

### АКТИ УПРАВЛІННЯ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Вступ України до Ради Європи і прийняття відповідних міжнародних зобов'язань потребують від юристів, науковців та правотворців набуття досвіду та вмінь, які б відповідали європейському рівню вимог, потрібних для юридичної роботи. В світлі Концепції адміністративної реформи, яка втілюється у практичне життя завдяки прийнятому Указу Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [1], чи не основним завданням є оновлення законодавчої бази адміністративних правовідносин, а отже нове формування джерел адміністративного права та її невід'ємного елемента — акта державного управління.

Дослідження сутності джерел права та актів управління в системі права має багаторічний досвід. Питання джерел права цікавили науковців як у радянські часи, так і у сьогодення. Серед них Г. І. Петров, С. А. Зивс, І. Н. Пахомов, П. Г. Мішунін, Н. В. Міронов, М. Н. Марченко, Р. Ф. Васильєв, А. С. Васильєв, В. Шаповал та ін.

Незважаючи на те, що існує багато досліджень, пов'язаних з джерелами права, на сьогоднішній день залишається низка питань, які необхідно більш детально дослідити та здійснити всебічне і поглиблене вивчення.

На мій погляд, до таких нерозв'язаних моментів належать такі позиції:

- по-перше, це чітке розмежування актів управління від інших правових актів;
- по-друге, це з'ясування питання про те, які саме акти управління належать до джерел адміністративного права;
- по-третє, уникнення колізій, які можливі під час правозастосовчої діяльності;
- по-четверте, визначення рис, які характеризують акт управління як джерело адміністративного права.

Досліджуючи тему актів управління як джерело адміністративного права, нам необхідно одразу з'ясувати деякі питання, а саме, що таке джерело права і в якому розумінні буде проводитись дане дослідження.

Теорія права, як базова наука, на сьогоднішній час виробила декілька понять стосовно джерел права. Необхідно визнати, що в юридичній науці відсутнє загальноприйняте визначення джерела права, яке належить до ряду найбільш неясних в теорії права [2].

Багатоманітність визначень джерел права виявляється в таких прикладах: це і офіційно визначені форми зовнішнього вираження змісту права [3]; матеріальні умови життя та воля володарюючого класу [4]; форми об'єктування юридичних норм, що служать ознаками їх обов'язковості в даному суспільстві і в даний час, називаються джерелами права [5].

Аналізуючи ці та інші поняття, ми приходимо до висновку, що принципова різниця в них полягає лише в підході до з'ясування сутності джерел права. Якщо ми ведемо мову про «матеріальні джерела права», то маємо на увазі фактори, які обумовлюють виникнення, розвиток, зміст права [6].

Таким чином, в цьому дослідженні ми будемо вести мову про формальні джерела права і використовувати таке поняття.

Під юридичними джерелами чи формами права ми розуміємо офіційні форми виразу і закріплення (а також зміну чи відміну) правових норм, що діють у даній державі [7], а якщо — про «формальні джерела права», тоді розуміємо їх як форми зовнішнього вираження положень (змісту) діючого права.

Одже, коли ми ведемо мову про джерела адміністративного права, то пов'язуємо це з актами органів державної влади, які містять норми права, що регулюють суспільні відносини в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності, а також акти державного управління нормативного характеру [8].

Саме з позиції цього поняття буде здійснюватись дослідження щодо визначення місця актів управління в системі джерел права, розмежування актів управління на ті, які є джерелами права, та на ті, які не належать до джерел права.

Розглядаючи питання стосовно актів управління, ми не можемо не зосередити увагу на тому, яке місце вони займають серед джерел права і, власне, серед джерел адміністративного права.

У зв'язку з тим, що акти управління стосуються більше діяльності виконавчої влади, в історичному процесі не завжди було однозначне ставлення до виокремлення актів державного управління в окрему групу серед джерел адміністративного права. Прикладом такого факту є полеміка, що відбувалася між двома науковцями початку ХХ століття, а саме між В. М. Гессеном та Н. М. Коркуновим.

Так, В. М. Гессен стверджував, що всі акти самодержавної влади, які б вони не були за формою, мають однакову владу та силу, в свою чергу Н. М. Коркунов заперечував подібному висновку тим, що намагався роз'єднати законодавчу та урядову владу, а отже і акти, які вони видають, за способом видання та юридичною силою [9].

На сьогоднішній день, хоча і не існує таких суперечливих поглядів, що пов'язано, насамперед, з прийнятою Конституцією України [10], де ст. 6 чітко розмежує гілки влади і відповідно кожна з них має свої власні правові форми реалізації влади, але визначення місця актів державного управління серед інших джерел адміністративного права має суперечливий характер і на сучасному етапі, і це пов'язано не тільки з правотворчою та правозастосовчою діяльністю, але і з процедурою оскарження актів управління в судовому та адміністративному порядку.

Щоб з'ясувати, яке місце займають акти управління серед інших джерел адміністративного права, нам необхідно розмістити їх в певному ієрархічному порядку. З позиції дослідника правознавця В. А. Толстіка сутність ієрархічної системи полягає в залежності, підпорядкованості, нерівності утворення її

структурних елементів. У такій структурній системі один структурний елемент (суб'єкт, джерело та ін.) знаходяться в певному підкоренні відносно до іншого структурного елемента. Звідси ієрархія являє собою підкорення, залежність елементів, що знаходяться на вищих рівнях [11].

Система джерел адміністративного права в залежності від ієрархічності та юридичної сили, де акти управління займають чи не найважливіше місце, має таку послідовність:

- 1) Конституція України;
- 2) закони Верховної Ради України;
- 3) постанови Верховної Ради;
- 4) акти управління, видані Президентом України;
- 5) акти управління Кабінету Міністрів України;
- 6) акти міністрів, державних комітетів, служб тощо;
- 7) акти глав державних адміністрацій;
- 8) акти місцевих органів самоврядування;
- 9) міжнародні акти.

Щоб виокремити з цього масиву джерел акти управління, нам необхідно спочатку з'ясувати, що собою являють акти державного управління.

Однозначності у визначенні поняття акта управління на сьогоднішній день також не існує. Така ситуація пов'язана, насамперед, з різними підходами до визначення сутності акта управління. Це, по-перше, надання визначення через поняття правового акта; по-друге, визначення акта управління як примусу; по-третє, визначення акта управління як документа; по-четверте, визначення акта управління як дії-волевиявлення [12].

Більшість адміністративістів (Г. І. Петров, А. Є. Луньов, В. А. Власов, С. С. Студьонкін, О. М. Якуба та ін.) [13] визначають акти державного управління як владні акти, що видані на підставі і на виконання законів та указів органами державного управління в процесі практичного здійснення функцій держави.

Такий підхід до визначення акта державного управління, за словами вченого Р. Ф. Васильєва, пов'язан з уявленням про акт управління як акт-документ [14].

Тому і ми, визначаючи акт управління як джерело адміністративного права, також будемо говорити про акт-документ. На мій погляд, дуже обґрунтоване поняття з цієї точки зору буде полягати в такому. Правовий акт управління — це правовий документ державно-владного характеру, який приймається уповноваженим органом державного управління або його посадовою особою в односторонньому порядку з метою здійснення управлінських функцій і завдань [15].

Відносно до цього поняття можна вивести і ознаки акта управління як джерела адміністративного права:

- 1) акт управління приймається уповноваженим суб'єктом державного управління в межах його компетенції [16];
- 2) акти управління формують односторонні юридично-владні обов'язки до виконання вимоги і норми, недодержання яких тягне за собою відповідальність осіб (та організацій), яким ці вимоги та норми адресовані [17];

3) акт управління є різновидом правових документів, які використовуються у діяльності органів державного управління;

4) акт управління є завжди підзаконним, це пов'язано з тим, що він повинен відповідати вимогам закону [18];

5) акт управління — правовий акт. Він завжди спрямований на досягнення правового результату, або на встановлення (відміну, зміну) правових норм, або виникнення (зміни, припинення) певних правовідносин, або і на те та на інше одночасно (за допомогою цих актів надаються певні права або встановлюються певні обов'язки в сфері управління) [19];

6) акти управління мають спеціальну форму і порядок його прийняття.

Враховуючи всі вище наведені властивості актів державного управління, ми можемо відмежувати їх від законів, судових актів та адміністративно-правових договорів. За цих обставин я повністю погоджуюсь з заслуженим юристом України В. Стефанюком, який до актів управління відносить: акти, видані Президентом України; акти Кабінету Міністрів України; акти органів виконавчої влади; акти голів державних адміністрацій області, району та їх структурних підрозділів [20]. Але в той самий час ознаки актів управління, які ми навели, майже ніяк не дають відповіді на те, які з них є джерелом адміністративного права, а які ні. Тому, враховуючи юридичні властивості, ми будемо казати про те, що є так звані нормативні правові акти управління та індивідуальні акти.

Нормативні акти управління на відміну від індивідуальних — безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права. В цих актах містяться адміністративно-правові норми, що регулюють однотипні управлінські відносини шляхом встановлення певних правил поведінки в сфері державного управління, розрахованих на тривале застосування (виконання) і не мають конкретного персоніфікованого адресата. Такого роду норми:

- конкретизують норми вищої юридичної сили;
- встановлюють типові правила поведінки;
- визначають організаційно-правовий статус ланок виконавчого апарату;
- забезпечують механізм реалізації конституційного статусу громадян та громадських об'єднань;
- встановлюють необхідні обмеження та заборони, покладають спеціальні зобов'язання або надають спеціальні права, що реалізуються в сфері державного управління;
- здійснюють охорону встановлених в сфері державного управління правовідносин;
- формують основні напрямки взаємовідносин різноманітних учасників управлінських відносин [21].

Прикладом такого акта може бути постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 1998 р. «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності» [22].

На відміну від них індивідуальні правові акти управління, хоча і є юридичними фактами, тобто пов'язані зі зміною і припиненням суспільних відносин, але за своєю суттю є актами застосування, носять персоніфікований, одноразо-

вий характер і не є джерелами адміністративного права, оскільки не містять норм права [23].

Прикладом таких актів може бути розпорядження Президента України про призначення особи на певну посаду.

Таким чином з'ясування питань, пов'язаних з актами управління, їх місця серед джерел адміністративного права дає певне розуміння їх значимості, впливу на правовідносини в сфері державного управління, сприяє укріпленню конституційно-правового статусу демократичної та правової держави та допомагає уникнути зайвих колізій під час практичного застосування актів управління в повсякденній управлінській діяльності.

### Література

1. Офіційний вісник України. — 1999. — № 1. — Ст. 43.
2. Музиченко П. Пове бачення проблеми джерел права // Юридический вестник. — 1998. — № 3. — С. 108.
3. Персесянц В. С. Общая теория права и государства: Учеб. для юрид. вузов и фак. — М.: ПОРМА-ИПФРА-М, 2001. — С. 400.
4. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Под ред. М. П. Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — Т. 2. Теория права. — С. 132.
5. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — 8-е изд. — 1908. — С. 305.
6. Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришица. — Х.: Право, 2002. — С. 293.
7. Онищенко П. М. Джерела права та правові системи сучасності // Правова держава: Щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького ІАПУ. — К., 2001. — Вип. 12. — С. 92.
8. Советское административное право. (Общая часть) / О. М. Якуба. — К.: Вища шк., 1975. — С. 56.
9. Гессен В. М. Административное право. — С.Пб., 1903. — С. 16–17.
10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
11. Толстик В. А. Иерархия источников российского права: Монография. — Н. Новгород: Изд-во Общество Интелсервис, 2002. — С. 15.
12. Васильев Р. Ф. Акты управления: (Значение, проблема исследований, понятия). — М.: МГУ, 1987. — 140 с.
13. Петров Г. И. Советское административное право. — Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1960. — С. 178–179; Советское административное право / Отв. ред. А. Е. Луцев. — М., 1960. — С. 112–114; Власов В. А., Студский С. С. Советское административное право. — М.: Госюриздат, 1959. — С. 124–126; Советское административное право. (Общая часть) / О. М. Якуба. — К.: Вища шк., 1975. — С. 133.
14. Васильев Р. Ф. О понятии правового акта // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 1998. — № 5. — С. 7.
15. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 177.
16. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. — О.: Юрид. л-ра, 2004. — С. 250.
17. Васильев А. С. Административное право Украины. (Общая часть): Учеб. пособие. — Х.: Одиссей, 2001. — С. 147.
18. Бахрах Д. П. Административное право: Учеб. для вузов. — М.: БЕК, 1996. — С. 158.
19. Административное право. (Общая и особенная части) / Под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 207.
20. Стефанюк В. Правові акти управління // Право України. — 2003. — № 7. — С. 7.
21. Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: ЗЕРЦАЛО ТЕИС, 1996 — С. 230.
22. Офіційний вісник України. — 1998. — № 27. — Ст. 1004.
23. Харитонова О. І. Вказ. праця. — С. 255.