону чи іншого акта з більшою юридичною силою, створюється механізм їх реалізації. Постановами Кабінету Міністрів України затверджені: «Примірна інструкція з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» від 17.10.1997 р.¹²⁹, «Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р.¹³⁰

Окрім постанов, Кабінет Міністрів України видає і **розпорядження**, які також є владними актами, обов'язковими для виконання усіма державними та недержавними органами, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, до яких вони адресовані. Розпорядження мають, як правило, індивідуальний характер, вирішують конкретні управлінські справи, стосуються конкретних дій, фактів, адресуються певним органам та особам. Вони видаються одноособово прем'єр-міністром, першим віце-прем'єр-міністром і не потребують колегіального обговорення.

Значна кількість джерел адміністративного права представлена нормативними актами центральних органів виконавчої влади, до яких відносяться міністерства, державні комітети, а також центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом (державні

¹²⁶ Офіційний вісник України. — 1998. — № 14. — Ст. 150.

¹²⁷ Там само. — 2001. — № 34. — Ст. 1587.

¹²⁸ Там само. — 2004. — № 17. — Ст. 1189.

¹²⁹ Там само. — 2003. — № 31. — Ст. 1627.

¹³⁰ Там само. — 1997 р. — № 43. — Ст. 50.

служби, адміністрації). Владні повноваження цих органів здійснюються, як правило, одноособово його керівником — міністром, головою державного комітету, який персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи органу.

Згідно із ч. 1 п. 6 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України від 12.03.1996 р.: «Міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання»¹³¹.

Накази — це нормативні акти функціонально-галузевого характеру, які видаються одноособово керівниками центральних органів виконавчої влади у межах повноважень цих органів. Із цього визначення можливо виділити наступні ознаки наказу:

- 1) містить у собі приписи загальнообов'язкового характеру;
- 2) видається міністром або керівником іншого центрального органу виконавчої влади;
- 3) являє собою акт, який видається в одноосібному порядку.

Із самої назви «наказ» випливає те, що приписи таких актів є обов'язковими для виконання. Так, у тлумачному словнику російської мови наказом називається «обов'язкове для виконання офіційне розпорядження керівника, тобто того, хто наділений владою»¹³². Тому зрозуміло, що у формі наказу не містяться рекомендації, поради.

Другою характерною ознакою наказу є те, що він являє собою рішення міністра. Однак це не означає, що нормативний акт цієї форми може бути підписаний лише ним. У практиці трапляються випадки тривалої відсутності керівника центрального органу виконавчої влади (хвороба, відрядження, відпустка тощо), тому правом підпису може володіти особа, яка виконує обов'язки міністра (це, як правило, його перший заступник).

Третьою ознакою наказу є те, що він видається одноособово. Хоча у кожному міністерстві є колегія, яка обговорює найбільш важливі питання управління, вона є все ж таки дорадчим органом, рішення якого провадяться у життя актами керівника міністерства.

В юридичній літературі акти міністерств називають ще відомчими¹³³. Вони відображають усвідомлення та оцінку центральним органом виконавчої влади (відомством) покладеної на них державою соціальної функції. У зв'язку із цим відзначаються двома характерними сторонами. До першої відносяться: можливість гнучкого регулювання управлінських відносин у визначеній сфері залежно від умін у суспільстві; їх оперативність, порівняно з процедурою прий-

¹³¹ Урядовий кур'єр. — 1996. — 28 березня. — С. 4.

¹³² Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М.: Рус. яз., 1991. — 917 с. — С. 590.

¹³³ Жевакин С. Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий политический обзор // Государство и право. — 1996. — № 11. — С. 98–104.

няття рішень колегіальними органами; наявність спеціальних знань та досвіду у їх розробників. До другої — вузькість та однобічність рішення, що приймається, перевага суто відомчих інтересів. Враховуючи останнє, актуальним є здійснення належного контролю за змістом цих актів.

Міністри видають також і розпорядження. Однак у такий спосіб вирішуються тільки індивідуальні питання діяльності органу, як то: призначення чи звільнення керівників певних відділів, управлінь, дача обов'язкових вказівок підлеглим тощо. Накази також можуть бути індивідуальними, але як такі вони не є джерелами права (в тому числі й адміністративного).

Міністром можуть затверджуватися правила, інструкції, положення і т. і. Стосовно останніх М. Н. Миколаєвою висунута пропозиція, згідно якої їх слід відносити до залежних, похідних від наказів¹³⁴. На наш погляд, ці нормативно-правові акти є «вторинними» джерелами права центральних органів виконавчої влади.

За юридичною силою нормативні акти відомств бувають двох видів: загальнообов'язкові та обов'язкові у межах системи відповідного міністерства, державного комітету.

Загальнообов'язковими є рішення, які розповсюджуються на центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства, установи незалежно від форм власності, а також на громадян. Однак можливість прийняття таких актів певним відомством повинна бути передбачена законодавством (ч. 2 п. 6 Загального положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади), тобто законом, указом або розпорядженням Президента, постановою Кабінету Міністрів. Певною мірою ці повноваження мають делегований характер. Так, Міністерством фінансів України 06.03.1997 р. на виконання п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 11.08.1995 р. «Про застосування ст. 13 Закону України «Про державну службу» видано наказ «Про затвердження форми декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця або особи, що претендує на заняття посади державного службовця»¹³⁵. Дана форма декларації є обов'язковою для службовців усіх державних органів (законодавчої, виконавчої та судової гілок влади).

Норми, що надають міністерствам та іншим центральним відомствам право приймати загальнообов'язкові нормативні акти, містяться також і у положеннях про ці органи. Зокрема, у п. 8 Положення про Міністерство юстиції, яке затверджене Указом Президента України від 30.12.97 р., сказано: «У випадках, передбачених законо-

давством, нормативно-правові акти Міністерства є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами»¹³⁶.

Чимало загальнообов'язкових рішень приймається центральними органами виконавчої влади, які здійснюють міжгалузеве управління, контроль у певних сферах суспільного життя. Наказами Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 р. затверджені, наприклад, інструкції: «Про порядок накладання і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства», «Про порядок застосування державною санітарно-епідеміологічною службою України адміністративно-запобіжних заходів (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення)»¹³⁷.

У значній частині випадків центральні органи виконавчої влади приймають рішення, які обов'язкові для виконання у межах відповідного відомства.

Іноді міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади видають спільні акти. Зокрема, 27.01.2004 р. Міністерство охорони здоров'я України та Державний комітет України з питань регуляторної політики і підприємництва видали спільний наказ № 04/42, яким затвердили Порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, пересилання, ввезення, вивезення, відпуску, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів¹³⁸; 30.09.2004 р. Міністерство освіти і науки України, Національна академія наук України та Вища атестаційна комісія України своїм наказом №768/431/547 затвердили Положення про електронні наукові фахові видання.

Особливе місце у системі джерел адміністративного права займають нормативні акти Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (надалі АРК). Згідно Конституції АРК (прийнятої 21.10.1998 р.), Верховна Рада АРК приймає: Конституцію АРК, яка затверджується Верховною Радою України, та інші нормативно-правові акти у формі рішень та постанов¹³⁹.

Рішеннями Верховної Ради АРК може здійснюватися нормативне регулювання із власних для АРК питань: сільського господарства, лісів; меліорації та кар'єрів; громадських робіт, ремесел і промислів; благодійної діяльності; містобудування і житлового господарства; курортно-рекреаційної сфери, та з інших питань, передбачених і делегованих законами України.

¹³⁴ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств в СССР. — М.: Юрид. лит., 1975. — 144 с. — С. 66.

¹³⁵ Офіційний вісник України. — 1997. — № 14. — С. 214.

¹³⁶ Офіційний вісник України. — 1998. — № 2. — С. 14.

¹³⁷ Там само. — 1996. — № 7. — Ст. 15.

¹³⁸ Там само. — 2004. — № 5. — Ст. 275.

¹³⁹ Там само. — 1999. — № 1. — Ст. 49.

Нормативні акти Верховної Ради АРК повинні відповідати Конституції та законам України, які мають щодо них вищу юридичну силу. В іншому випадку Президент України має право зупинити їх дію і одночасно звернутися до Конституційного Суду України для їх оцінки на предмет конституційності. Така практика має місце. Президент України після прийняття Конституції України видавав такі укази у десяти випадках: 16.04.1997 р. — «Про зупинення дії Закону Автономної Республіки Крим «Про об'єднання громадян»¹⁴⁰, 24.04.1997 р. — «Про зупинення дії нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим»¹⁴¹, 08.05.2002 р. — «Про зупинення дії Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 21.11.2001 р. № 2135–2/01»¹⁴² та ряд інших. Більшість з призупинених нормативно-правових актів АРК Конституційним Судом України були визнані такими, що не відповідають Основному Закону України, і були скасовані.

Рада міністрів АРК є органом виконавчої влади, який самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим (ст. 35 Конституції АРК). Вона формується Верховною Радою АРК на термін її повноважень і відповідальна перед нею. При здійсненні функцій і повноважень, делегованих Раді Міністрів АРК законами України, підзвітна та підконтрольна Кабінету Міністрів України.

Нормативними актами Ради міністрів АРК є постанови, які можуть прийматися з питань розвитку економіки, соціальної сфери, фінансової, кредитної та цінової політики, промисловості, паливно-енергетичного комплексу, сільського та лісового господарства, водогосподарського будівництва і зрошуваного землеробства та інших. У порядку, визначеному Верховною Радою АРК, Рада Міністрів може укладати міжнародні договори і угоди з питань, віднесених до відання АРК.

Постанови Ради Міністрів АРК, видані у зв'язку з реалізацією власної компетенції, повинні відповідати Конституції та законам України, Конституції та нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК. У випадку їх невідповідності остання має право їх скасувати. Коли вони прийняті з питань, делегованих державою, і суперечать законодавству України (законам, указам і розпорядженням Президента, постановам і розпорядженням Кабінету Міністрів України), то Верховна Рада АРК зупиняє їх дію і звертається до Президента України про їх скасування. Більше того, п. 16 ст. 106 Конституції України не обмежує взагалі Президента України у скасуванні будь-якого рішення Ради Міністрів АРК.

¹⁴⁰ Офіційний вісник України. — 1997. — № 16. — Ст. 19.

¹⁴¹ Там само. — 1997. — № 17. — Ст. 11.

¹⁴² Там само. — 2002. — № 19. — Ст. 962.

Наступну сходинку у системі нормативних актів — джерел адміністративного права займають акти голів місцевих державних адміністрацій (обласного, міст Києва та Севастополя, районного рівня). Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази. Акти місцевих державних адміністрацій повинні відповідати Конституції, законам України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. У зв'язку з цим розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті у межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території (область, місто, район) всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Місцевими державними адміністраціями (ст. 13 Закону) вирішуються питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку територій; бюджету, фінансів, обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту, зв'язку; науки, освіти, культури та інші.

За своєю природою акти голів державних адміністрацій є такими, що приймаються одноособово, оскільки місцеві державні адміністрації є єдиначальними органами виконавчої влади, керівники, яких призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів на термін повноважень Президента. Це ж стосується і наказів керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів.

Розпорядження голови місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами можуть бути скасовані Президентом України, Кабінетом Міністрів або головою державної адміністрації вищого рівня, або в судовому порядку. Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

Акти місцевих органів виконавчої влади можуть мати як нормативний, так і індивідуальний характер. Так, норми адміністративного права містяться в таких розпорядженнях голови Київської міської державної адміністрації: «Про заходи щодо здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності у місті Києві» від 09.07.2004 р. № 1228, «Про затвердження Положення з

проведення конкурсу серед молоді, яка має здібності для роботи на посадах державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування» від 28.05.2004 р. № 931 та ін.

Норми адміністративного права можуть міститися і в рішеннях органів місцевого самоврядування. Нормативні рішення органами місцевого самоврядування приймаються колективним шляхом (на пленарних засіданнях рад), відкритим чи таємним голосуванням та розповсюджуються на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Як приклад можна навести рішення Київської міської ради, що мають нормативний характер: «Про ринковий збір у місті Києві» від 05.07.2001 р. № 370/1346, «Про Положення про порядок надання майна територіальної громади міста Києва у користування або управління» від 24.06.1999 р. № 309/410, «Про пайову участь (внески) інвесторів (забудовників) у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури Києва» від 30.09.1999 р. № 49/551.

Важливе місце у системі джерел адміністративного права займають локальні акти — це акти органів управління державних підприємств, установ, організацій. Накази керівників цих структурних ланок приймаються одноособово, поширюють свою дію на структурні підрозділи, відділи, служби та працівників відповідних підприємств, установ, організацій, — тобто мають внутрішнє значення. Разом з тим, можливі випадки, коли ці акти розповсюджуються і на громадян, які не є службовцями та робітниками певного підприємства, установи. Так, ст. 73 Кодексу торговельного мореплавства України встановлює, що «морський порт є державним транспортним підприємством, призначений для обслуговування суден, пасажирів, вантажів на відведених йому територіях». Його очолює керівник порту (ст. 77), який видає обов'язкові постанови, що регулюють питання безпеки руху, охорони вантажів, майна порту і громадського порядку, проведення санітарних та протипожежних заходів у порту, охорони навколишнього природного середовища, порядку заходу суден у порт та виходу з нього (ст. 78).

Проведена класифікація джерел адміністративного права — нормативно-правових актів — за юридичною силою, свідчить, на наш погляд, про наявність системоутворюючих зв'язків між основними зовнішніми формами виразу норм цієї галузі права і є втіленням принципу верховенства закону.

Подібна вертикальна система адміністративно-правових актів притаманна майже усім країнам континентальної групи права. Особливо це стосується країн Східної Європи. Так, у Болгарії, до джерел адміністративного права відносять:

1) чинну Конституцію Болгарії, прийняту 12.07.1991 р. Безпосередньо адміністративно-правову спрямованість мають її норми, які регулюють порядок організації та діяльності органів виконавчої

влади (ст. 74, 87, 88, 98–100, 105–116, 139, 143, 144), права та свободи громадян, гарантії їх реалізації в галузі державного управління (ст. 45, 51, 52, 55, 60, 61);

2) закони, які приймаються Народними Зборами Болгарії (наприклад, Закон «Про національну службу безпеки» від 08.06.1994 р.);

3) нормативні акти Ради Міністрів Болгарії (такою є постанова № 7 від 25.01.1994 р. «Про затвердження Правил реалізації права власності держави на підприємства»);

4) нормативні акти міністерств: правила, інструкції, накази та розпорядження;

5) акти обласної адміністрації;

6) нормативні акти представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування;

7) нормативні акти керівників державних підприємств та установ¹⁴³.

Систему джерел адміністративного права (нормативно-правових актів) можна розглядати не лише у вертикальній площині. Широке коло відносин, що є предметом адміністративного права, дає можливість проводити розподіл рівнозначних за юридичною силою нормативно-правових актів залежно від певного інституту адміністративного права.

Юридичні документи, що містять адміністративно-правові норми, можна поділити на акти, які регулюють:

— порядок організації та діяльності органів виконавчої влади;

— питання державної служби;

— питання адміністративно-правових режимів (надзвичайного стану, митний, екологічний тощо);

— адміністративний процес;

— контрольно-наглядову діяльність;

— адміністративну відповідальність;

— способи і шляхи забезпечення законності та дисципліни у сфері виконавчої діяльності;

— державне управління у сферах економіки, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва.

Так, інститут державної служби становить комплекс нормативно-правових актів (починаючи від актів парламенту до наказів міністрів та керівників інших центральних органів). У цілому можна говорити про те, що вони являють самостійну «підсистему» джерел адміністративного права. У 1993 році з'явився перший в історії України Закон «Про державну службу». Крім нього, особливості проходження державної служби у державних органах регулюються законами України «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про судову систему»

¹⁴³ Административное право зарубежных стран: Учебное пособие. — М.: Спарк, 1996. — 229 с. — С. 200, 201.

в Україні», «Про державну податкову службу України», Митним кодексом та деякими іншими законодавчими актами Верховної Ради України. Норми, що стосуються відповідальності державних службовців, знаходяться у Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законі «Про боротьбу з корупцією».

Проблеми підготовки, атестації, підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву державної служби вирішуються, головним чином, актами Президента України. Так, відповідна робота започаткована Указом Президента від 30.05.1995 р. «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців»¹⁴⁴.

Значна кількість нормативних актів з питань організації та проходження державної служби приймається Кабінетом Міністрів України. Для прикладу можна навести постанови Уряду від 05.07.2004 р. «Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі»¹⁴⁵, від 08.08.2001 р. «Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління»¹⁴⁶, від 02.04.1994 р. «Про управління державною службою» та інші.

Окремі державно-службові норми знаходяться і в актах центральних органів виконавчої влади. Так, наказом Міністерства фінансів України від 06.03.1997 р. затверджена «Форма декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця».

У науці адміністративного права все частіше ведеться мова про становлення самостійної галузі права України — адміністративно-процесуального та системи його джерел¹⁴⁷. Проблеми предмета, методу, системи адміністративно-процесуальних норм опрацьовані В. Д. Сорокіним¹⁴⁸, кодифікації галузі — у роботах В. А. Лорія¹⁴⁹. У 1984 році опубліковано дослідження Н. Г. Салищевої «Адміністративний процес в СРСР»¹⁵⁰. Теоретичні аспекти адміністра-

¹⁴⁴ Урядовий кур'єр. — 1995. — № 80–81. — С. 3.

¹⁴⁵ Офіційний вісник України. — 2004. — № 27. — Ст. 1781.

¹⁴⁶ Там само. — 2001. — № 32. — Ст. 1477.

¹⁴⁷ Селіванов А. О. Проблеми адміністративного процесу у контексті Концепції адміністративної реформи в Україні // Матеріали Першої національної науково-практичної конференції «Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування» (18–21 червня 1998 р., м. Яремча Івано-Франківської області). — К., 1998. — С. 17, 18.

¹⁴⁸ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. — М.: Юридический Центр «Пресс», 2004. — 536 с. — С. 5–18.

¹⁴⁹ Лория В. А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права. — Тбилиси: Изд-во Тбилис. ун-та, 1974. — 104 с. — С. 3.

¹⁵⁰ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — М.: Юрид. лит., 1984. — 158 с. — С. 3.

тивного процесу також з'ясовувалися М. М. Тищенко у зв'язку з дослідженням адміністративно-процесуального статусу громадянина України¹⁵¹. Окремі питання сучасного адміністративного процесу в Україні розглядаються у навчальному посібнику І. П. Голосніченка та М. Ф. Стахурського «Адміністративний процес», який видано у 2003 році¹⁵². Звичайно, цих досліджень недостатньо. А тому проблеми, що стосуються джерел адміністративно-процесуального права, не є достатньо вивченими.

Утім, слід відмітити те, що всебічне знання особливостей адміністративних процедур має важливе не лише теоретичне, а й практичне значення, зокрема для правотворчої та правозастосовчої діяльності, для забезпечення прав та свобод громадян. Так, порядок оскарження громадянами дій (бездіяльності) та рішень органів виконавчої влади (головного суб'єкта адміністративного права), розгляду скарг та відповідальності посадових осіб за порушення встановлених правил їх розгляду, передбачено у Законі України «Про звернення громадян», який прийнято 02.10.1996 р. на розвиток положень Конституції України. Проведення по реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності врегульовано Господарським кодексом України, Законом України від 15.05.2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців»¹⁵³; провадження по ліцензуванню підприємницької діяльності — Законом України від 01.06.2000 р. «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»¹⁵⁴. Питання правотворчості органів виконавчої влади мають бути врегульовані в законах України «Про нормативно-правові акти» та «Про нормотворчу діяльність органів виконавчої влади».

Адміністративно-процесуальні норми, які становлять зміст джерел цієї підгалузі права, переважно знаходяться поруч з нормами тих матеріальних галузей права, які реалізуються за допомогою адміністративного процесу. Так, у Кодексі України про адміністративні правопорушення є як адміністративно-правові, так і адміністративно-процесуальні норми. Те саме можна сказати про Земельний, Митний кодекси України тощо. Суто адміністративно-процесуальних законодавчих актів мало. У майбутньому ними можуть стати Адміністративно-процесуальний кодекс України та Адміністративний процедурний кодекс України, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України.

На нашу думку, джерела адміністративно-процесуального права можливо розглядати за видами адміністративних проваджень.

¹⁵¹ Тищенко Н. М. Административно-правовой статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. — Харьков: Право, 1998. — 268 с. — С. 4–38.

¹⁵² Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес. — К.: ГАН, 2003. — 256 с. — С. 3–6.

¹⁵³ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 31–32. — Ст. 263.

¹⁵⁴ Там само. — 2000. — № 36. — Ст. 299.

Тут можна виділяти акти, що регулюють:

1. *Управлінську («позитивну») діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:*

- щодо прийняття, змін та скасування нормативних та індивідуальних актів управління;
- порядок діловодства, здійснення матеріально-технічних та інших управлінських функцій;
- порядок реєстрації певних суб'єктів та видів діяльності;
- здійснення контрольних та наглядових завдань;
- виконання правил дозвільної системи;
- порядок розгляду заяв та пропозицій громадян;

2. *Юрисдикційно-процесуальну діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:*

- щодо застосування заходів адміністративного примусу (попередження, припинення, стягнення);
- щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- щодо видворення за межі України іноземців;
- щодо адміністративних скарг;
- щодо відшкодування шкоди, заподіяної громадянину державними органами (посадовими особами);

3. *Діяльність органів правосуддя у справах:*

- про адміністративні правопорушення;
- про поновлення порушених прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин;
- про відшкодування шкоди, заподіяної органами адміністративної юрисдикції;

— про спори щодо розмежування компетенції між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

— щодо скасування реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднань громадян, інших установ та організацій.

Наведене, як уявляється, дає можливість визначити джерело адміністративно-процесуального права як зовнішню форму виразу загальнообов'язкових правил поведінки, спрямованих на створення процедур реалізації норм матеріального права у різноманітних галузях державного управління, застосування заходів адміністративного примусу у випадку порушення останніх.

Джерела адміністративно-процесуального права України — це нормативно-правові акти органів законодавчої та виконавчої влади, які встановлюють загальнообов'язкові правила щодо здійснення державними органами, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами, організаціями, а в деяких випадках і недержавними органами і організаціями завдань та функцій з вирішення індивідуально-конкретних справ у процесі здійснення управлінської діяльності.

Практичне значення вивчення системи джерел адміністративно-процесуального права не викликає сумніву, оскільки за допомогою цих правових актів встановлюються процедури застосування норм матеріального права і не лише адміністративного, а й інших галузей — екологічного, фінансового, трудового та інших. Чіткість процедур створює умови для правильного застосування матеріально-правових норм, забезпечення прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб у різних сферах суспільного життя.

Джерела адміністративно-процесуального характеру поки що (до прийняття відповідних кодифікованих актів) слід відносити до системи джерел адміністративного права. Втім, проблеми систематизації адміністративного права, вирішення яких вимагає проведення адміністративної реформи в Україні, а в її межах і реформи адміністративного права, не можуть бути здійснені без чіткого відмежування адміністративно-процедурних норм від норм матеріального права. На це орієнтує і проект Концепції адміністративної реформи в Україні. Більш того, процедурні (процесуальні) питання повинні бути вирішені в першу чергу, оскільки норми матеріального права у багатьох випадках уже існують, а механізм їх застосування є невизначеним.

Разом з тим, ми не ставимо за мету розглянути в цій роботі проблеми відокремлення джерел адміністративного матеріального і процесуального права. Тому система джерел розглядається як єдина.

Сказане дає можливість визначити **систему джерел адміністративного права як сувору логічну послідовність нормативно-правових актів та міжнародно-правових угод України, ратифікованих Верховною Радою, які об'єднані на основі предмета правового регулювання для вирішення цілей та завдань державного управління у сферах економіки, соціально-культурного будівництва та адміністративно-політичної діяльності**. Вона може розглядатись як у вертикальній площині — залежно від юридичної сили нормативних актів, — так і в горизонтальній — з позицій регулювання певних однорідних груп суспільних державно-управлінських відносин (інститутів, підгалузей адміністративно-процесуального права).

2. 2. Конституція України — визначальне джерело адміністративного права

Не викликає сумніву велика роль Конституції України у створенні засад та безпосередньому врегулюванні управлінських відносин. Завдяки їй створюються умови для функціонування системи державного управління в Україні. Вона є основою для реформування (оновлення) адміністративного права, кодифікації (систематизації) адміністративного законодавства.

Основний Закон України можна розглядати з різних позицій. А саме:

— з соціальної — як прояв суспільної злагоди, волі всіх членів українського суспільства, своєрідний громадянський договір, що формує засади державної стабільності, розвитку і забезпечення прав та інтересів особи. У цьому розумінні Конституція України є первинним фіксатором суспільних відносин в нашій країні, програмним документом взаємовідносин держави і суспільства;

— з політичної — як акт згоди різних політичних сил, представлених у парламенті, основу для реалізації влади народом України, діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Конституція України визначає народ єдиним джерелом влади в Україні, закріплює механізм участі громадян у вирішенні найважливіших питань суспільного життя шляхом референдуму та інших форм безпосередньої і представницької демократії. У зв'язку з цим Конституцію України необхідно розглядати як політичний акт — основу для здійснення влади в нашій державі;

— з юридичної — як нормативно-правовий акт, що має вищу юридичну силу, прямо регулює суспільні відносини у різних сферах суспільного життя, закріплює основи вітчизняної правової системи.

Формально-юридичні властивості Конституції були в цілому достатньо опрацьовані у радянській теорії права¹⁵⁵, але у зв'язку з наповненням її новим гуманістичним змістом нині привертають особливу увагу вчених. Так, професор В.М. Шаповал відзначає, що «Конституція належить до окремої категорії нормативно-правових актів — законів. Однак, на відміну від останніх, має більшу жорсткість — особливий характер прийняття та внесення змін»¹⁵⁶. Її властивостями є нормативність; установчий, програмний характер; вища юридична сила; підвищена стабільність; особливий ступінь охорони з боку держави.

Для визначення Конституції головним джерелом адміністративного права необхідно з'ясувати галузеву належність норм, що її складають. На думку ряду вчених, в Основному Законі містяться норми різних галузей права. Так, В. А. Тархов писав: «Не можна заперечувати те, що у Конституції містяться ряд норм адміністративного, земельного, фінансового, цивільного права і т. д. Віднести їх всі до державного права було б невірно. Це означало б визнання його надгалуззю права, для чого немає підстав»¹⁵⁷. Таку ж позицію займав і відомий конституціоналіст А. І. Лепешкін, який відзначав, що «до норм державного права рекомендується відносити не всі

норми Конституції, а лише їх частину, а також норми, які містяться в чинному законодавстві»¹⁵⁸. На думку інших, усі норми Конституції є нормами державного права. Зокрема, Е. О. Лук'янова вважає, що «кожна норма, сформульована у її статтях, є нормою конституційного права»¹⁵⁹. Виходить, що норми конституційного права хоча не прямо, але також регулюють широкий спектр суспільних відносин, які складають предмет усіх інших галузей права.

Вирішення питання, на наш погляд, лежить в площині оцінки цих норм на предмет їх регулятивної спрямованості. Якщо вони регулюють «владовідносини» (відносини щодо здійснення державної влади), то вони є державно-правовими. У зв'язку з цим А. І. Коваленко слушно пише: «З предмету конституційного права необхідно виключити все, що не пов'язано з пануючими в суспільстві суспільними відносинами. Його предметом можуть бути лише ті державно-правові відносини, які не просто пов'язані із владовідносинами, а адекватно виражають та втілюють вказані відносини»¹⁶⁰.

Аналізуючи положення Конституції України, які присвячені питанням організації та діяльності органів виконавчої влади (ст. 106, 113–120), їх взаємовідносинам із органами законодавчої та судової влади (ст. 6, 85, 116, 124), правам і свободам громадян в управлінській сфері (ст. 33, 36–38) слід визнати їх політичну забарвленість, а отже розглянуті норми є державно-правовими.

Однак Конституція України є головним джерелом адміністративного права, тому що: по-перше, закріплює систему органів виконавчої влади; по-друге, в ній матеріалізуються принципи державного управління; по-третє, встановлюються права і обов'язки громадян в управлінській сфері; по-четверте, має вищу юридичну силу; по-п'яте, конституційні положення слугують основою для змісту джерел адміністративного права, визначають напрями їх розвитку.

Організація та діяльність органів виконавчої влади врегульовані в розділі VI Конституції (Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади). Зокрема у ст. 113 закріплені системні характеристики органів виконавчої влади. Саме з таким їх співвідношенням пов'язують великі надії: «Поняття «система органів», — підкреслює В. Б. Авер'янов, — має принаймні потрійне смислове навантаження. Воно, по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до її складу, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих органів ознак, притаманних соціальним системам, зокрема, таких, як єдність

¹⁵⁵ Лепешкин А. И. Курс советского государственного права: В 2 т. — М.: Госюриздат, 1961. — Т. 1. — 559 с. — С. 17, 18.

¹⁵⁹ Лук'янова Е. А. Закон как источник советского государственного права. — М.: Изд-во МГУ, 1988. — 152 с. — С. 51.

¹⁶⁰ Коваленко А. И. Конституционное право Российской Федерации. — М.: Артания, 1995. — 192 с. — С. 6.

¹⁵⁵ Тихомиров Ю. А. Теория закона. — М.: Наука, 1982. — 256 с. — С. 49–58.

¹⁵⁶ Шаповал В. Конституція України як нормативно-правовий акт // Право України. — 1997. — №10. — с. 3-7

¹⁵⁷ Тархов В. А. Конституционные отношения // Правоведение. — 1981. — № 2. — С. 22.

цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність»¹⁶¹.

Відокремленість органів виконавчої влади від інших органів у Конституції України досягнуто шляхом використання узагальнюючого для усіх органів держави терміну «органи державної влади» (ст. 5) та розподілу їх на види — «органи законодавчої, виконавчої та судової влади» (ст. 6).

Визначеним є і суб'єктний склад виконавчих органів. Ними є Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації. Президент України не представляє жодної з гілок влади, що є наслідком закріплення у Конституції республіканської форми державного правління змішаного (парламентсько-президентського) типу, яка обумовлює дуалізм виконавчої влади. В основу управління вертикалі закладена модель так званої «складового центру», яка складається із функціонально поєднаних суб'єктів — Президента та Кабінету Міністрів України. Уряд є вищим органом виконавчої влади, який займається питаннями реалізації функцій та повноважень виконавчої влади. Президент є главою держави. Однак про його функціональну спорідненість із цією сферою свідчить ряд його повноважень. Так, згідно із ст. 106 Конституції України він утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, діючи у межах коштів, передбачених державним бюджетом.

Вищим в системі центральних органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. До його складу входять прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Ст. 116 Конституції України формулює основні завдання Кабінету Міністрів: забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України; здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави; виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони здоров'я; розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробка проекту Закону України про Державний бюджет та забезпечення його виконання після прийняття Верховною Радою; спрямування та координація діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади. Означені конституційні положення мають знайти відображення та деталізацію в Законі України «Про Кабінет Міністрів».

¹⁶¹ Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. — К.: Ін. Юре, 1997. — 48 с. — С. 9.

Наступну сходинку у системі органів виконавчої влади займають міністерства, відомства та інші центральні органи (головні управління, національні агентства, комісії тощо). Про це йдеться в ст. 106, 116–117 Конституції України. Однак в Основному Законі не визначено їх завдання та компетенція. Тому особливо нагальним сьогодні є прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118 Конституції України). Передбачено, що можуть бути особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі. Із змісту статті також випливає, що ці органи є єдиноначальними, владні повноваження реалізуються одноособово їх керівниками — головами місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду та звільняються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, що ще раз свідчить про наявність у цій системі зв'язку ієрархічного типу.

У ст. 119 Конституції України визначені основні завдання діяльності місцевих органів виконавчої влади: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони довкілля; підготовка та виконання відповідних обласних та районних бюджетів; взаємодія з органами місцевого самоврядування та інші, які у цілому знаходять відображення у Законі України «Про місцеві державні адміністрації».

Закріплення в Конституції України отримали і головні принципи, які визначають зміст виконавчої діяльності. Вони відображають характер конституційного регулювання управлінських відносин та мають базове значення для адміністративного права. Конституційно встановлені такі принципи державного управління:

- пріоритет прав і свобод людини та громадянина;
- відповідальність держави за свою діяльність перед особою;
- участь громадян в управлінні державними справами;
- верховенство права;
- законність та деякі інші.

Розглянемо їх більш детально.

Принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

У ст. 3 Конституції України встановлено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права та особи громадянина визначають зміст та спрямованість діяльності держави».

Перш за все ці положення стосуються роботи органів виконавчої влади, на яких покладено практичне виконання завдань держа-

ви. Їх призначення обумовлює концентрацію у них значних владних повноважень, завжди передбачає елемент примусу.

Конституція України започаткувала новий етап відносин між владою та особою. Сформульовані нові цілі, орієнтири діяльності адміністративного механізму: забезпечення безпеки громадян, держави, суспільства; створення необхідних передумов їх розвитку, процвітання, стимулювання економічного зростання; практична реалізація усієї сукупності існуючих прав і свобод людини та громадянина та інші.

Принцип відповідальності держави за свою діяльність перед громадянами також закріплено у ст. 3 Конституції України, де сказано: «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність». Ст. 56 Конституції кожному надає право на відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадовими особами при здійсненні ними своїх повноважень.

Принцип участі громадян у управлінні державними справами проявляється у наданні громадянам права на об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36); брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, користуватися рівними можливостями щодо державної служби (ст. 38); направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, посадових і службових осіб цих органів (ст. 40). Особливе значення має закріплення засад комплектування складу органів державної влади незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання. Головне тут — необхідна освіта, досвід роботи, професіоналізм.

Принцип розподілу влади є одним із найважливіших елементів правової держави. Згідно з ним державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). Незалежність та узгодженість гілок влади досягається завдяки встановленню системи «втримань-противаг». Так, у ч. 2 ст. 6 Конституції сказано, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у межах, встановлених Конституцією, відповідно до законів України.

Принцип верховенства права відображає ціннісні основи діяльності органів виконавчої влади у правовій державі. Його закріплено у ст. 8 Конституції України, де сказано: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». Тим самим визнається місце і роль права у державі як пріоритетного суспільного явища. Закон повинен відповідати праву. В іншому випадку його не мож-

на вважати правовим, справедливим, прийнятним в інтересах народу України. Тому, на нашу думку, не можна виключити права населення нашої держави не виконувати закони, які не відповідають праву.

Принцип законності (ст. 6, 8, 19, 113, 118 Конституції України) означає перш за все обов'язок усіх органів державної влади та місцевого самоврядування (їх посадових осіб) суворо і неухильно дотримуватись у своїй роботі Конституції та законів України. Практично це досягається реалізацією цими суб'єктами влади законів через форми виконання, не порушення, використання і застосування.

У ч. 2 ст. 119 Конституції України також сказано, що «органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України». Це означає використання у їх роботі принципу «дозволено тільки те, що передбачено законом». Проявом принципу законності є і вимога щодо актів державних органів відповідати і не суперечити Конституції та законам України (ст. 8, 113, 117, 118).

Конституція України є джерелом адміністративного права і тому, що закріплює основи адміністративно-правового статусу громадян. Конституційні права, свободи та обов'язки є базовими. Вони:

— мають універсальний характер, визначають права і обов'язки громадян у різних сферах життя суспільства та держави, у тому числі і в управлінській;

— мають абсолютний характер, не залежать від конкретних обставин, не відзначаються персоніфікацією — їх суб'єктами є людина та громадянин взагалі, на відміну від тих, що встановлюються безпосередньо адміністративно-правовими нормами. Останні розповсюджуються на спеціальних суб'єктів (державних службовців, посадових осіб, військовослужбовців, студентів тощо);

— є безпосередньо діючими, але їх реалізація можлива лише завдяки діям (рішенням) органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. Це потребує подальшої їх деталізації нормами різних (у тому числі і адміністративного) галузей права.

Звертаючись до Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, знаходимо **декілька основних груп прав громадян, які визначають їх статус у сфері державного управління:**

1. *Права, пов'язані з участю громадян в управлінні державними справами та їх соціально-політичною діяльністю.* Ці права прямо пов'язані з принципом участі громадян в державному управлінні.

2. *Права, реалізація яких передбачає сприяння та допомогу з боку державних органів:* право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49) забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-сані-

тарних і оздоровчих програм, існуванням мережі державних та комунальних закладів охорони здоров'я, медична допомога в яких надається безкоштовно; право на житло (ст. 47) передбачає сприяння держави у його будівництві, придбанні у власність, взятті в оренду та наданні безкоштовно або за відповідну плату громадянам, які потребують соціального захисту; право на соціальний захист (ст. 46) гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням і створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними; право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42); право на освіту (ст. 53) держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійної освіти у державних та комунальних навчальних закладах, надання державних стипендій та пільг учням і студентам; право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст. 33) та ряд інших.

3. *Права, спрямовані на захист прав громадян.* Серед них права: на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових та службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56); на оскарження в суді дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових осіб (ст. 55); звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55); звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, після використання усіх національних засобів правового захисту (ст. 55); будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень та протиправних посягань (ст. 55); на правову допомогу (ст. 59).

Перелічені вище та інші права, передбачені Конституцією України, не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Основним Законом (ст. 64). Окремі обмеження можуть встановлюватися в умовах воєнного та надзвичайного стану, в цілях охорони конституційного ладу, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, на підставі судового рішення.

Громадяни України мають не тільки права, а й обов'язки. Конституційні обов'язки, як і права, також мають абсолютний характер. Ними є: захист Вітчизни, незалежності і територіальної цілісності України, шанування її державних символів (ст. 65), утримання від заподіяння шкоди природі, культурній спадщині, відшкодування завданих ними збитків (ст. 66); сплата податків і зборів в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67); неухильне додержання Конституції та законів України (ст. 68); непосягання на права і свободи, честь та гідність інших людей (ст. 68).

Конкретний обсяг прав і обов'язків в окремих сферах управління визначається в законах, указах Президента та в інших підзаконних нормативних актах, що видаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (коли вони виконують відповідні делеговані повноваження), тобто у джерелах адміністративного права в прямому розумінні цього терміну.

Конституція визначає також і форми закріплення адміністративно-правових норм. Так, у ст. 91 встановлено, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти, Президент видає укази і розпорядження (ст. 106); Кабінет Міністрів України — постанови і розпорядження (ст. 117), голови місцевих державних адміністрацій приймають рішення (ст. 118).

Конституція України є основою для розвитку адміністративного законодавства. Її положення визначають необхідність оновлення джерел адміністративного права та межі адміністративно-правового регулювання. Досягається це шляхом визначення ряду питань державного управління, які можуть бути врегульовані виключно законами (ст. 92). Зокрема, винятково нормативно-правовими актами Верховної Ради України у формі закону мають встановлюватися:

- засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

- основи соціального захисту, регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;

- правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;

- засади зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

- засади регулювання демографічних та міграційних процесів;

- організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;

- основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

- правовий режим державного кордону, воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;

- діяння, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них;

- засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків;

- порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального тощо.

Реалізація Конституції України потребує зокрема прийняття законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про порядок розробки та реалізації державних програм», «Про управління об'єктами державної власності», «Про державний контроль у сфері виконавчої влади», «Про порядок реєстрації нормативно-правових актів органами виконавчої влади», Кодексу організації державної служби, Адміністративно-процедурного кодексу та багатьох інших адміністративно-правових законодавчих актів.

2. 3. Міжнародно-правові договори України як джерела адміністративного права

У довідковій юридичній літературі міжнародний договір визначається як угода між двома або декількома державними чи іншими суб'єктами міжнародного права відносно встановлення, зміни чи припинення їх взаємних прав і обов'язків у політичних, економічних або інших відносинах¹⁶². Дане поняття є родовим, обіймає всі міжнародні угоди, які можуть мати різноманітні назви: договір, угода, пакт, конвенція, декларація, комюніке, протокол тощо. Однак незалежно від назви всі вони мають однакову юридичну силу. За кількістю учасників міжнародні договори бувають двосторонні, багатосторонні та відкриті (до них можуть приєднатися усі зацікавлені держави).

Загострилася зараз проблема застосування міжнародно-правових норм при вирішенні індивідуально-конкретних справ, у тому числі й судовими органами, хоча щодо останніх така практика трапляється поки що не досить часто. При вирішенні колізій між міжнародними і національними нормами слід керуватися положеннями п. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р., згідно з якими: «Якщо міжнародним договором встановлені інші правила, ніж передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору»¹⁶³. Єдиний виняток передбачено для випадку, коли міжнародна угода суперечить Конституції (п. 2 ст. 9 Основного Закону). Фактично норми ратифікованих міжнародних договорів знаходяться в ієрархії норм національного законодавства поміж Конституцією, яка має вищу юридичну силу, і законами України.

На міждержавному рівні можуть вирішуватись і питання, що складають предмет адміністративно-правового регулювання. Зокрема, це — захист прав і свобод людини та громадянина, правово-

¹⁶² Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. — М.: ИНФРА — М. — 1998. — 790 с. — С. 364.

¹⁶³ Офіційний вісник України. — 2004. — № 35. — Ст. 2317.

го статусу іноземних громадян і осіб без громадянства, порядку перетинання державного кордону, взаємодії прикордонних військ та митних служб суміжних держав, міжнародного сполучення, співробітництва у різних галузях народного господарства, боротьби із злочинністю, охорони природи, культурної спадщини тощо. З питань захисту прав людини в Україні діють такі угоди: Міжнародна конвенція проти апартеїду у спорті (ратифікована 08.05.1987 р. Указом Президії Верховної Ради Української РСР), Конвенція МОП № 160 про статистику праці (Указ Президії Верховної Ради УРСР від 03.05.1990 р.), Міжнародна Конвенція про пошук та рятування на морі 1979 року (Постанова Верховної Ради України від 17.11.1992 р.), Конвенція МОП № 2 про безробіття (Постанова Верховної ради України від 04.02.1992 р.) та інші¹⁶⁴.

У галузі транспорту чинні такі угоди: Європейська угода про міжнародні магістральні залізничні лінії (Постанова Ради Міністрів УРСР від 10.06.1986 р.), Конвенція про злочини та деякі інші акти, що учиняються на борту повітряних суден (Указ Президії Верховної Ради УРСР від 27.12.1987 р.), Афінівська конвенція про перевезення морем пасажирів та їх багажу 1974 року (Закон України від 15.07.1994 р.) тощо.

У галузі охорони культурних цінностей і природи: Конвенція про заходи, спрямовані на заборону й запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності (Указ Президії Верховної Ради УРСР від 10.02.1988 р.), Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (Указ Президії Верховної Ради УРСР від 04.10.1988 р.), Конвенція про охорону біологічного різноманіття (Закон України від 29.11.1994 р.), Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів (Закон України від 31.05.1995 р.) та ін.

У галузі митної справи: Конвенція про створення Ради Митного співробітництва 1950 року (Постанова Верховної Ради України від 19.06.1992 р.), Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 року (Закон України від 15.07.1994 р.).

У галузі освіти діє Міжнародна конвенція про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року, ратифікована Законом України від 01.11.1996 р. У доповненні до Правила П/2 цієї Конвенції сформульована програма екзаменаційних вимог до кандидатів на одержання дипломів капітана або його старшого помічника, яка передбачає пункти, пов'язані з судноводінням: визначенням місця розташування судна, несенням вахти, радіологічним устаткуванням, маневруванням і керуванням судна, метеорологією та океанографією, знанням океанських течій, обробкою і укладанням вантажів та ін.

¹⁶⁴ Міжнародні договори України (1986–1996) — Київ: Право, 1997. — Т. 1. — 391 с.

У процесах зближення правової системи України і адміністративного права, до права європейського співтовариства було б доцільно приєднатися до наступних конвенцій Ради Європи: про державний імунітет (№ 74–1972), про національності (№ 166–1997), Європейського кодексу соціальної безпеки (№ 139–1990), про правовий статус робітників-мігрантів (№ 93–1974), про заснування компаній (№ 57–1966), про формальності при оформленні заяви на патент (№ 16–1953), про надання медичної допомоги особам, що тимчасово перебувають у інших країнах (№ 129–1988), про контроль за придбанням і володінням вогнепальною зброєю приватними особами (№ 101–1978), про правила переміщення людей між країнами — членами Ради Європи (№ 25–1957), про визнання міжнародних неурядових організацій юридичними особами (№ 124–1986) та до деяких інших¹⁶⁵.

2. 4. Рішення судів як джерела адміністративного права

В юридичній науці останнім часом неоднозначне вирішення знов отримує питання про можливість суду створювати право. Судовий прецедент — рішення, винесене судом з конкретної справи, обґрунтування якого стає правилом, що обов'язкове для всіх судів тієї ж або нижчої інстанції при вирішенні аналогічних справ¹⁶⁶. Він відігравав важливу роль у римській юстиції; є джерелом права, основою правових систем ряду сучасних держав (Великобританія, США, Канада, Австрія). Об'єктивних причин для визнання судового прецеденту джерелом права, крім випадків відміни незаконних нормативних актів, у правових системах країн колишнього СРСР немає.

До компетенції суду в Україні сьогодні входить можливість надання правової оцінки та скасування нормативного акта будь-якого суб'єкта влади. Для вирішення питання про відповідність Конституції України законів та інших правових актів парламенту, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим створено спеціальний орган — Конституційний Суд України. Кількість справ, вирішених Конституційним Судом України відповідно до його компетенції постійно зростає. Крім того, джерелом адміністративного права у правотворчому значенні, на нашу думку, слід вважати і рішення судів загальної юрисдикції, коли вони повністю або частково скасовують дію положень нормативно-правових актів, виданих органами виконавчої

¹⁶⁵ Шепель А.О. До питання впровадження положень Конвенції Ради Європи у законодавство України // Законодавство України і міжнародне право (проблеми гармонізації): Зб. наун. праць. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1998. — Вип. 4. — 297 с. — С. 148, 149.

¹⁶⁶ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. — М.: ИНФРА — М., 1998. — 790 с. — С. 543.

влади та іншими органами державного управління. Але не можна казати про те, що подібні рішення містять норми права і є обов'язковими для застосування у схожих судових ситуаціях.

В українській правовій науці триває дискусія щодо юридичної природи актів Конституційного Суду України. Їх визначають по-різному: як правозастосовчі, нормативно-правові, як джерела права тощо. На думку судді Конституційного Суду України В. М. Шаповала, компетенція Конституційного Суду України не передбачає здійснення нормотворчих повноважень, окрім питань регламентації організації його внутрішньої роботи (Регламент Конституційного Суду, Положення про його Секретаріат, про постійні комісії, про службові відрядження тощо), які не пов'язані з конституційним провадженням. Усі інші рішення і висновки Конституційного Суду не можуть активно регулювати суспільні відносини, бути нормативно-правовими¹⁶⁷. Визнання за рішеннями Конституційного Суду не лише юридичної, а й нормативної природи, на його думку, призвело б до того, що він був би поставлений над усім державним механізмом і навіть Конституцією.

В. Шаповалу опонує М. Тесленко, який пише: «В юридичній науці будь-яке судове рішення визначають як правозастосовчий акт, сутність якого полягає в усуненні порушень матеріально-правових норм та запобіганні їм. Правозастосовчий акт впорядковує конкретні відносини між визначеними суб'єктами згідно з волею законодавця. Зміст рішень Конституційного Суду може містити вимогу про визнання законів та інших правових актів, перелічених у ч. 1 ст. 150 Конституції, такими, що не відповідають останній, тим самим позбавляючи їх юридичної сили повністю або в окремій частині. Рішення Конституційного Суду раз і назавжди скасовують дію деяких норм закону, роблять неможливим їх застосування взагалі»¹⁶⁸. Далі він звертає увагу на те, що рішення про визнання законів та інших правових актів або їх окремих положень неконституційними формально підпадають під визначення нормативних актів, як актів спрямованих на встановлення, зміну або припинення дії правових норм. На його думку, вносячи істотні зміни до чинного масиву норм права, Конституційний Суд бере участь у правотворчості.

Рішення Конституційного Суду є джерелами права у правотворчому значенні¹⁶⁹. Вони мають специфічний характер, у них безпосередньо загальнообов'язкові правила відсутні. Головна тут їх

¹⁶⁷ Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії // Право України. — 1998. — № 5. — С. 29.

¹⁶⁸ Тесленко М. Правова природа актів Конституційного суду України // Право України. — 2000. — № 2. — С. 6–9.

¹⁶⁹ Константи́й О. В. Рішення Конституційного Суду України як джерело адміністративного права // Проблеми законності. — Вип. 37: Респ. міжвідом. наун. зб. — Х.: Нац. юрид. академія України, 1999. — С. 82–85.

можливість змінювати, скасовувати норми права. До того ж ст. 74 Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачає право Конституційного Суду вказувати на преюдиційність свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії неконституційного акта. Фактично це означає, що акт Конституційного Суду має загальнообов'язкову силу при вирішенні необмеженої кількості індивідуально-конкретних спорів, що свідчить про його нормативну якість.

Рішення Конституційного Суду (як і нормативно-правові акти) приймаються і оприлюднюються в особливому порядку. Вони публікуються в «Офіційному віснику України» поряд з правовими актами Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. Крім того, існує і спеціальний друкований орган — «Вісник Конституційного Суду України».

Рішення Конституційного Суду мають, на наш погляд, найвищу після Конституції України юридичну силу, що необхідно відобразити у діючому законодавстві України. Тим паче, що такі правила існують у ряді зарубіжних європейських країн. Так, Ж. Овсепян пише: «В Основному Законі ФРН передбачено загальне положення про те, що рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини мають силу закону»¹⁷⁰. Взагалі, питання юридичних властивостей актів Конституційного Суду знаходяться на початковій стадії дослідження і потребують подальших пошуків.

У рішеннях Конституційного Суду України вирішуються і питання правового регулювання державного управління. 01.07.1998 р. Конституційний Суд прийняв рішення, яким визначив правовий статус Фонду державного майна України¹⁷¹. Положення абз. 2 ч. 2 ст. 7 Закону України «Про приватизацію державного майна» визначало підпорядкованість, підзвітність і підконтрольність Фонду державного майна Верховній Раді України. Конституційний Суд встановив, що функція управління державним майном покладена на Кабінет Міністрів України; порядок призначення Голови Фонду державного майна аналогічний порядку призначення Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, а означені органи не підпорядковані Верховній Раді. Враховуючи це, Конституційний Суд вирішив, що положення Закону України «Про приватизацію державного майна» про підпорядкування Фонду державного майна Верховній Раді України не є конституційним і втрачає чинність з моменту ухвалення рішення. Фактично Фонд державного майна визначений як центральний орган виконавчої влади, який підпорядкований Кабі-

¹⁷⁰ Овсепян Ж. И. Акты органов судебного (квасисудебного) конституционного контроля (На материалах Австрии, Италии, Испании, Франции, ФРГ) // Государство и право. — 1994. — № 4. — С. 114–123.

¹⁷¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 27. — Ст. 1008.

нету Міністрів України. Проте це чітко не було сказано у рішенні Конституційного Суду, що призвело до неоднозначного трактування правового статусу цього органу. Уявляється, що коли Конституційний Суд приймає рішення з якогось питання, то в ньому (рішенні) не може мати місце якась невизначеність.

Адміністративно-правовий характер мають й інші рішення Конституційного Суду України, наприклад: від 23.12.1997 р. № 7–зп (справа про Рахункову палату); від 24.12.1997 р. № 8–зп (справа щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій); від 14.12.1999 р. № 10–рп/99 (справа про застосування української мови); від 08.07.2003 р. № 15–рп/2003 (справа про атестацію державних службовців); від 28.01.2003 р. № 2–рп/2003 (справа про повноваження Президента України реорганізовувати центральні органи виконавчої влади); від 30.05.2001 р. № 7–рп/2001 (справа про відповідальність юридичних осіб) та ряд інших.

Таким чином, враховуючи правотворче значення рішень Конституційного Суду України, маємо достатньо підстав вважати їх дже-релами адміністративного права.

У практиці діяльності судів загальної юрисдикції справи, пов'язані з оскарженням нормативно-правових актів органів управління, трапляються останнім часом доволі часто. Так, за два останні роки (2002–2004) загальними судами розглянуто понад 430 справ про визнання недійсними з мотивів їх незаконності тільки рішень Кабінету Міністрів України. При цьому позовні заяви були повністю або частково задоволені в 17 випадках. За цей же період загальними судами вирішено 53 справи за позовами фізичних та юридичних осіб про визнання незаконними нормативно-правових актів, виданих Національним банком України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (зареєстрованих в Міністерстві юстиції України). З 53 відомчих нормативно-правових актів, спори щодо яких розглядалися в судах, 25 нормативно-правових актів були визнані повністю або частково незаконними. Це майже половина всіх відомчих нормативно-правових актів, що були предметом судового розгляду щодо їх відповідності Конституції та законам України. З 25 нормативно-правових актів, що визнані в судовому порядку незаконними, 21 нормативно-правовий акт було приведено у відповідність до законодавства (скасовано чи внесено відповідні зміни) самостійно органами, що їх видали. В 4 випадках державна реєстрація відповідних нормативно-правових актів була скасована Міністерством юстиції України на підставі рішень судів.

Завадою на шляху прийняття незаконних нормативно-правових актів органами виконавчої влади слід визнати наявність спеціальної процедури вступу їх у дію, зокрема тих, які зачіпають права та інтереси громадян або ж мають міжвідомчий характер. Згідно з

Указом Президента України від 03.10.1992 р. (із змінами і доповненнями) ці акти підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України або його органах на місцях¹⁷². За період з 1993 по 2003 роки Міністерством юстиції здійснено правову експертизу біля 12 тисяч нормативних актів, обласними управліннями юстиції проведено правову експертизу 25 295 актів, з них більше 7 тисяч — розпоряджень голів обласних держадміністрацій, а районними управліннями юстиції — 56 981 акта.

За 2003 рік до Мін'юсту України надійшло на державну реєстрацію 1532 нормативно-правових акти (у 2002 році — 1295); занесено до державного реєстру — 1278 (у 2002 році — 1033); повернуто на доопрацювання — 140 (9 % від загальної кількості поданих); відмовлено в державній реєстрації — 122 (7,9 % від загальної кількості поданих). У 2002 році було повернуто на доопрацювання — 104 нормативно-правових актів (8 % від загальної кількості поданих); відмовлено в державній реєстрації — 128 (біля 10 % від загальної кількості поданих).

2. 5. Адміністративні договори як джерела адміністративного права

Практика державного управління свідчить про наявність договірних елементів в діяльності органів виконавчої влади. Горизонтальні управлінські відносини набувають чималого поширення в умовах ринкової економіки. Поняття «договір» у значенні форми управлінської діяльності вживається і в чинному адміністративному законодавстві України. У ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» прямо сказано, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати *договори*, створювати спільні органи та організації». Ст. 14 цього Закону також передбачає передачу місцевим державним адміністраціям повноважень «інших органів», крім можливості делегування повноважень органів виконавчої влади вищого рівня і повноважень органів місцевого самоврядування. Отже, сьогодні договірні форми діяльності органів державного управління пов'язуються не лише з їх господарським (цивільно-правовим) функціонуванням.

Договір — це згода двох чи більше суб'єктів права про встановлення, зміну або припинення суб'єктивних прав і обов'язків¹⁷³. Він є універсальним засобом правового регулювання, застосовується як регулятор суспільних відносин у багатьох галузях права. До-

говірні відносини виконавчих органів між собою та з іншими суб'єктами адміністративного права суттєво відрізняються від договірних відносин приватноправового характеру (між громадянами). Учасники цивільно-правових угод є рівноправними, тоді як в управлінських відносинах завжди присутні влада і підпорядкування. Однією із сторін адміністративного договору обов'язково є представник публічної влади. Окремі ознаки домовленості іноді присутні у вертикальних відносинах. Для надання їм письмової форми (складання договору) — досягнення цілей державного управління потребує узгодження, взаємодії і координації органів виконавчої влади.

Існування адміністративних договорів визнано в науці адміністративного права ще на початку ХХ ст. Так, в 1917 році А. І. Єлистратов писав: «В настоящее время возможность административных актов договорного характера, вообще говоря, не оспаривается. Центр тяжести разногласия переносится на вопрос о том, в какой мере понятие договор может найти свое применение в административном праве... Возможность публично-правовых договоров между разными учреждениями и между гражданами, обыкновенно, так или иначе, признается. Примеры таких договоров: соглашения больничных касс с городскими и земскими общественными управлениями об обеспечении участникам касс больничного лечения, договор о найме фабричных рабочих, поскольку он нормируется административным правом и т. п.»¹⁷⁴. У 1922 році він розрізняв порядок з односторонніми і договірні адміністративні акти, присвячуючи останнім цілий параграф у своєму «Очерке административного права» (§ 15. Договорное начало в административном праве)¹⁷⁵. В. Л. Ковалевський, визначаючи публічно-правові договори, відносив їх до індивідуальних адміністративних актів. При цьому він писав: «Їх (публічно-правові договори) не слід змішувати з такими відносинами, у яких волевиявлення іншої сторони є лише умовою дійсності адміністративного розпорядження, тобто одностороннього адміністративного акта. Такого роду акти отримали у літературі назву — «актів умов», *actes conditions*. Прикладами їм є акти призначення особи на посаду, необхідною умовою чинності яких є, зазвичай, виявлення згоди особи, яка призначається, і т. п.»¹⁷⁶.

В 60-ті роки минулого століття проблемами адміністративного договору займалися Ц. А. Ямпольська і В. І. Новоселов¹⁷⁷. Потім ця

¹⁷⁴ Елистратов А.И. Основные начала административного права. — М., 1917. — 294 с. — С. 11.

¹⁷⁵ Елистратов А. И. Очерк административного права. — М.: Гос. издательство, 1922. — 236 с. — С. 93-95.

¹⁷⁶ Кобалевский В. Советское административное право. — Харьков; Изд-во Наркомюста УССР, 1929. — С. 166.

¹⁷⁷ Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Советское государство и право. — 1966. — № 10; Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. — 1969. — № 3.

¹⁷² Офіційний вісник України. — 1998. — № 20. — Ст. 727.

¹⁷³ Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права. Учебное пособие / Рук. авт. кол. Панов Н. И. — Харьков: Украинская юридическая академия, 1993. — 165 с. — С. 36.

тема зазнала аналізу в працях В. А. Юсупова, В. Д. Рудашевського, Б. М. Лазарева та деяких інших вчених.

Отже, слід констатувати, що питання адміністративного договору є не новим в науці адміністративного права. Однак, на жаль, його місце і природа дотепер залишаються остаточно невизначеними. Найбільш яскраве підтвердження цього знаходимо у підручнику з Адміністративного права РФ, який вийшов у 1997 році (А. П. Альохін, А. А. Кармолицький, Ю. М. Козлов). Ю. М. Козлов обґрунтовує думку, за якою немає достатньо підстав вважати такого роду договори реальною правовою формою реалізації виконавчої влади. Найбільш виразно вони виступають у ролі юридичних фактів особливого роду, що викликають виникнення адміністративно-правових відносин¹⁷⁸.

На сьогоднішній час у цілому сформовано три підходи до означеної проблеми.

У першому випадку договір розглядається як індивідуально-правовий акт, який не є джерелом права¹⁷⁹. Але сучасний досвід свідчить про нормативність, у деяких випадках, договорів у сфері виконавчої влади. Так, 08.06.1995 р. Верховна Рада і Президент України (на той час голова виконавчої влади) уклали Конституційний договір про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування, який мав вищу юридичну силу (законодавство України було чинне лише в тій частині, що йому не суперечило) і діяв до прийняття Конституції України 1996 року¹⁸⁰. Розділ другий Договору визначав повноваження Верховної Ради України, розділ третій — Президента України, розділ четвертий — Кабінету Міністрів України. Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначався у ст. 46 Конституційного договору.

Інший приклад — у діяльності Кабінету Міністрів України, як вищого органу виконавчої влади в Україні, існує практика укладання строкових договорів з об'єднаннями профспілок, підприємців, промисловців (роботодавців). Так, 19.04.2004 р. між Урядом і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців, підприємців та всеукраїнськими профспілками й профоб'єднаннями укладено відповідну Генеральну угоду на 2004–2005 роки. У розділі «Загальні положення» встановлено, що положення Угоди розповсюджується на підприємства, організації та установи всіх форм власності, є обов'язковими як мінімальні гарантії для застосування при укладенні галузевих і регіональних угод, колективних договорів¹⁸¹. Це свідчить про її нормативний характер.

¹⁷⁸ Алехин А. П., Кармолицький А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Зерцало, 1997. — С. 262.

¹⁷⁹ Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. — Л., 1970. — С. 57.

¹⁸⁰ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

¹⁸¹ Урядовий кур'єр. — № 92. — 15 травня.

Мета прийняття Генеральної угоди — врегулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин та забезпечення конституційних прав і гарантій працівників і власників. Вона (угода) визначена як акт соціального партнерства, спрямований на досягнення злагоди у суспільстві.

Сторони об'єднали свої зусилля в таких напрямках:

— формування регулятивно-податкової політики щодо діяльності суб'єктів господарювання, яка б забезпечувала стабілізацію та розширення відтворення вітчизняного виробництва;

— сприяння прийняттю Податкового кодексу України, в якому необхідно передбачити зниження податкового навантаження на товаровиробників;

— вжиття заходів щодо прийняття Верховною Радою України нормативно-правових актів, спрямованих на зменшення ставки рефінансування Національним банком України;

— сприяння прийняттю Програми структурної перебудови економіки України;

— вжиття заходів щодо збалансування попиту та пропозиції робочої сили, підвищення ефективності використання діючих робочих місць та створення системи нових робочих місць, збільшення мінімального розміру допомоги по безробіттю та інших.

03.02.2004 р. Кабінет Міністрів України разом з рядом українських нафтових та нафтопереробних компаній, зокрема, — ЗАТ «Укртатнафта», ТОВ «Торговий дім «ТНК-Україна», ДП «Літаско-Україна», ЗАТ «Казахойл-Україна», АТ «НПК-Галичина» та ВАТ «Нафтохімік Прикарпаття», — уклали угоду про узгодження дій щодо забезпечення вітчизняних сільгосптоваровиробників нафтопродуктами, яка визначила порядок задоволення потреб аграрного сектору економіки України паливом на 2004 рік за твердими (фіксованими) цінами.

Наведене свідчить про те, що адміністративні договори можуть містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки, що охороняються державою, мати нормативний характер.

З іншого боку, в юридичній науці існують думки про те, що кожен договір містить у собі норми права особливого виду — локальні норми або «мікронорми», — тому всі види договорів є джерелами права¹⁸². Найбільш послідовно цей підхід відстоює Т. В. Кашаніна, яка вважає, що «у процесі укладання угод утворюються норми, але норми індивідуальні, тобто такі, які стосуються певних і точно визначених суб'єктів, і розраховані на них»¹⁸³. Вона каже про три рівня нормативності: загальнодержавний (на рівні

¹⁸² Курашвили Б. П. О понятии административного договора / Договорные формы управления: постановка проблемы и пути ее решения: Сб. науч. тр. — М., 1981. — С. 53.

¹⁸³ Кашанина Т. В. Предпринимательство: правовые основы. — М.: Юрид. лит., 1994. — 176 с. — С. 109.

держави), локальний (на рівні колективних суб'єктів права) й індивідуальний (на рівні індивідів). Але, на наш погляд, керуючись положеннями теорії права, важко визнати нормативними, наприклад, договір між громадянином і Державною службою охорони МВС про охорону його майна або контакт про прийом на державну службу. Очевидно, що договори у сфері виконавчої влади можуть мати й індивідуальний характер, не містити норм права.

Найбільш виваженою здається третя позиція, яка допускає існування нормативних договорів поряд з індивідуальними¹⁸⁴. Як відзначає А. В. Дьомін, «ідея виділення договорів нормативного характеру в наш час отримує подальший розвиток, отримує нових прихильників». Зазначена обставина пов'язана з відродженням і закріпленням позицій школи природного права¹⁸⁵. Далі він цілком слушно пише про те, що адміністративні договори частіше за інших мають нормативний характер, пояснюючи це їх публічно-правовою природою і функціональним призначенням. Серед ознак нормативного договору А. В. Дьомін називає такі: по-перше, його правовою базою є Конституція і чинне законодавство РФ. Ці договори виконують функцію заповнення прогалів у праві, доповнюючи і конкретизуючи чинне законодавство; по-друге, у нормативному договорі однією із сторін виступає орган державної влади, при цьому чим важливіше місце в управлінській ієрархії займає державний контрагент, тим вища юридична сила договору; по-третє, нормативні договори укладаються в публічних інтересах, їх цільова направленість — досягнення загального блага; по-четверте, нормативні договори містять правила поведінки не тільки і не стільки безпосередніх учасників договору, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів. Нормативний договір, таким чином, не обмежується дією у системі сторін, які домовляються, а має й зовнішній юридичний вираз; по-п'яте, чисельність і невизначеність адресатів договірних норм; по-шосте, договірні норми завжди розраховані на тривалу дію і неодноразове застосування; по-сьоме, існує сувора формальна процедура укладання нормативних договорів і спеціальний порядок вирішення спорів і конфліктів, пов'язаних з виконанням (Конституційний Суд РФ, конституційні (уставні) суди суб'єктів РФ або спеціальні узгоджувальні процедури); по-восьме, неможливість в односторонньому порядку зміни або відмови від виконання договірних умов. Фарс-мажорні норми тут не застосовуються; по-дев'яте, на відміну від індивідуальних договорів, зміст яких являє комерційну таємницю, для нормативного договору характерним є його офіційне оприлюднення.

¹⁸⁴ Алексеев С. С. Государство и право. — М.: Юрид. лит., 1994. — С. 84–85.

¹⁸⁵ Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. — 1998. — № 2. — С. 15–21.

В цілому можна констатувати, що встановлені вище ознаки, характерні й для нормативних договорів, що укладають органи виконавчої влади в Україні.

Нормативно-обов'язковий характер адміністративно-правових договорів відзначає і Д. Н. Бахрах. Він зазначає, що є всі підстави вважати їх, поряд з адміністративними (односторонніми) актами, правовими актами виконавчої влади¹⁸⁶. І це узгоджується з широким розумінням правових актів, що існувало у російській науці адміністративного права (А. І. Єлістратов). Безумовно, така позиція є виваженою і потребує схвалення.

Отже, адміністративний договір — це правовий акт управління, що встановлюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один з яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер), або встановлювати (змінити, припинити) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер). Нормативні адміністративні договори є джерелами адміністративного права (зовнішніми формами виразу його норм).

З іншого боку, ряд вчених вказують на правотворче значення адміністративного договору. Н. Г. Александров відзначав наявність у реальному житті особливої категорії договорів, завдяки яким утворюються юридичні норми. На його думку, договір є джерелом права в тому випадку, коли він зумовлює виникнення юридичної норми або групи юридичних норм, силою, що створює право¹⁸⁷.

Ю. М. Козлов у зв'язку з цим пише: «Адміністративні договори передують власне юридично-владній управлінській діяльності. У разі їх укладання, вони потребують владного волевиявлення компетентного органу виконавчої влади, а потім відповідного оформлення — прийняття нормативно-правового акта»¹⁸⁸. Нормативні адміністративні договори можуть бути підставою для прийняття нормативних актів управління.

Так, 15.06.2004 р. Міністерство аграрної політики України та Міністерство освіти і науки України уклали Угоду про співробітництво щодо реалізації інноваційної моделі розвитку аграрного сектора України. Сторони Угоди зобов'язалися спільно діяти з метою виконання комплексу заходів щодо впровадження наукоємних розробок, інноваційних технологій та нової техніки в сільськогосподарському виробництві, переробних галузях та харчовій промисловості згідно з пріоритетними напрямками інноваційної діяльності

¹⁸⁶ Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для вузов. — М.: Изд-во БЕК, 1996. — 368 с. — С. 184.

¹⁸⁷ Александров Н. Г. К вопросу о роли договора в правовом регулировании общественных отношений // Ученые записки ВШЮН. — М., 1947. — С. 69–70.

¹⁸⁸ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Зерцало, 1997. — С. 262.

в Україні, і тим самим забезпечити ефективне функціонування агропромислового комплексу. Реалізація цієї Угоди передбачає необхідність прийняття, зокрема Міністерством освіти і науки України, ряду наказів щодо створення ефективної навчально-освітньої системи розвитку інноваційної культури в сільськогосподарському секторі та ін. (Додатком до цієї Угоди є відповідний План заходів, який визначає коло управлінських дій, які необхідно вчинити Сторонам).

Таким чином, можемо сказати про те, що адміністративні договори також можуть мати організаційний (нормативний) характер і бути джерелами адміністративного права в правотворчому значенні (підставою для прийняття правових актів управління).

У Російській Федерації діяльність з укладання адміністративних договорів, насамперед, пов'язується з відносинами між органами влади Федерації та її суб'єктами. Саме на договірній основі визначаються, зокрема, виключні предмети відання і повноваження федеральних органів, у тому числі і виконавчих, а також предмети сумісного відання (ст. 71–72 Конституції РФ). За взаємною згодою встановлюється правовий статус об'єктів державної власності, федеральних природних ресурсів. У деяких випадках для вирішення окремих питань необхідна згода республіканських органів. Крім того, передбачено, що Уряд РФ може передавати на підставі договорів частину своїх повноважень урядам суб'єктів Федерації.

Н. Р. Нижник, досліджуючи договірні відносини між суб'єктами публічної влади в Україні, відзначає їх регіональний рівень. Вона пише: «До складу суб'єктів владних структур регіонального рівня входять органи представницької і виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей України, міст Києва і Севастополя, органи державної влади районної ланки, а також адміністрації селищних і сільських рад. Ці суб'єкти — безпосередні учасники договірних відносин між собою по горизонталі і вертикалі управлінської системи»¹⁸⁹. Потім до учасників договору нею віднесені й органи державного сектора господарства України.

Але договори у сфері виконавчої влади в Україні можуть укладати і вищі органи держави — Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів (приклади наведені вище). До того ж адміністративні договори можуть мати і міжнародний характер. Так, 19.07.2000 р. Рада керівників прикордонних областей Республіки Беларусь, Російської Федерації та України прийняла рішення щодо організації роботи з підготовки і реалізації Програми міжрегіонального та прикордонного співробітництва трьох країн. На виконання цього договору голова Харківської обласної державної адміністрації

¹⁸⁹ Нижник Н. Р. Договори у сфері виконавчої влади / Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: 36. наук. пр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — Ч. 2. — 312 с. — С. 288.

25.12.2000 р. видав розпорядження «Про підготовчу роботу щодо створення консорціуму «Фінансово-промисловий союз прикордонних регіонів»¹⁹⁰.

Таким чином, можна підсумувати, що розгляд питання про адміністративні договори як джерела права є досить актуальним. Тому особливості цієї правової форми управлінської діяльності мають у подальшому стати предметом ґрунтовних наукових досліджень.

¹⁹⁰ Офіційні відомості. — 2001. — № 1. — 11 січня. — С. 8.

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

3. 1. *Форми і тенденції систематизації адміністративного законодавства*

Активне оновлення публічно-владних, управлінських суспільних відносин в Україні ставить перед законодавцем нагальні завдання перегляду системи та піднесення на новий, більш якісний рівень її правового регулювання. Теоретичною основою для розвитку адміністративного законодавства, на наш погляд, має виступати чинна система адміністративного права, яка виражає його внутрішню структуру та напрями розвитку. Вирішальним засобом на цьому шляху безумовно є систематизація, особливо такий її вид як кодифікація законодавства, яка тепер є однією з головних цілей правової реформи в Україні¹⁹¹.

Звертаючись до чинної системи джерел адміністративного права, знаходимо, що, по-перше, у ній і досі діють окремі нормативно-правові акти, які прийняті ще за часів існування СРСР, і певною мірою це не завжди сприяє повній реалізації прав і свобод громадян, що встановлені в Конституції України 1996 року (наприклад, Кодекс про адміністративні правопорушення); по-друге, потребує приведення у відповідність до Конституції України той масив нормативно-правових актів, який прийнято у перші роки після проголошення незалежності нашою державою; по-третє, останнім часом виникають принципово нові державно-управлінські відносини, які потребують нормативного закріплення і подальшого розвитку (інститути адміністративно-правових режимів, державної служби, адміністративної юстиції, «управлінських послуг», адміністративних договорів).

Чинні адміністративно-правові норми містяться в численних нормативно-правових актах, які приймаються різноманітними державними органами. Так, тільки Кабінетом Міністрів України після проголошення незалежності України до 01.09.2004 р. було прийнято 8932 постанов нормативно-правового характеру, 8995 наказів —

¹⁹¹ Опришко В. Ф. Систематизація законодавства України — новий етап його вдосконалення // Конституція України та проблеми систематизації законодавства: Зб. наук. пр. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. — Вип. 5. — 366 с. — С. 5–12.

міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (за даними Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів). Зазначене зумовлює необхідність постійного впорядкування системи джерел адміністративного права, їх систематизації, скорочення кількості, підвищення якості змісту.

Особливістю сучасного етапу розвитку адміністративного законодавства є необхідність впорядкування змісту чинних нормативно-правових актів з одночасним закріпленням на рівні закону як діючих, так і нових основоположних правил поведінки у сфері державного управління. Закон має стати провідним способом виразу адміністративно-правових норм.

Основними формами систематизації законодавства, які відомі у законотворчій практиці і юридичній науці, є інкорпорація та кодифікація.

Інкорпорація являє собою зовнішнє опрацювання законодавства, облік і об'єднання чинних нормативно-правових актів у певному порядку. Зміст актів при цьому не змінюється. Результатом інкорпорації є різноманітні збірники, матеріал у яких розташовується за галузями правового регулювання (предметна інкорпорація), за роком видання (хронологічна), алфавітна. Так, проявом офіційної предметної інкорпорації адміністративного права можна розглядати збірники: «Законодавство України про охорону здоров'я», «Законодавство України про охорону інтелектуальної власності», видані Парламентським видавництвом відповідно в грудні 1999 року¹⁹² та в жовтні 2002 року¹⁹³. Кандидатом юридичних наук В. М. Гаращуком у 1999 році підготовлено Збірник нормативних актів про державну службу «Державна служба в Україні та контроль за її проходженням», який хоча і не має офіційного характеру, але сприяє вивченню норм інституту державної служби державними службовцями, працівниками правоохоронних органів, студентами вищих навчальних закладів, взагалі усіма громадянами, які цікавляться означеними питаннями¹⁹⁴.

Особливістю інкорпорованих збірників є те, що нормативні акти у них викладаються з усіма змінами, які мали місце на момент їх видання. Зокрема, з матеріалу, що систематизується, виключаються статті, пункти, абзаци, які відмінні або мали тимчасовий характер, викладаються їх нові редакції, вносяться доповнення, прийняті після введення в дію первинного акта.

На нашу думку, у подальшому в межах одних правових інститутів інкорпорацію можливо розглядати як підготовчу стадію для коди-

¹⁹² Законодавство України про охорону здоров'я: Станом на 20 груд. 1999 р. — К.: Парлам. вид-во, 1999.

¹⁹³ Законодавство України про охорону інтелектуальної власності: Станом на 20 жовт. 2002 р. — К.: Парлам. вид-во, 2002. — 172 с.

¹⁹⁴ Государственная служба в Украине и контроль за её прохождением: Сб. норм. актов о гос. службе. — Харьков: Одиссей, 1999. — 352 с.

фікації (державна служба, адміністративна відповідальність тощо), а у межах інших, де суцільна кодифікація не потрібна (інститут правового статусу органів виконавчої влади, громадян, інших суб'єктів адміністративного права), як вищу сходинку упорядкування.

Нагальні потреби якісного оновлення змісту адміністративного права у світлі вимог Конституції України та гармонізації національного законодавства з міжнародним, вимагають іншої, більш досконалої форми систематизації — **кодифікації** адміністративного законодавства, яка передбачає переосмислення, творчу переробку і вдосконалення правового матеріалу. Результатом кодифікації є новий зведений акт, який врегульовує окрему галузь суспільних відносин, визначається логічною послідовністю, узгодженістю частин, що його складають. Завдяки кодифікації скорочується кількість нормативних актів, створюється зручність у правозастосуванні.

Найоптимальнішим результатом систематизації адміністративного законодавства безумовно став би Адміністративний кодекс України. Однак, на сьогоднішній день на шляху до його прийняття існує чимало перешкод як об'єктивного, так і суб'єктивного плану. З одного боку, предмет адміністративного права є досить складним, тому фактично досить важко згрупувати в одному акті різноманітні адміністративно-правові норми. З іншого боку, опрацювання проекту такого кодексу потребує значних зусиль науковців та практиків. Тому виваженим, на нашу думку, є проведення поетапної кодифікації адміністративного права за окремими підгалуззями та інститутами (за прикладом інституту адміністративної відповідальності). Лише після цього можна буде вести мову про підготовку головного кодифікованого акта.

Історія адміністративного права України вже знає існування Адміністративного кодексу. Як відомо, 12.10.1927 р. ЦВК УРСР затвердив Адміністративний кодекс УРСР, який складався із 15 розділів. Але, оскільки його проект готував Народний комісаріат внутрішніх справ, зрозуміло, що він мав переважно правоохоронний («поліцейський») зміст, не враховуючи переважної більшості управлінських відносин. Завданням кодексу було забезпечення революційної законності в адміністративній сфері та систематизація деяких правил діяльності адміністративних органів відповідно до принципів радянського ладу. Незважаючи на недоліки, слід відмітити принципovu значимість цього акта, оскільки він являє собою єдиний приклад кодифікації адміністративного права в колишньому Союзі РСР аж до 1980 року, коли відбулося затвердження Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення. Пізніше, на їх основі, в союзних республіках протягом 1984–1986 років були прийняті Кодекси про адміністративні правопорушення. В Українській РСР Кодекс було прийнято 07.12.94 р., введено в дію з 01.06.85 р. Цей нормативно-

правовий акт із численними змінами і доповненнями чинний і дотепер.

Деякі українські вчені у наш час намагаються розробити структуру Адміністративного кодексу України. Так, О. П. Недбайло вважає, що цей акт повинен містити наступні розділи:

1. Основні положення.
2. Адміністративні акти.
3. Адміністративний договір.
4. Державна адміністрація.
5. Державна служба.
6. Місцеве самоврядування.
7. Адміністрація підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності.
8. Громадянство України.
9. Іноземці.
10. Реєстрація та облік руху населення.
11. Дозвільна система.
12. Державний контроль.
13. Користування Державним прапором і печатками.
14. Про об'єднання громадян.
15. З'їзди, мітинги, конференції, демонстрації та інші масові заходи (публічні видовища, розваги, ігри).
16. Про свободу совісті та релігійні організації.
17. Процесуальне управління провадження¹⁹⁵.

У цьому проекті автор взяла за основу структуру Адміністративного кодексу УРСР 1927 року. Разом з тим, тут неохопленими залишаються деякі інститути та підгалузі адміністративного права (адміністративно-правові режими, адміністративний примус та ін.). Немає потреби й виділяти в окремі розділи положення про адміністративні акти, адміністративний договір, реєстрацію та облік руху населення, користування Державним прапором і печатками та дещо інше. Не слід, як уявляється, включати в Адміністративний кодекс і норми процесуального права, оскільки вони, що фактично вирішено, мають міститися в окремих кодексах (Адміністративному процесуальному та Адміністративно-процедурному).

Рівень наукових та практичних розробок надає можливість стверджувати, що, при сучасному стані систематизації адміністративного права, вести мову про створення Адміністративного кодексу поки що рано. Варто здійснити спочатку кодифікацію окремих адміністративно-правових інститутів, підгалузей. Лише потім буде

¹⁹⁵ Недбайло О. П. Деякі питання кодифікації адміністративного законодавства у світлі вимог нової Конституції України // Конституція України — основа подальшого розвитку законодавства. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. — Вип. 2. — 320 с. — С. 122.

можливо об'єднати їх загальні положення в основному акті галузі. Стосовно структури цього акта, то її можливо визначити наступним чином:

1. Загальні положення (завдання кодексу, сфера дії, принципи правового регулювання).

2. Основи організації та здійснення державного управління:

— цілі, завдання, принципи діяльності органів державного управління, їх система;

— правовий статус органів виконавчої влади;

— правовий статус органів місцевого самоврядування;

— правовий статус підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності;

— правовий статус громадян України, іноземців та осіб без громадянства;

— правовий статус об'єднань громадян.

3. Державна служба:

— загальні визначення, принципи, види;

— класифікація державних службовців, особливості їх правового статусу;

— проходження державної служби в різноманітних органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

— соціально-матеріальне забезпечення державної служби;

— відповідальність державних службовців.

4. Заходи адміністративного примусу:

— заходи адміністративного попередження;

— заходи адміністративного припинення;

— адміністративна відповідальність.

5. Адміністративно-правові режими:

— воєнного стану;

— надзвичайного стану;

— інші.

6. Контроль та нагляд у державному управлінні:

— контрольні повноваження парламенту — Верховної Ради України;

— контроль в системі органів виконавчої влади;

— контрольні повноваження органів судової влади.

Наведена структура Адміністративного кодексу є звичайно орієнтовною і може змінюватися та доповнюватися (наприклад, у зв'язку з розвитком нових інститутів та галузей типу «управлінських послуг», інших).

Кодифікація норм адміністративного права не може бути суцільною. Об'єктивно необхідні правові приписи, які б оперативно вирішували невідкладні питання управління державою. Вони діють лише окремий проміжок часу та приймаються переважно органами галузевої компетенції (міністерствами, відомствами), місцевими

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Вони, на наш погляд, не можуть бути об'єднані у кодексі, оскільки кодекс — це акт парламенту, що розрахований на тривалу дію.

Існує чимала кількість і норм Особливої частини адміністративного права. У переважній більшості випадків вони знаходяться в нормативних актах, які мають міжгалузевий характер (Митний, Водний, Земельний, Повітряний кодекси та інші закони), поряд з нормами фінансового, цивільного, екологічного, трудового та інших галузей права. У зв'язку з тим, що ці норми уже знаходяться в кодифікованих та інших законодавчих актах, а також мають спеціальний характер, їх не потрібно піддавати кодифікації у межах реформування адміністративного права. Однак, для зручності правозастосування та їх сприйняття, ці комплексні кодифіковані акти слід запропонувати періодично офіційно інкорпорувати, адже у них, як показує практика законотворення, досить часто вносяться зміни.

Слід підтримати обґрунтовану в адміністративно-правовій науці точку зору про необхідність роздільної кодифікації матеріальних та процесуальних норм. Її висунули ще в 70-ті роки О. П. Коренєв, В. А. Лорія та В. Д. Сорокін. При цьому необхідно враховувати такі аргументи: спрощення кодифікаційних робіт та наявність суттєвих відмінностей між матеріальними та процесуальними адміністративними нормами¹⁹⁶. Варто згадати, що якщо норма матеріального права визначає зміст прав і обов'язків суб'єктів права, то норма процесуального права відповідає на питання, як?, яким чином?, в якому порядку? ці права та обов'язки можуть бути реалізовані. Крім того, адміністративно-процесуальне право в майбутньому найімовірніше самостійною галуззю права в правовій системі України, адже його роль в умовах розбудови правової держави невинно підвищується. На це вказують й правові концепції розвинутих демократичних країн (Німеччини, Австрії, Нідерландів, Польщі, Естонії та ін.)¹⁹⁷.

Таким чином, при проведенні кодифікації адміністративного права раціонально керуватися такими положеннями:

— предметом кодифікаційних робіт мають бути головні, фундаментальні адміністративно-правові норми;

— не слід окремо від інших суміжних галузевих норм кодифікувати норми Особливої частини адміністративного права;

— необхідна роздільна кодифікація матеріальних та процесуальних адміністративно-правових норм.

¹⁹⁶ Сорокін В. Д. Адміністративно-процесуальне право. — М.: Юрид. лит., 1972. — 239 с. — С. 216–219.

¹⁹⁷ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с. — С. 178–480.

Реформування адміністративного права потребує і встановлення принципів кодифікації — головних ідей, які визначають її зміст. Вченими-адміністративістами їм фактично не приділяється достатньої уваги. Ще у 1970 році О. П. Коренев в роботі «Кодифікація советського адміністративного права» зробив комплексну спробу звернутися до цієї проблеми. Зокрема, ним були виділені наступні принципи кодифікації радянського адміністративного права: соціалістичного демократизму, плановості, єдності прав і обов'язків, соціалістичного інтернаціоналізму, гуманізму, соціалістичної законності¹⁹⁸. Як видно, цим відомим вченим-адміністративістом принципи кодифікації адміністративного права ототожнювалися із принципами радянського права взагалі. Разом з тим, ним не враховувалася та обставина, що кодифікація є одним з досконаліших способів правовстановлення, певним динамічним процесом. Крім того, в сучасних умовах значно змінюються сутність та призначення адміністративного права. Тому, вважаємо, що принципами кодифікації адміністративного права мають виступати: відповідність цілей та характеру кодифікації рівню соціально-економічного розвитку суспільства; наукова обґрунтованість; визнання пріоритетності прав і свобод людини та громадянина в правовому регулюванні управлінської сфери; гармонізація національно-правових норм з міжнародно-правовими; повнота, всебічність, комплексність, безперервність, поетапність та інші, в тому числі і деякі з визначених О. П. Кореневим.

Відповідність цілей і характеру кодифікації рівню соціально-економічного розвитку суспільства. Даний принцип означає необхідність врахування важливого положення теорії права про обумовленість правових явищ соціально-економічними умовами життя. Адміністративно-правові норми, які встановлюються шляхом кодифікації, повинні бути пристосовані до сучасних умов, а також у певній мірі стимулювати подальший розвиток суспільних відносин. Акти кодифікації мають відображати ті зміни, які відбулися в суспільстві після проголошення незалежності Україною — перехід до ринкових механізмів регулювання економіки, становлення власної політичної системи (політичних партій, рухів, нової системи органів державної влади, побудованих згідно з принципом розподілу влади), прийняття нової Конституції України, яка закріпила головні орієнтири діяльності посадових осіб органів влади у напрямку забезпечення невід'ємних прав і свобод людини та громадянина, вступ України до Ради Європи та гармонізацію національного законодавства з міжнародними.

Взагалі варто відмітити те, що кодифікація завжди має слідувати після визначних змін в суспільстві. Так, перша кодифікація ра-

¹⁹⁸ Коренев А. П. Кодифікація советського адміністративного права. — М.: Юрид. лит., 1970. — 134 с. — С. 24–37.

дянського права була обумовлена крутим переходом від політики воєнного комунізму до нової економічної політики; кодифікація у 60-х роках — переходом від стану відбудови економіки після Великої Вітчизняної війни до побудови «розвинутого» соціалізму.

Отже, метою кодифікації адміністративного права є необхідність упорядкування, а також стимулювання розвитку нових суспільних відносин в управлінській сфері.

Принцип наукової обґрунтованості кодифікаційних робіт. Кодифікація адміністративного права повинна провадитися на наукових засадах, сформульованих як у теорії права, так і в адміністративно-правовій науці. Тут слід використовувати теоретичні положення про норми права, джерела права, правотворчість, систематизацію законодавства, законодавчу техніку, історичний досвід правоутворення та кодифікації. Враховувати слід і знання про предмет та метод адміністративного права, його систему, адміністративно-правові відносини та багато іншого.

Інший аспект принципу передбачає важливість безпосереднього залучення провідних вчених-адміністративістів до робіт щодо підготовки проектів кодексів та інших законодавчих актів, їх доопрацювання після обговорення на засіданнях парламенту у першому та другому читаннях. Організаційними ланками ланцюга підготовки і науково-професійного обґрунтування змісту кодифікаційних актів можуть бути:

- робоча група (галузева група фахівців, що опрацьовує текст проекту кодифікаційного акта);
- «круглий стіл» (галузевий);
- наукові та науково-практичні конференції (галузеві);
- всеукраїнська міжгалузева конференція з питань кодифікації законодавства України¹⁹⁹. Уявляється, що це досить раціональна і виважена схема, яка повинна застосовуватися й при кодифікації адміністративного права.

Пріоритет прав і свобод громадян у правовому врегулюванні управлінської сфери. Виконавча влада найбільш наближена до задоволення потреб людини і є тією владою, з якою особа має постійні контакти. У зв'язку з цим необхідне суттєве вдосконалення правового регулювання різних аспектів взаємовідносин особи з органами виконавчої влади.

У процесі кодифікації адміністративного права необхідно реалізувати положення ст. 3 Конституції України, згідно з якими «головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина», та «права і свободи, гарантії їх ре-

¹⁹⁹ Принципи кодифікації законодавства України // Матеріали Другої всеукраїнської науково-практичної конференції (22–23 грудня 1993р., м. Харків). — Харків: Українська правнича фундація, Українська державна юридична академія, 1993. — С. 33.

алізації визначають зміст й спрямованість діяльності держави». Досягти цього можливо дотримуючись таких правил:

— існування надійного механізму забезпечення прав громадян в управлінській сфері можливо лише за наявності відповідної системи правового регулювання діяльності органів виконавчої влади, яка встановила б їх структурну побудову, розподіл між ними функцій та повноважень, процедури їх роботи;

— норми адміністративного права, які деталізують конституційні права, свободи та обов'язки, повинні чітко визначати їх зміст, тобто сукупність суб'єктивних можливостей та вимог щодо поведінки особи;

— лише на законодавчому рівні повинні встановлюватися підстави і межі допустимого обмеження конкретних прав і обов'язків громадян органами державної влади та їх посадовими особами;

— необхідно передбачити на законодавчому рівні заходи відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за невиконання або несумлінне виконання своїх обов'язків;

— слід встановити чіткий механізм контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб шляхом прийняття відповідного закону.

Принцип гармонізації національних адміністративно-правових норм із загальновизнаними міжнародно-правовими правилами поведінки. Необхідність врахування цієї обставини при кодифікації адміністративного права обумовлена визнанням України як самостійного рівноправного члена світової спільності. Конкретними кроками до цього став вступ нашої країни до Ради Європи (листопад 1995 року), приєднання до Центральноєвропейської ініціативи, участь у програмі «Партнерство заради миру», закріплення у ст. 9 Конституції положення, згідно з яким «міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства».

Узгодження національних адміністративно-правових норм з міжнародними стандартами має відбуватися шляхом опрацювання відповідних законопроектів Урядом України у рамках проведення Адміністративної реформи (її частиною є реформа адміністративного права), а також курсу на гуманізацію правил поведінки у галузі державного управління, які встановлюються органами виконавчої влади, розширення серед них кількості дозвільних норм, перегляд положень інституту адміністративної відповідальності, зокрема щодо переліку дій, що мають протиправний характер.

Принцип повноти, всебічності, комплексності, безперервності та поетапності кодифікації. Повнота кодифікації адміністративного права означає, що у цьому процесі всі існуючі адміністративно-правові норми, прийняті до 1996 року, мають бути приведені у

відповідність до положень Конституції України, а також закріпити нові державно-управлінські відносини.

Всебічність означає оновлення не лише системи адміністративного законодавства, а й його змісту.

Комплексність передбачає необхідність узгодження законодавчих актів, що приймаються, як між собою, так і з системою джерел права інших галузей права (фінансового, цивільного, державного, трудового, екологічного та інших).

Безперервність і поетапність означають поступовий характер кодифікаційних робіт — на першому етапі метою має бути створення системи кодексів (законів), які охоплювали б своїм регулюванням окремі підгалузі та інститути адміністративного права, на другому — варто намагатися опрацювати проект Адміністративного кодексу України.

3. 2. Основні напрями реформування адміністративного законодавства

Усвідомлення необхідності оновлення адміністративного законодавства має беззаперечний характер. Розвиток адміністративного права, на наш погляд, слід проводити за окремими його інститутами (підгалузями). У зв'язку з цим визначимо своє бачення основних напрямів його оптимізації, розвитку.

Розвиток законодавства про органи виконавчої влади. Окремі аспекти функціонування органів виконавчої влади (насамперед Кабінету Міністрів) визначені у розділі VI Конституції України, але це лише основа для здійснення комплексного регулювання виконавчої діяльності. Необхідна низка законів, які б визначали правовий статус та компетенцію Уряду України, центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій в межах, передбачених Основним Законом України. 09.05.1999 р. прийнято Закон України «Про місцеві державні адміністрації», він визначає місце державних адміністрацій (в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, містах Києві і Севастополі) в системі органів виконавчої влади, основні завдання та принципи їх діяльності, порядок формування, компетенцію, порядок взаємовідносин з Президентом України, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, установами і організаціями, регулює питання здійснення контролю та відповідальності посадових осіб місцевих державних адміністрацій. Що ж до законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», то вони і дотепер не прийняті.

Найбільш суттєвою причиною неприйняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» слід визнати неоднозначність поглядів

різних політичних сил щодо моделі реалізації державної влади в Україні, яка мала бути закріплена в процесі проведення конституційної реформи в нашій державі. Варто зазначити про те, що усвідомлення необхідності переходу до парламентсько-президентської форми правління в Україні вперше отримало свій прояв ще у 2000 році, коли був проведений Всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Активне обговорення громадськістю питань внесення відповідних змін до Основного Закону України почалося весною 2003 року. Протягом 2002–2004 років у Верховній Раді України було зареєстровано близько п'ятнадцяти законопроектів про внесення змін та доповнень до Конституції України, більшість з яких стосувалися питань перерозподілу повноважень між Главою держави і Урядом України на користь останнього, а також посилення ролі парламенту в державі. Зрозуміло, що за таких обставин приймати спеціальний закон про Кабінет Міністрів України було не раціональним, адже який конкретно обсяг повноважень Уряду в процесі проведення конституційної реформи в Україні, щодо завершення якої було багато підстав сподіватися, буде встановлено на вищому юридичному рівні було не відомо.

Тому не дивно, що відносно зареєстрованого у Верховній Раді України проекту Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (реєстр. № 0893 від 24.12.2002 р.), автором якого є відомий політичний і громадський діяч І. Б. Коліушко (народний депутат III скликання), профільним визначено не один з постійно діючих парламентських комітетів, а Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України.

Історія проходження проекту Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (ще до активного обговорення проблем конституційної реформи) в єдиному органі законодавчої влади в Україні є досить тривалою. Двічі він приймався остаточно народними депутатами України як закон (зокрема, 17.01.2002 р. та 06.12.2002 р.), але повертався до парламенту Президентом України, оскільки, на його думку, у ньому мали місце положення, які не повною мірою узгоджуються з чинною Конституцією України. Головним чином ці зауваження стосувалися порядку призначення міністрів та інших керівників центральних органів виконавчої влади, а також недопустимості оскарження рішень Уряду в порядку загального судочинства. Не вдаючись до юридичної оцінки вказаних пропозицій чинного на той час Президента України до даного законопроекту, відзначимо, що у чималій кількості випадків вони мали суто політичний зміст, відображали його власне бачення законодавчого регулювання прав, обов'язків і завдань Кабінету Міністрів України.

У той же час необхідно відзначити, що за структурою проект Закону України, підготовлений І. Б. Коліушко, на нашу думку, є дос-

татньо вдалим. Так, він складається з XI розділів: I. Загальні положення; II. Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України; III. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України; IV. Компетенція Кабінету Міністрів України; V. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо керівництва системою органів виконавчої влади; VI. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Президентом України та органами, створюваними при Президенті України; VII. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України та її органами; VIII. Відносини Кабінету Міністрів України з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян; IX. Організація діяльності Кабінету Міністрів України; X. Соціальне та інше забезпечення членів Кабінету Міністрів України; XI. Прикінцеві положення.

Вважаємо, що зазначений законопроект має бути доопрацьований із врахуванням змін в статусі Кабінету Міністрів України, запроваджених Законом «Про внесення змін до Конституції України», і прийнятий як закон. Якщо ж зміни до Конституції України щодо перерозподілу повноважень Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України знов будуть прийняті, то відповідні норми Закону України «Про Кабінет Міністрів України» можна буде привести у відповідність до нових конституційних приписів.

При законодавчому унормуванні діяльності Кабінету Міністрів України, на наш погляд, доцільно відобразити наступне:

1) визначити статус Кабінету Міністрів як Уряду України, вищого органу в системі органів виконавчої влади в Україні, основним завданням якого є організація та координація виконання Конституції та законів України у різних сферах життя суспільства;

2) встановити статус міністрів як політичних діячів, відповідальних за вироблення і прийняття рішень стратегічного характеру в державі, представників коаліції політичних парламентських сил, що сформували Уряд²⁰⁰;

3) закріпити методи координаційної, направляючої діяльності Уряду щодо міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, процедури підготовки і колегіального прийняття рішень Кабінетом Міністрів України;

4) чітко визначити функції, структуру та штатну чисельність апарату Кабінету Міністрів України з метою істотного посилення його ролі в організаційно-правовому, аналітичному та матеріально-технічному забезпеченні діяльності Уряду, унормувати основи взаємин останнього з Секретаріатом Президента України.

²⁰⁰ Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. — К.: Україн. Акад. держ. управління при Президенті України, 1999. — 51 с. — С. 19–28.

Діяльність Кабінету Міністрів України має бути направлена на:
— вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, ефективне регулювання економіки;

— опрацювання проектів законів та формування відповідної їм підзаконної нормативно-правової бази в державі;

— організацію ефективного управління фінансами та майном держави, здійснення систематичного контролю за їх використанням;

— організацію діяльності органів виконавчої влади у напрямку всебічного і повного забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян, їх об'єднань, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій різних форм власності.

Іншим законодавчим актом, без прийняття якого не обійтись при формуванні системи законодавчого регулювання діяльності виконавчої влади в Україні, є Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». У Конституції України про повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади не йдеться взагалі, а тому прийняття такого закону є вкрай нагальним. Закон «Про центральні органи виконавчої влади» повинен визначити види, основні завдання, принципи організації та діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні, їх основні функції та повноваження, засади взаємин з іншими органами державної влади і органами місцевого самоврядування, іншими словами — легітимізувати функціонування міністерств, державних комітетів та інших органів виконавчої влади, які утворюють центральний їх організаційно-правовий рівень.

У наш час проект такого закону підготовлено і внесено на розгляд в єдиний орган законодавчої влади в Україні (реєстр № 2281 від 11.10.2002 р.). Його запропонували народні депутати України С. В. Соболев та В. М. Стретович. Зараз цей законопроект знаходиться на опрацюванні в Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики, на пленарному засіданні парламенту він поки що не розглядався.

У даному проекті центральний орган виконавчої влади цілком слушно визначається як підпорядкований Кабінету Міністрів України орган виконавчої влади, який утворюється, реорганізовується та ліквідується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається та звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому також вказується на існування територіальних галузевих управлінь центральних органів виконавчої влади в регіонах.

Однак недоліком цього законопроекту є те, що у ньому пропонується поширити дію відповідного закону лише на міністерства та державні комітети. Що ж до центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, то зазначається необхідність прийняття

щодо окремих з них спеціальних законів. Отже, може створитися ситуація, коли загальні принципи утворення та діяльності означених центральних органів виконавчої влади залишаться не урегульованими на законодавчому рівні. На наш погляд, Закон «Про центральні органи виконавчої влади» має стосуватися усіх видів даних органів виконавчої влади, визначити й особливості правового статусу, а також функції центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом.

Крім того, в зазначеному законопроекті міститься й низка інших невинуватених положень. Зокрема, в структурі міністерств передбачається існування такої посади як державний секретар міністерства — вищої посадової особи з числа державних службовців в міністерстві, яка організовує їх діяльність, керує апаратом міністерства. Практика існування таких посад в центральних органах виконавчої влади протягом 2000–2003 років мала місце, але від неї було вирішено відмовитися як від такої, що не довела свої переваги. З точки зору розподілу функцій між керівництвом міністерства більш оптимальним є виконання відповідних функцій одним із заступників міністра. Це не буде заважати ефективній реалізації своїх обов'язків іншими заступниками міністра, адже за ситуації, коли у міністерстві був державний секретар, усі відділи та управління підпорядковувалися передусім йому, а це заважало організаційній діяльності інших керівників цього виду центральних органів виконавчої влади.

На наш погляд, проект Закону «Про центральні органи виконавчої влади» (реєстр. № 2281 від 11.10.2002 р.) потребує значного доопрацювання. Але він може бути взятий за основу. На його базі можна підготувати досконалий, такий, що відповідає правилам юридичної техніки та конституційним принципам організації діяльності виконавчої гілки влади, закон у даній сфері. Так, заслуговують на увагу такі розділи цього законопроекту, що є безумовно обґрунтованими і обміркованими: I. Загальні положення; II. Організація діяльності міністерства; III. Організація діяльності державного комітету; IV. Загальні питання компетенції центральних органів виконавчої влади тощо. Утім чимало його положень, як зазначено вище, потребує доповнення, узгодження з Конституцією та іншими законами України, суттєвого удосконалення. В нього слід вмістити окремий розділ щодо організації роботи та функцій центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом.

У цілому стосовно центральних органів виконавчої влади законодавство має подолати існуючі в сучасній практиці державного управління:

— невизначеність у розмежуванні організаційно-правового положення та статусу міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади та їх системи;

— нечіткість у правовому регулюванні функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади, нерідко їх суперечливість і дублювання;

— невідповідність фактичної ролі окремих ланок виконавчої влади проголошеному їх статусу як центральних органів;

— наявність змістовного співпадання статусів міністра та керівника іншого центрального органу виконавчої влади, подолати практику постійного прирівнювання керівників центральних органів будь-якого виду до статусу міністру, постійної зміни назви центральних органів виконавчої влади.

Після прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» необхідно буде оновити статутні акти, які регламентують повноваження окремих центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів.

З метою підвищення дієвості цих регламентів, статутів і положень доцільно виробити й структуру актів, які приймаються щодо кожного конкретного органу. Основними його складовими можуть стати:

- 1) загальний статус, положення органу;
- 2) офіційно затверджена схема його організаційної структури;
- 3) таблиця розподілу за структурними підрозділами органу цілей, завдань, функцій, повноважень і відповідальності.

Оскільки переважну більшість норм у таких актах складають компетенційні, — ця частина адміністративного законодавства має назву статутної. У подальшому (після прийняття відповідних законодавчих актів про окремі ланки виконавчої влади) її можливо інкорпорувати шляхом видання окремого збірника, присвяченого правовому статусу органів виконавчої влади. Крім того, не можна виключати і прийняття принципово нового законодавчого акта кодифікованого типу з назвою «Про організацію виконавчої влади в Україні». За умови подальшого змістовного і техніко-юридичного опрацювання він міг би увійти окремою структурною частиною до Адміністративного кодексу України, як окрема книга (розділ) і т. п.

Розвиток законодавства про адміністративно-правовий статус громадян. Більшість прав і свобод особи реалізуються у взаємовідносинах з органами держави, особливо з виконавчими, які безпосередньо займаються втіленням в життя законів. Тому питання забезпечення прав і свобод громадян в управлінській сфері мають велике значення. Адміністративне законодавство у цій сфері поступово оновлюється відповідно до Конституції України. Тому слід констатувати, що існуючі проблеми пов'язані передусім з неефективною його реалізацією.

При створенні адміністративно-правових засад забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади при підготовці нових законодавчих актів,

доцільно, як уявляється, враховувати деякі правила, зміст яких активно обговорюється в науці адміністративного права²⁰¹. Більшість вчених схиляється до позиції, що в адміністративному законодавстві, яке стосується правового статусу громадян, необхідно значно скоротити кількість адміністративно-правових заборон, втілити принципи «громадянину дозволено все, що прямо не заборонено законом» і «органи держави і їх посадові особи діють тільки в межах закону». У зв'язку з цим треба впорядкувати коло та межі повноважень усіх органів управління.

Під час правового закріплення того чи іншого права людини і громадянина слід чітко формулювати його зміст, тобто конкретні суб'єктивні права, які виникають у суб'єкта у зв'язку з реалізацією зазначеного права.

Встановлюючи в законодавстві обов'язки особи, слід однозначно і вичерпно формулювати вимоги до її поведінки, що впливають з даного обов'язку. Необхідно визначити перелік і зміст обов'язків громадян, виконання яких може контролюватися органами виконавчої влади, та встановити санкції, що можуть застосовуватися до осіб, які не виконують або несумлінно виконують покладені на них обов'язки.

Правове закріплення змісту конкретного права чи обов'язку особи безумовно повинно супроводжуватися правовою регламентацією процедури їх здійснення.

Закон повинен чітко й однозначно визначити підстави та допустимі межі правомірного обмеження конкретних прав громадян органами державної влади, у тому числі і виконавчої, та їх посадовими особами.

Потрібне чітке правове закріплення санкцій, які можуть застосовуватися до посадових осіб органів виконавчої влади у разі порушення ними в процесі взаємовідносин з громадянами їх прав і свобод, відмовитися від формули «відповідальність настає згідно з чинним законодавством», а також врегулювати процедуру застосування цих санкцій.

Діяльність з оновлення адміністративно-правового статусу громадян України передбачає необхідність вжиття ряду конкретних заходів щодо вдосконалення відповідної частини адміністративно-го законодавства:

— привести у відповідність до вимог Конституції Кодекс України про адміністративні правопорушення інші акти, які передбачають адміністративну відповідальність громадян, Закон України «Про міліцію» в частині прав цього органу виконавчої влади застосовувати заходи примусу до громадян та деякі інші;

²⁰¹ Крегул Ю. І. Вдосконалення адміністративно-правового статусу громадян України в світлі вимог міжнародного права // Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації): Зб. наук. праць. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1998. — Вип.4. — 298 с. — С. 78–89.

— якнайскоріше запровадити в Україні адміністративну юстицію як форму судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади (це можна зробити, прийнявши остаточно Адміністративно-процесуальний кодекс);

— прийняти Адміністративно-процедурний кодекс, який врегулював би порядок взаємовідносин громадян з органами виконавчої влади;

— законодавчо врегулювати порядок реєстрації фізичних осіб, ввести Єдиний державний реєстр цих осіб (закони «Про реєстрацію фізичних осіб», «Про Єдиний державний реєстр фізичних осіб»), реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами (закони «Про всеукраїнський і місцевий референдуми» (новий), «Про гарантії реалізації громадянами виборчих прав»);

— законодавчо визначити гарантії реалізації конституційних прав громадян щодо отримання від держави послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, швидкої видачі (оформлення) різноманітних документів (довідок) тощо.

Розвиток законодавства про державну службу. Подальший розвиток інституту державної служби тісно пов'язаний із процесами розбудови і зміцнення державності України. Лише завдяки наявності раціонально побудованого апарату, головною складовою якого є люди, працівники (державні службовці), можливо досягти побудови соціальної правової держави.

Становлення власного законодавства про державну службу почалося 16.12.1993 р., коли був прийнятий Закон України «Про державну службу», який уперше визнав за громадянами України рівне право на державну службу, встановив окремі етичні вимоги щодо поведінки державних службовців, їх основні правові обов'язки, конкурсний спосіб заміщення посад. Однак незважаючи на його велике значення у справі започаткування правового регулювання державно-службових відносин, все ж таки слід констатувати, що він не вирішує проблем державної служби комплексно. Фактично його дія розповсюджується лише на працівників органів виконавчої влади. Тому існує ціла низка підзаконних актів, які поширюють положення Закону «Про державну службу» на службовців інших державних органів. Зокрема, Постановою Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. його норми розповсюджуються на працівників державних органів Автономної Республіки Крим. Кабінетом Міністрів України систематично приймаються розпорядження про віднесення до відповідних категорій державних службовців посад в апараті органів судової влади та окремих державних установ, наприклад, Конституційного Суду України, господарських судів, органів управління військовими формуваннями тощо.

Для вирішення означених проблем важливе значення має розробка комплексних заходів щодо створення законодавства про державну службу. З огляду на це, нагальним є прийняття законів, які регулювали б державно-службові відносини у конкретних державних органах відповідно до принципу розподілу влади:

— про службу в апараті Верховної Ради України;

— про службу в органах виконавчої влади та їх апараті;

— про службу в органах судової влади та їх апараті;

— про службу в органах прокуратури та інші²⁰².

У перспективі стосовно специфічних видів державної служби (військової, в органах внутрішніх справ, служби безпеки, дипломатичної, митної та ін.) можливо також прийняття окремих законодавчих актів. Досить важливою є і необхідність поширення дії зазначених положень не тільки на посадових осіб державних органів, а і на всіх працівників державних організацій і установ, які фінансуються за рахунок Державного бюджету. Як відомо, у ряді європейських країн є позитивний досвід поширення статусу державних службовців на усіх працівників у державних закладів і установ освіти, вищої школи, охорони здоров'я, культури, науки тощо.

В основі реформи законодавства про державну службу має бути прийняття Закону України «Про основи державної служби» або Основ законодавства України про державну службу, у яких би знайшли закріплення загальні положення, притаманні усім видам державної служби та категоріям службовців, принципи інституту, дана загальна класифікація державних службовців, визначені питання організації керівництва і управління державною службою, нормотворчі повноваження різних державних органів у цій сфері. Означене цілком узгоджується із конституційними положеннями (п. 12 ст. 92 Основного Закону), згідно з якими «виключно законами визначаються основи державної служби», і відкриває значні можливості для подальшого розвитку правового інституту державної служби.

Актуальним є і посилення відповідальності (адміністративної, матеріальної, кримінальної) за неналежне виконання службових обов'язків, зокрема, за бездіяльність, зволікання у прийнятті та виконанні рішень, прояви корупції чи іншої особистої зацікавленості.

Однак навіть якщо зазначене буде зроблено, безумовне виконання цих законів залежить і від економічного фактора — реформування системи оплати праці державних службовців. На сьогоднішній день її розмір не відповідає потребам нормального необхідного рівня розвитку особистості. З метою збереження високопрофесійного, досвідченого кадрового потенціалу державної служби та створення гарантій у разі її припинення незалежно від бажання

²⁰² Битяк Ю. П. Конституційно-правові засади становлення і розвитку державної служби в Україні // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2. — С. 81.

працівника (відставка, скорочення штату, відсторонення, утримання в кадровому резерві поза службою) доцільно розробити і запровадити дієвий механізм їх правового соціального захисту. Можливо доцільним буде прийняття Закон України «Про систему оплати праці державних службовців».

Реформування інституту адміністративної відповідальності. Норми, присвячені питанням адміністративної відповідальності, є найбільш розвинутими в адміністративному праві. У 1984 році був прийнятий Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення. Хоча з того часу в нього внесено багато змін, він значно відстає від нових економічних та соціальних умов. Деякі його положення є застарілими, а деякі фактично дублюються нормами, які знаходяться у цілій низці інших законів («Про забезпечення санітарного і епідеміологічного благополуччя населення», «Про колективні договори і угоди», «Про ветеринарну медицину» та ін.).

Трансформація відносин власності, розвиток підприємництва, поява нових суб'єктів господарювання різних форм власності обумовили поширення адміністративної відповідальності і на юридичних осіб. Зокрема, прийняті закони України «Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ і організацій за правопорушення у сфері містобудування».

Отже, потребою дня є розробка і прийняття нового кодифікованого акта, присвяченого питанням адміністративної відповідальності, який би узгодив норми цього інституту з положеннями Конституції України, законами «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, а також систематизував би склади діянь, які мають дійсно суспільно шкідливе значення за сучасних соціально-економічних умов. Проект такого акта (запропоновано назву — Кодекс України про адміністративні проступки) розроблено робочою групою Кабінету Міністрів України (І. І. Ємельяною, В. Б. Авер'яновим, І. П. Голосніченком, Є. В. Додіним, О. П. Недбайло, Н. П. Лукашовою та іншими). 26.05.2004 р. його внесено на розгляд Верховної Ради України (реєстр. № 5558). Зараз він знаходиться на вивченні в Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Що стосується структури проекту, то він складається з трьох частин: загальної, особливої та процесуальної (як і чинний кодекс).

Загальна частина містить у собі шість глав, в яких дається визначення поняттям адміністративного проступку, адміністративної відповідальності та адміністративного стягнення, вини та її форми, обставин, що виключають адміністративну відповідальність, а також викладаються загальні правила накладення адміністративного стягнення за адміністративний проступок.

У главі 2 проекту вперше в адміністративному законодавстві України вводиться поняття адміністративної відповідальності, згідно з яким адміністративна відповідальність — це засіб охорони та захисту суспільних відносин, що використовується державою як адміністративний примус і полягає в застосуванні до суб'єкта адміністративного проступку адміністративних стягнень та заходів впливу, встановлених цим Кодексом.

Зважаючи на вимоги ст. 124 Конституції України, у проекті Кодексу не передбачено передачу матеріалів про адміністративний проступок на розгляд товариського суду (зараз це положення в КпАП України тільки призупинено).

Особлива частина проекту Кодексу про адміністративні проступки містить 20 глав (з 7 по 26). Вона доповнена новими главами: «Адміністративні проступки в галузі охорони здоров'я громадян», «Адміністративні проступки у сфері приватизації», «Адміністративні проступки у сфері інформаційної та рекламної діяльності, кінематографії, телебачення, радіомовлення та зв'язку», «Адміністративна відповідальність за корупційні діяння», «Адміністративні проступки у сфері діяльності об'єднань громадян», «Адміністративні проступки у сфері економічної конкуренції», «Адміністративні проступки у сфері енергетики та ядерної енергії», «Адміністративні проступки у сфері топографо-геодезичної, картографічної та гідрометеорологічної діяльності», «Адміністративні проступки у галузі митної справи» (як видно проект пропонує комплексно охороняти адміністративно-правовими засобами нові сфери суспільних відносин в Україні).

Зміст глав особливої частини проекту Кодексу докорінно змінився. Значно збільшився склад адміністративних проступків. У проекті Кодексу практично враховані всі прийняті галузеві закони.

Конституція України закріпила нові суспільно-економічні відносини, що склалися в країні, а також новий характер взаємовідносин між державою та її громадянами. Тому процесуальну частину проекту Кодексу підготовлено відповідно до основних засад захисту прав і свобод людини і громадянина. Враховуючи це, а також вимоги Конвенції про захист прав і основних свобод людини від 04.11.1950 р., в проекті Кодексу вперше передбачено право на захист особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (ст. 624).

Порівняно з чинним Кодексом, у процесуальній частині проекту відсутні статті, які регулюють компетенцію адміністративних комісій та комісій по боротьбі з пияцтвом, а також статті, що надають повноваження уповноваженим органам (посадовим особам) вирішувати справи про адміністративний проступок.

Керуючись положеннями ст. 124 Конституції України, згідно з якою правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, делегу-

вання функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається, та, враховуючи те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини в державі, запропоновано скасувати порядок застосування адміністративних стягнень органами, заснованими на громадських засадах, а також уповноваженими органами (посадовими особами) органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим проектом Кодексу встановлено порядок розгляду справ про адміністративні проступки виключно судом. У той же час, з огляду на існуючі обставини організації та забезпечення функціонування судової влади в Україні, передусім судів загальної юрисдикції, така пропозиція, на наш погляд, є передчасною. Не можна поки що відмовлятися від адміністративно-юрисдикційних повноважень органів управління, адже за певних галузевих умов, вони більш професійно обізнані у діях, які порушують правила функціонування тих чи інших груп суспільних відносин. Система адміністративних судів в Україні поки що не сформована зверху до низу. Тому відмовлятися від існуючого механізму вирішення справ про адміністративні правопорушення виконавчо-розпорядчими органами є передчасним. Це може мати непередбачувані соціальні наслідки, повністю дезорганізує роботу загальних місцевих та апеляційних судів.

У проекті Кодексу визначається порядок оскарження постанови місцевого суду по справі про адміністративний проступок до апеляційного суду, а також міститься глава, яка передбачає оскарження постанови по справі про адміністративні проступки, що набрали чинності, в порядку касації (така пропозиція є безумовно прогресивною, потребує підтримки, адже сьогодні цього робити не можна, а це призводить до обмеження законних прав громадян, коли судді місцевих судів приймають не завжди обґрунтовані рішення).

Викликає зауваження назва проекту Кодексу про адміністративні проступки. На нашу думку та на думку кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого (Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Ф. Д. Фіночко), доцільно залишити стару назву Кодексу, оскільки термін «проступок» має зміст більш побутовий, ніж юридичний, пристосований для потреб морально-етичної відповідальності. Крім того, у п. 22 ст. 92 Конституції України використовується поняття «адміністративне правопорушення», а не «адміністративний проступок».

У проекті Кодексу вперше поряд з відповідальністю фізичних осіб передбачена відповідальність юридичних осіб (ст. 19). Не заперечуючи проти необхідності кодифікації норм цього інституту, вважаємо, що відповідальність юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень повинна регулюватися окремим законом (Кодексом), оскільки тут існує багато спеціальних проб-

лем, що стосуються суб'єкта, суб'єктивної сторони, видів стягнень та іншого. Справи про адміністративні правопорушення, де суб'єктом виступає юридична особа, повинні бути підвідомчі лише судам, а тому розглядатися не відповідно до Кодексу, який має бути прийнятий, а до Адміністративно-процесуального.

Схвалення заслугоує робота авторського колективу щодо реформування системи адміністративних стягнень. Так, до чинної системи адміністративних стягнень (ст. 24 КпАП) відносяться: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета; конфіскація предмета; позбавлення спеціального права; виправні роботи; адміністративний арешт. У проекті Кодексу до неї (зокрема, стосовно громадян) додаються: позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи та адміністративне видворення. Крім того, у цьому законопроекті цілком виправдано відсутній такий вид стягнення, як оплатне вилучення, оскільки його важко реалізувати в сучасних умовах. Однак, як на нашу думку, з проекту слід виключити й таке стягнення як виправні роботи, оскільки багато громадян сьогодні працюють у приватному секторі економіки.

Таким чином, оцінюючи внесений на розгляд Верховної Ради України проект Кодексу України про адміністративні проступки, варто відзначити, що в цілому його зміст заслугоує на схвалення, свідчить про проведення ґрунтовних робіт щодо його підготовки. Але низка його положень потребує перегляду, доопрацювання (у тому числі із врахуванням висловлених зауважень). В такому вигляді цей закон приймати не можна.

Становлення законодавства про адміністративно-правові режими. В ситуаціях, що значно виходять за межі нормального функціонування суспільних відносин (аварії, епідемії, стихійні лиха, воєнні конфлікти тощо) органи виконавчої влади повинні використовувати неординарні засоби здійснення управління, які вводяться за допомогою встановлення адміністративно-правових режимів.

У таких ситуаціях особливі правила застосовуються також для забезпечення державної безпеки (режим державної таємниці, державного кордону та ін.), охорони правопорядку (дозвільна система, паспортний режим та ін.), здоров'я населення (карантин, епідеміологічний режим тощо). В адміністративно-правовій науці існує поняття «адміністративно-правовий режим»²⁰³, яке використовується у законодавчій практиці. Формується і відповідна законодавча база адміністративно-правових режимів.

Адміністративно-правовий режим — це специфічний порядок діяльності органів виконавчої влади (спеціально створених служб)

²⁰³ Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. — 1996. — № 6. — С. 84–91.

за певних умов (ситуацій), який здійснюється з метою забезпечення суверенітету і обороноздатності держави, суспільної безпеки, правопорядку та охорони здоров'я громадян.

Законодавство дає можливість виділити такі групи (види) адміністративно-правових режимів (АПР), які направлені на:

— забезпечення інтересів безпеки країни: режим охорони державної таємниці, прикордонний, в'їзду в Україну, виїзду, проживання і пересування іноземців, осіб без громадянства тощо;

— охорону суспільного порядку: дозвільна система (порядок придбання, зберігання і використання зброї, вибухових речовин, радіоактивних елементів, отрути, хімікатів, наркотичних засобів тощо), паспортний режим, порядок проведення мітингів, маніфестацій, зборів тощо;

— досягнення завдань і цілей у різних галузях державного управління: митний, санітарний режим та ін;

— виключні АПР: режими надзвичайного стану, воєнного положення тощо.

У чинному законодавстві адміністративно-правові режими встановлюються шляхом включення відповідних положень до законодавчих актів, що регулюють відносини у різних галузях діяльності. Так, норми, що стосуються митних режимів, знаходяться у розділі VIII Митного Кодексу України «Митний режим щодо товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон». Питання прикордонного режиму врегульовані у розділі III (ст. 22–26) Закону України «Про державний кордон України».

Інший шлях, коли адміністративно-правові режими встановлюються спеціальними актами. Наприклад, це Закон України «Про надзвичайний стан» від 26.06.1992 р.; Концепція захисту населення і територій у разі загрози і виникнення надзвичайних ситуацій, яка схвалена Указом Президента України від 26.03.1999 р.; Положення про організацію оповіщення у зв'язку з виникненням надзвичайних ситуацій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.1999 р.; Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 р. та деякі інші нормативні акти.

Отже, існує чимала група норм, присвячених адміністративно-правовим режимам. Для зручності у використанні доцільно видати окремий інкорпорований офіційний збірник нормативних актів, присвячений цим питанням. Крім того, корисним було б прийняття спеціального закону з орієнтовною назвою «Про адміністративно-правові режими», який би у концентрованому вигляді сформулював у собі найбільш загальні положення і принципи діяльності органів виконавчої влади за спеціальних умов забезпечення громадської та державної безпеки.

Розвиток законодавства про державний контроль у сфері виконавчої влади. Контроль — це одна з найважливіших функцій державного управління, яка дозволяє не лише виявляти, а й запобігати помилкам і недолікам в роботі суб'єктів владно-розпорядчої діяльності, посилювати рівень виконавчої дисципліни. Встановлення нових форм і методів контролю та порядку його здійснення в управлінській сфері є важливим напрямом реформи адміністративного права.

На правовому рівні необхідно закріпити оптимальне співвідношення різних форм контролю: зовнішнього (міжвідомчого, позавідомчого) і внутрішнього (внутривідомчого), а також загальних та специфічних методів контрольної діяльності. Система контролю за діяльністю органів виконавчої влади має включати:

— громадський контроль, який здійснюється громадськими організаціями та окремими громадянами шляхом внесення у державні органи заяв, пропозицій, а також оскарження актів і дій посадових осіб (зараз у Верховній Раді України знаходиться на розгляді законопроект «Про громадський контроль», авторами якого є народні депутати України А. В. Раханський та І. Ф. Шаров (реєстр № 6246 від 11.10.2004 р.);

— парламентський контроль, який здійснюється Рахунковою палатою України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями єдиного органу законодавчої влади в Україні, а також народними депутатами шляхом депутатських запитів, звернень, прийняттям участі у засіданнях колегіальних органів державної влади та місцевого самоврядування;

— президентський контроль (право скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, місцевих органів виконавчої влади, призначати на посади і звільняти міністрів, голів місцевих державних адміністрацій та ін.);

— внутрішній контроль в системі органів виконавчої влади, який здійснюється вищестоящим органом виконавчої влади по відношенню до нижчестоящого. Може бути як надвідомчий (Кабінет Міністрів України — місцеві державні адміністрації), так і відомчий (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади — територіальні їх управління та структурні галузеві підрозділи місцевих державних адміністрацій);

— зовнішній контроль спеціальних органів виконавчої влади, який здійснюється спеціалізованими державними органами: інспекціями (автомобільною, пожежною, з охорони праці, з контролю за цінами тощо) та службами (податковою, контрольно-ревізійною, митною, санітарно-епідеміологічною тощо);

— судовий контроль, який здійснюється як загальними судами у процесі розгляду цивільних, кримінальних, господарських та інших категорій справ, так і Конституційним Судом України (щодо право-

вих актів Уряду). З метою забезпечення прав і свобод громадян у галузі виконавчої влади мають почати працювати адміністративні суди (їх мережа і структура затверджена спеціальним Указом Президента України).

Окремої уваги потребують питання правової регламентації внутрішнього контролю в системі органів виконавчої влади. Функції, обсяг і межі здійснення такого контролю можуть бути визначені в загальних рисах в законах «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади». Конкретніша регламентація контрольних повноважень має бути розроблена у спеціальних компетенційних актах — положеннях про конкретні міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, їх структурні одиниці. Однак це все ж таки не дає можливості ретельно впорядкувати процедури контрольної діяльності у сфері державного управління. Тому слід підтримати авторський колектив Концепції реформи адміністративного права України і піти на врегулювання цих питань у спеціальному законодавчому акті — Законі України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади».

Закон «Про державний контроль у сфері виконавчої влади», як уявляється, може стосуватися:

а) визначення єдиної методологічної основи державного контролю у даній сфері, демократичних принципів його здійснення, обґрунтування завдань, форм і методів;

б) узгодження змісту контролю із завданнями, які стоять перед органами виконавчої влади у зв'язку з їх управлінською діяльністю;

в) встановлення методів координації контрольної діяльності різних органів та посадових осіб, етапів його проведення тощо.

Деякими вченими (Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов) пропонується створити Міністерство державного контролю України, закріпивши в Конституції його місце та роль у системі органів виконавчої влади²⁰⁴. Міністерство, на їх думку, має бути наділено владними повноваженнями, включаючи право на призупинення дії незаконних правових актів управління, відсторонення службових осіб від посади та інші повноваження, що створюють гарантії авторитетного впливу на хід покращення діяльності органів державної влади і управління. Пропонується створити аналогічні органи на місцях. Однак, на наш погляд, створення державного органу з питань контролю на рівні спеціального міністерства є не доцільними і не узгоджується з принципами раціоналізації державного апарату, які проводяться у межах адміністративної реформи в Україні.

²⁰⁴ Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. — 1998. — № 2. — С. 25.

3. 3. Історичний аспект кодифікації адміністративного права: Адміністративний кодекс України 1927 року

Як відзначалося, сучасне адміністративне право не має єдиного кодифікованого акта, у якому містилися б головні норми галузі. Разом з тим історія розвитку галузі та науки адміністративного права України знає існування адміністративного кодексу, який було прийнято в Українській РСР у 1927 році.

З перших років існування Радянської держави (1917 р.) приватноправові відносини займали в ній незначне місце. Крім політичної діяльності, державні органи виступали в якості головного господарюючого суб'єкта, у віданні якого знаходилися основні галузі економіки і право розподіляти матеріальні блага. Порівняно з до-революційним, змінено було й зміст державного управління, побудовано новий державний апарат, який функціонував за домінуючої ролі комуністичної партії²⁰⁵. Фактично перше радянське право було повністю публічним, правом внутрішнього управління. Приватний обіг відновився частково лише у 1921 році у зв'язку з переходом до нової економічної політики.

За п'ять років існування радянської влади накопичилось чимало правових норм, що регулювали діяльність адміністративного апарату. Тому в 1923 році в Російській Радянській Федеративній Соціалістичній Республіці вперше було поставлено питання про кодифікацію радянського адміністративного права.

Структура проекту Адміністративного кодексу РРФСР була досить розгорнутою. Однак у процесі роботи кодифікаційної комісії, до якої входили передусім представники Народного комісаріату внутрішніх справ, його обсяг значно скоротився, набув відомчого характеру. Проект отримав назву Адміністративний статут і мав регулювати діяльність органів НКВС. Він складався з двох частин: 1. Форми адміністративної діяльності; 2. Охорона революційного порядку.

У подальшому робота над цим документом призвела до створення у 1925 році проекту Адміністративного кодексу РРФСР, який так і не був прийнятий вищим органом влади. Але багато його положень знайшли відображення в окремих актах-правилах, циркулярах, інструкціях центральних відомств, зокрема НКВС. Крім того, сам процес опрацювання проекту мав велике позитивне значення для встановлення законності на місцях, наслідком чого стали прийняття адміністративних кодексів та інших спеціальних актів у ряді

²⁰⁵ В. Л. Кобалевский. Советское административное право. — Харьков: Изд-во Наркомюста УССР, 1929. — С. 15.

губерній. Зокрема, у травні 1923 року Адміністративний кодекс був затверджений в Іркутську.

В Українській РСР, паралельно з РРФСР, також велись роботи щодо підготовки кодифікованого акта у галузі адміністративного права, які виявилися більш успішними. Вони мали напружений характер. Труднощі пояснювалися тим, що в жодній з країн, крім Португалії, на той час, не існувало адміністративного кодексу. За-рубіжний досвід використати було неможливо (як буржуазний). З іншого боку, в науці адміністративного права велись широкі дискусії щодо визначення предмету адміністративного права. Адміністративне право розглядалось у двох значеннях: у вузькому, як сукупність поліцейських (пов'язаних із застосуванням примусових заходів) норм (Ю. П. Мазуренко, С. С. Кишкін та ін.); і у широкому, як сукупність управлінських і поліцейських норм (А. І. Єлістратов, О. Ф. Євтихiev, В. Л. Кобалевський). Прихильники першої точки зору відстоювали позицію, що Адміністративний кодекс має регулювати виключно діяльність органів НКВС; інші вчені виступали за включення до нього норм, які мали б також регулювати питання управління у різноманітних сферах.

А. І. Єлістратов розглядав адміністративне право як таке, що задається метою упорядкувати відносини між людьми в галузі державного управління, а науку адміністративного права визначав як вчення про правовідносини в галузі державного управління²⁰⁶. У 1922 році А. І. Єлістратов при розгляді питань державної служби писав: «У вивченні пов'язаних з владним характером держави особливостей правових відносин правлячої влади з тими, хто управляється, і полягає головне призначення науки адміністративного права»²⁰⁷. Одночасно слід зазначити, що І. К. Сухоплюев на засіданні Харківського відділення Українського юридичного товариства говорив про А. І. Єлістратова як про прихильника вузького розуміння адміністративного права.

У серпні 1924 року проект Адміністративного кодексу УРСР вперше було внесено на розгляд Ради Народних Комісарів рес-публіки. Після обговорення він був направлений на доопрацювання у зв'язку з необхідністю більш повного відображення у ньому основ революційної законності.

Підготовчі кодифікаційні роботи тривали протягом 1925–1926 років. 09.12.1926 р. Рада Народних Комісарів УРСР створила спеціальну комісію для остаточного редагування Адміністративного кодексу, яку очолив заступник Народного комісара внутрішніх справ Н. А. Черлунчакевич. На початку 1927 року відбувається широке обговорення проекту серед представників громадськості, наукових і практичних працівників, у вищих учбових закладах.

²⁰⁶ А. И. Елистратов. Основные начала административного права. — М., 1914. — С. 1–9.

²⁰⁷ А. И. Елистратов. Очерки административного права. — М., 1922. — С. 36.

Так, 07.11.1927 р. під головуванням декана правового факультету Харківського інституту народного господарства (ХІНГ) проф. А. А. Малицького відбулися загальні збори студентів-юристів з приводу проекту Адміністративного кодексу УРСР²⁰⁸. Після доповідей і обміну думок, збори вирішили, що видання першого в Союзі РСР Адміністративного кодексу є вкрай необхідним; має велике значення як в галузі закріплення прав і обов'язків кожного громадянина, так і в галузі встановлення меж, кордонів повноважень адміністративних органів; сприяє ефективному вивченню у вищих учбових закладах радянського адміністративного права.

14.03.1927 р. проект Адміністративного кодексу УРСР розглядався на засіданні державно-адміністративної секції Харківського юридичного товариства²⁰⁹. Головував на засіданні Ю. П. Мазуренко. З доповідями виступали О. Ф. Євтихiev і І. К. Сухоплюев, між якими розгорнулася гостра дискусія щодо змісту, структури Адміністративного кодексу, а також предмету адміністративного права взагалі. О. Ф. Євтихiev визнав проект задовільним лише з огляду на те, що він є першим досвідом. Вчений також відзначив, що означений кодекс лише частково може бути названий адміністративним, оскільки не обіймає усіх тих норм, які відповідно до положень науки адміністративного права, відносяться до адміністративних. Головна ідея кодексу, на його думку, надто підпорядкована інтересам роботи центрального апарату НКВС. Головним нововведенням кодексу стала передача у відання адміністративних органів права накладати адміністративні стягнення за порушення не лише постанов і правил, які вони видають. До цього це робили суди. Другий співдоповідач І. К. Сухоплюев заперечував О. Ф. Євтихievу, оскільки вважав, що Адміністративний кодекс УРСР містить норми адміністративного права у вузькому розумінні. Вносити до нього норми, що стосуються управління в галузі транспорту, освіти, медицини, охорони природи, він вважав не доцільним. Тому всі зауваження і пропозиції опонента, на його думку, слід залишити без розгляду.

Обговорення проекту Адміністративного кодексу в науковому середовищі і дискусія між О. Ф. Євтихievим і І. К. Сухоплюевим продовжилась і на сторінках журналу «Вісник Радянської юстиції», який виходив у ті роки.

31.08.1927 р. Президія Всеукраїнського Центрального виконавчого Комітету схвалила проект у цілому, а друга Сесія ВЦВК 10-го скликання його остаточно затвердила 12.10.1927 р.²¹⁰ При

²⁰⁸ Вестник советской юстиции. — 1927. — № 5. — С. 185.

²⁰⁹ Там само. — 1927. — № 9-10. — С. 351-354.

²¹⁰ Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. — 1927. — № 63-65. — 31 грудня 1927.

підготовці Адміністративного кодексу УРСР керувалися такими принципами:

1) запровадження революційної законності з метою зміцнення диктатури пролетаріату;

2) надання вільностей трудящим і переслідування буржуазії;

3) визначення заходів примусу, які є не ціллю, а засобом і мають тенденції переходу до заходів переконання населення у необхідності добровільного виконання адміністративних приписів;

4) застосування заходів примусу при активному залученні до цього організацій трудящих (профспілки, парторганізації);

5) доведення до відома громадськості про заходи примусу;

6) підзвітність адміністративних органів організаціям трудящих;

7) узгодження адміністративної діяльності з інтересами національних меншин, прийняття до уваги культурних та побутових особливостей місцевого населення;

8) визнання права на оскарження адміністративних розпоряджень за кожною організацією і приватною особою, а не лише за потерпілим;

9) відміна обов'язку отримувати попередній дозвіл на збори організації трудящих;

10) явочний порядок утворення громадських організацій;

11) спрощення порядку видачі посвідчень про особу міліцією чи сільськими радами з визнанням необов'язковості їх отримання;

12) спрощення порядку реєстрації товариств та спілок селян: у сільраді або у райвиконкомі, без опублікування;

13) заміна терміну «адміністративне стягнення» терміном «адміністративний вплив» і зменшення розмірів адміністративного впливу: із 300 карбованців штрафу і трьох місяців арешту до 100 карбованців і двох тижнів примусових робіт, з введенням громадської догани;

14) прискорення процедури оскарження, перегляду і відміни накладеного заходу адміністративного впливу і введення більш короткого терміну (два місяці) на приведення його у виконання;

15) узгодження заходу адміністративного впливу з майновим становищем винного з правом його зміни в сторону зменшення та іншими.

Завдання Адміністративного кодексу було сформульовано таким чином: забезпечення революційної законності в адміністративній сфері та систематизація правил, які регулюють відповідно до основних принципів радянського ладу діяльність адміністративних органів і інших органів влади у цій галузі (ст. 1). Його положення визначали діяльність Народного комісаріату внутрішніх справ УРСР і Молдавської АСРР; адміністративних відділів окружних виконавчих комітетів; адміністративно-міліцейських відділів районних виконавчих комітетів; органів міліції і кримінального розшуку; міських, селищних рад, їх президій і сільських виконавців (ст. 10).

Адміністративний кодекс 1927 року складався з 15 розділів. Нижче наведено його структуру повністю:

Розділ I. Загальні засади

Розділ II. Адміністративні акти:

Глава 1. Інструкції і обіжники адміністративних органів

Глава 2. Обов'язкові постанови

Розділ III. Заходи адміністративного впливу

Глава 1. Заходи адміністративного впливу, що застосовуються за порушення обов'язкових постанов

Глава 2. Заходи адміністративного впливу, що застосовуються за незначні правопорушення

Розділ IV. Інші адміністративні примусові заходи

Глава 1. Затримання особи

Глава 2. Обшук і виймання

Глава 3. Застосування зброї

Глава 4. Безспірне списання неподаткових сум

Глава 5. Виконання коштами зобов'язаного

Глава 6. Реквізиція і конфіскація

Глава 7. Надзвичайні заходи охорони революційного ладу

Розділ V. Трудовий відбуток на запобігання стихійному лиху та боротьбу з ним

Розділ VI. Обов'язки населення в справі охорони громадського порядку

Глава 1. Двірники і нічні сторожа

Глава 2. Сільські виконавці

Глава 3. Приблудна худоба

Розділ VII. Громадянство УРСР, його набуття і втрата

Глава 1. Громадянство УРСР

Глава 2. Як чужоземним громадянам набувати громадянство УРСР

Глава 3. Як вибувати з громадянства УРСР

Глава 4. Втрата громадянства УРСР

Розділ VIII. Реєстрація і облік руху населення

Глава 1. Особові посвідчення

Глава 2. Відновлення втрачених документів

Глава 3. Реєстрація населення

Глава 4. Пересування населення в межах УРСР

Глава 5. Посвідчення на перебування іноземцям.

Глава 6. В'їзд у межі УРСР та виїзд за її межі

Розділ IX. Товариства, спілки, клуби, з'їзди та збори

Глава 1. Товариства і спілки, що не мають на меті отримання прибутку

Глава 2. Клуби

Глава 3. З'їзди, наради та конференції

Глава 4. Збори, походи та маніфестації

Розділ X. Правила про культу

Глава 1. Загальні положення

Глава 2. Релігійні громади

Глава 3. Культове майно

Розділ XI. Прилюдні видовища, розваги і ігри

Глава 1. Прилюдні видовища і розваги

Глава 2. Лотереї

Глава 3. Ігри

Розділ XII. Користування державним прапором УРСР і печатками

Глава 1. Порядок користування державним прапором УРСР

Глава 2. Порядок користування печатками і штампам

Розділ XIII. Нагляд адміністративних органів в галузі промисловості

Глава 1. Нагляд за поліграфічними підприємствами

Глава 2. Нагляд за виробництвом мисливської зброї і вибухових речовин приватними підприємствами і особами

Розділ XIV. Нагляд адміністративних органів в галузі торгівлі

Глава 1. Загальні правила здійснення торгівлі

Глава 2. Нагляд за додержанням етикетних цін на товари

Глава 3. Спеціальні галузі торгівлі

А. Засади про спеціальні галузі торгівлі

Б. Торгівля зброєю і вибуховими речовинами

В. Торгівля спиртом, вином і іншими спиртовими напоями

Г. Торгівля друкованими творами і відображеннями

Д. Торгівля друкарськими машинами, шрифтами і множильними апаратами

Е. Торгівля медикаментами

Розділ XV. Порядок оскарження дій місцевих адміністративних органів.

У I розділі (Загальні положення) встановлювалися завдання Адміністративного кодексу, принципи діяльності державних органів в адміністративній галузі, сфера його дії. Визначалися і методи управлінської діяльності адміністративних органів: застосування примусових заходів до правопорушників спільно із заходами переконання (ст. 6)

Розділ II був присвячений адміністративним актам, до яких відносили інструкції, циркуляри і обов'язкові постанови. Змістом інструкцій були загальні пояснення підлеглим посадовим особам і установам з питань впровадження у життя того чи іншого закону чи постанови радянської влади, або пояснення їх змісту, а також подання додаткових правил до законів і постанов, у встановлених ними межах (ст. 13). Предметом циркулярів визначали окремі з'ясувальні та директивні вказівки посадовим особам і установам, що стосувалися їх відомчої роботи (ст. 14). Інструкції і циркуляри органів міліції видавалися у формі наказів. Було встановлено правило, за яким інструкції і циркуляри, що торкалися прав і обов'язків населення, громадських організацій, державних установ і організацій різних відомств, підлягали обов'язковому опублікуванню в офіційних виданнях.

Окружним і районним виконавчим комітетам, їх президіям, міським і селищним радам надавалося право, в межах їх компетенції і в межах відповідної території, на виконання чинного законодавства, видавати обов'язкові постанови, які встановлювали обов'язки для всього населення даної території або для окремих його груп, відповідальність за порушення або невиконання цих обо-

в'язків (ст. 28). У ст. 35 Адміністративного кодексу встановлювався порядок вирішення розбіжностей між обов'язковими постановами і циркулярами, інструкціями.

У III розділі (Заходи адміністративного впливу) відокремлювалися заходи адміністративного впливу, що застосовувалися за порушення обов'язкових постанов і за маловажливі правопорушення, закріплювався порядок провадження по цим справам, вимоги до процесуальних документів (протоколів, постанов), коло органів (посадових осіб), що мали право їх розглядати.

За порушення обов'язкових постанов застосовувалися такі стягнення: оголошення громадської догани усно або у пресі; штраф до 100 крб.; примусові роботи на строк до одного місяця; арешт на строк не більше двох тижнів. НКВС АМ СРР, адміністративним відділам окружних виконавчих комітетів, адміністративно-міліцейським відділам районних виконавчих комітетів надавалося право застосовувати заходи адміністративного впливу за такі маловажливі правопорушення:

а) порушення будівельних і протипожежних правил, правил в галузі охорони здоров'я, якщо воно не спричинило тяжких наслідків;

б) за неповідомлення органів влади про заразливі захворювання людей чи падіж худоби, за винятком дій, передбачених Кримінальним кодексом УРСР;

в) за зберігання вогнепальної зброї невійськового зразка без дозволу чи реєстрації;

г) за носіння встановленої форми одягу особами, які не мають на те право;

д) за користування чужими документами для посвідчення особи;

е) за самовільне залишення місця перебування призначеного розпорядженням судових чи адміністративних органів, поява у місцевості, перебування у якій даній особі заборонено;

ж) неподання у встановленій формі відомостей головами правлінь кооперативів, артілей, різних товариств, які створені з метою отримання прибутку приватними підприємцями, про хід їх діяльності;

з) за порушення порядку ведення торгових книг, неподання документів посадовим особам та інші (ст. 72). Районним виконавчим комітетам надавалося право накладати штрафи за лісові правопорушення (ст. 73).

До інших адміністративно-примусових заходів (розділ IV) у кодексі відносили: особисте затримання (ст. 79–85), обшуки і вилучення (ст. 86–97); застосування зброї (ст. 98–101); стягнення сум неподаткового характеру у безспірному порядку (ст. 102–163); ревізія і конфіскація (ст. 164–179); надзвичайні заходи охорони революційного ладу (ст. 180–191).

Надзвичайні заходи охорони революційного ладу передбачали проголошення: а) виняткового стану; б) воєнного стану. Винятко-

вий стан міг запровадитись постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету за поданням НКВС УРСР, погодженим з Державним політичним управлінням УРСР. ЦВК АМ РСР, окружним виконавчим комітетам і їх президіям також надавалось право введення виняткового стану на власній території у випадку неможливості зв'язку з центральною владою і необхідності негайного вживання надзвичайних заходів.

Винятковий стан міг проголошуватися за випадків контрреволюційних замахів на робітничо-селянську владу або виступів проти неї, або окремих їх представників, у випадку серйозної небезпеки таких замахів і виступів; у випадках замахів на особистість і майно громадян; коли нормальне життя порушене надзвичайним стихійним лихом; як перехідний захід до нормального стану у місцевостях, що були на воєнному стані. При введенні виняткового стану окружним виконавчим комітетам, ЦВК АМ РСР надавалося право: видавати обов'язкові постанови на доповнення і розвиток законів про охорону державного ладу і безпеки; посилювати заходи адміністративного впливу за порушення загальнообов'язкових постанов, призначаючи позбавлення волі на строк до трьох місяців, або примусову роботу на строк до шести місяців і штраф — до 1000 крб.; а в сільських місцевостях — до 200 крб.; висилати за межі округів на строк дії виняткового стану осіб, визнаних небезпечними для громадського порядку; проводити ревізію майна; призупиняти роботу підприємств, громадських і приватних установ; встановлювати масові обшуки з метою вилучення зброї у населення.

Одним із найсуттєвіших досягнень Адміністративного кодексу 1927 року стало законодавче закріплення порядку оскарження дій адміністративних органів, що розглядалися як одна із гарантій забезпечення прав громадян і режиму законності в діяльності державних органів (розділ XV). Скарги могли подавати зацікавлені установи, організації і особи, у тому числі і ті, чиї права безпосередньо не порушені. Вони повинні були подаватися у вищий адміністративний орган або орган, дії якого оскаржують, протягом місячного строку з того дня, коли скаржникові стала офіційно відома оскаржувана дія (ст. 521–522). Громадяни могли подавати скарги як письмово, так і усно. Компетентні органи зобов'язані були протягом двох тижнів з часу отримання скарги і матеріалів до неї розглянути її, винести постанову і у триденний термін письмово повідомити скаржникові. На вищі адміністративні органи покладался обов'язок наглядати за дотриманням порядку прийняття скарг і притягати до відповідальності осіб, що його порушили (ст. 524).

Хоча Адміністративний кодекс 1927 року і не обійняв усіх норм адміністративного законодавства, він став головною формою ви-

разу адміністративно-правових норм, що діяли в той час, об'єднав у собі законодавство про форми адміністративної діяльності, примусові повноваження адміністративної влади, заходи щодо охорони революційного порядку, адміністративний нагляд у галузі промисловості і торгівлі, порядок оскарження незаконних дій адміністрації та ін.

У наступні, після прийняття, роки Адміністративний кодекс УРСР постійно змінювався і доповнювався. Вже на початку 1928 року було розширено зміст ст. 72 (відповідальність за незначні правопорушення), у яку ввійшли норми, які встановлювали відповідальність за незаконну відмову від прийняття опікунства та ін.; а також ст. 103 (безспірне стягнення неподаткових сум), яку доповнено пунктом про стягнення недоїмки по самообкладанню²¹¹. Одразу після цього Кодекс доповнюється ст. 78¹ (відповідальність за приховування об'єктів оподаткування сільськогосподарським податком) — райвиконкоми отримують право накладати штрафи за переховування об'єктів оподаткування єдиним сільськогосподарським податком²¹².

30.08.1929 р. ЦВК і РНК УРСР приймають постанову, якою в Адміністративний кодекс було внесено чимало важливих змін, пов'язаних з узгодженням положень кодексу із законодавством СРСР; розширенням прав місцевих рад у галузі видання обов'язкових постанов, за порушення яких передбачалось застосування заходів адміністративного впливу; уточненням порядку провадження по справам про порушення загальнообов'язкових постанов (передбачено направлення протоколу про порушення, що вчинене військовослужбовцем, до командира військової частини); переглядом системи органів, які мають право застосовувати заходи адміністративного впливу (ст. 47); встановленням відповідальності дорослих за вчинення правопорушень неповнолітніми у їх інтересах (ст. 47^а); обмеженням застосування штрафів у адміністративному порядку; визначенням більш точного поняття незначних правопорушень; спрощенням порядку поновлення втрачених документів та інших²¹³.

21.03.1934 р. постановою ЦВК і РНК УРСР були внесені суттєві зміни у систему адміністративних стягнень, що застосовувались за порушення загальнообов'язкових постанов, вчинення незначних правопорушень²¹⁴. Арешт як захід адміністративного впливу відмінявся у зв'язку з чим була дана нова редакція ст. 46 АК УРСР. Ст. 47¹ — встановлювалися повноваження адміністративних органів щодо застосування заходів адміністративного впливу. Так, визначалося, що начальники робітничо-селянської міліції міст ма-

ють право застосовувати будь-який захід адміністративного впливу, передбачений в обов'язковій постанові; президії селищних Рад — будь-які заходи впливу за порушення власних постанов, а за порушення постанов вищих органів влади — висловлення громадської догани, штраф не більше 50 крб., виправно-трудова робота на строк не більше двох тижнів; сільські Ради та їх президії — висловлення громадської догани, штраф до 10 крб., виправно-трудова робота не більше ніж на два дні; начальники міських відділів міліції — штраф до 50 крб.

Протягом 30-х років у зв'язку із змінами у законодавстві, виданням спеціальних нормативних актів органами влади СРСР і Українською РСР з ряду питань окремі розділи, глави і статті Адміністративного кодексу були або скасовані, або не діяли. Так, Постановою РНК СРСР від 25.05.1931 р. було затверджено «Положення про робітничо-селянську міліцію», яке створювало правові підстави для діяльності цього державного органу в галузі охорони революційного порядку і громадської безпеки, встановлювало систему заходів адміністративного примусу, що нею застосовувалися і повноваження у цій сфері²¹⁵. Багато положень АК УРСР втратило чинність після прийняття Конституції СРСР 1936 року, яка встановила нову систему органів влади і управління, а також назву їх нормативних актів (зокрема, місцеві Ради приймали вже не обов'язкові постанови, а рішення та розпорядження). Після прийняття нового Основного Закону розпочинаються роботи щодо поновлення змісту Адміністративного кодексу, однак вони були припинені Великою Вітчизняною війною.

У 1947 році за дорученням уряду УРСР колишні НКВС і НКЮ підготували проект нового АК УРСР, який зберігав систему

АК УРСР 1927 року, з доповненням розділами, що регулювали відносини, які виникали у процесі діяльності міліції щодо здійснення паспортного режиму і правил дозвільної системи, порядку обліку транспортних засобів. Однак цей проект не відповідав новим вимогам і так і не був прийнятий²¹⁶.

На початку 50-х років Адміністративний кодекс УРСР стає бібліографічною диковинкою. Тому у 1956 році Міністерство юстиції УРСР видало його у витягах з додатком систематизованих законодавчих і інструктивних матеріалів²¹⁷. Це видання мало службовий характер і було розраховане, головним чином, на працівників місцевих органів державної влади і державного управління. Із тексту цього Кодексу були виключені посилання на Молдавську АРСР у

²¹¹ Збірник узаконень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України. — 1928. — № 9. — Ст. 84.

²¹² Там само. — 1928. — № 24. — Ст. 206.

²¹³ Там само. — 1929. — № 23. — Ст. 189.

²¹⁴ Там само. — 1934. — № 11. — Ст. 91.

²¹⁵ Зібрання законодавства СРСР. — 1931. — № 33. — Ст. 247.

²¹⁶ О. М. Якуба. Советское административное право. (Общая часть). — К.: «Вища школа», 1975. — 232 с. — С. 70.

²¹⁷ Адміністративний кодекс Української РСР. — К.: Держполітвидав УРСР, 1956. — 212 с.

зв'язку з її перетворенням у Союзу республіку, а також на округи і різні окружні органи, яких на той час вже не було.

Після видання Указу Президією Верховної Ради Української РСР від 15.12.1961 р. з приводу обмеження застосування штрафів, що накладаються у адміністративному порядку, Адміністративний кодекс УРСР в частині застосування штрафів, а також прийняття загальнообов'язкових рішень місцевими Радами та їх виконкоммами, — втратив силу²¹⁸.

Питання про розроблення нового Адміністративного кодексу Української РСР ставилось під час масових кодифікаційних робіт, що проводилися в 60-х роках. Однак новий Адміністративний кодекс, як єдиний узагальнюючий акт, не прийнято і дотепер.

Адміністративне право невпинно змінюється з метою забезпечення ефективного регулювання державно-управлінських відносин. Непоодинокими є ситуації, коли адміністративно-правові закони стимулюють розвиток, оновлення взаємин у межах нашого суспільства. Відповідно питання джерел адміністративного права будуть актуальними для розгляду й на наступних етапах модернізації обставин функціонування виконавчої влади в Україні, прогресу української держави.

Поступово зміст адміністративно-правових норм наповнюється новими гуманістичними цінностями, створюються процедури реалізації прав і свобод громадян за допомогою діяльності органів державного управління, у плані законопроектних робіт Верховної Ради України чітко окреслилося завдання — прийняти Адміністративний процедурний кодекс України. Зроблені й суттєві кроки щодо запровадження адміністративної юстиції в Україні — спеціальними указами Президента України відповідно до Закону України «Про судоустрій України» утворені Вищий адміністративний суд України, місцеві, а також апеляційні адміністративні суди. Парламентом призначені перші судді цих судів. Тобто щодо розвитку низки інститутів (підгалузей) адміністративного права відзначаються чималі перспективи.

Все це об'єктивно обумовлює важливість опрацювання питань джерел адміністративного права і в подальшому. З іншого боку, автор не вважає, що запропонована робота є цілком достатнім для сучасної адміністративно-правової науки дослідженням, окремі її положення є, безумовно, дискусійними, можуть викликати заваження прихильників інших теоретичних точок зору. Не можна не відмітити й нагальності звернення до проблем джерел адміністративно-процесуального права, адже найближчим часом з'явиться два нових кодифікованих акта такого характеру.

Таким чином, слід висловитися за дослідження означених питань і в майбутньому, як і в цілому на користь оновлення теорії адміністративного права, фундаментальну, комплексну розробку основних положень, принципів галузі адміністративного права. Важливо готувати кваліфіковані кадри працівників органів виконавчої влади, постійно підвищувати їх кваліфікацію, а це неможливо без підготовки відповідних навчальних, а також теоретичних робіт.

²¹⁸ Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1961. — № 53. — Ст. 609.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
------------	---

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПОНЯТТЯ «ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА»

6

1. 1. <i>Поняття «джерела адміністративного права»</i>	6
1. 2. <i>Співвідношення понять «джерела адміністративного права» і «правові акти державного управління»</i>	23

ГЛАВА 2

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

34

2. 1. <i>Нормативно-правові акти органів державної влади — основні джерела адміністративного права</i>	34
2. 2. <i>Конституція України — визначальне джерело адміністративного права</i>	57
2. 3. <i>Міжнародно-правові договори України як джерела адміністративного права</i>	66
2. 4. <i>Рішення судів як джерела адміністративного права</i>	68
2. 5. <i>Адміністративні договори як джерела адміністративного права</i>	72

ГЛАВА 3

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

80

3. 1. <i>Форми і тенденції систематизації адміністративного законодавства</i>	80
3. 2. <i>Основні напрями реформування адміністративного законодавства</i>	89
3. 3. <i>Історичний аспект кодифікації адміністративного права: Адміністративний кодекс України 1927 року</i>	105

ЗАКЛЮЧЕННЯ	117
------------------	-----

ЗМІСТ

Вступ.....	3
------------	---

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПОНЯТТЯ «ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА»

6

1. 1. Поняття «джерела адміністративного права»	6
1. 2. Співвідношення понять «джерела адміністративного права» і «правові акти державного управління»	23

ГЛАВА 2

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

34

2. 1. Нормативно-правові акти органів державної влади — основні джерела адміністративного права	34
2. 2. Конституція України — визначальне джерело адміністративного права.....	57
2. 3. Міжнародно-правові договори України як джерела адміністративного права	66
2. 4. Рішення судів як джерела адміністративного права	68
2. 5. Адміністративні договори як джерела адміністративного права	72

ГЛАВА 3

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

80

3. 1. <i>Форми і тенденції систематизації адміністративного законодавства</i>	80
3. 2. <i>Основні напрями реформування адміністративного законодавства</i>	89
3. 3. <i>Історичний аспект кодифікації адміністративного права: Адміністративний кодекс України 1927 року</i>	105
ЗАКЛЮЧЕННЯ	117

Наукове видання

Константий Олександр Володимирович

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

В авторській редакції

Підписано до друку 23.02.2005.

Формат 60х90/16.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Гарнітура Ukrainian Pragmatika.

Обл.-вид. арк. 8,3. Ум.-друк. арк. 7,5.

Вид. № 19. Зам. 28/3.

Тираж 200 прим.

Українське агентство інформації та друку "Рада"
03148, м. Київ-48, вул. Сосніних, 3. Тел. 273-67-94

Свідоцтво про державну реєстрацію ДК 210 від 06.10.2000 р.

Віддруковано в Українському агентстві інформації та друку "Рада"