

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА

На правах рукопису

ЧУПРИНА ЮЛІЯ ЮРІЇВНА

УДК 342.92:340.115

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
Кагановська Тетяна Євгеніївна
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Харків – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ПРАВОВИЙ МЕТОД У СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	10
1.1. Метод як правова категорія.....	10
1.2. Поняття та види методів адміністративно-правового регулювання.....	27
1.3. Методи адміністративно-правового регулювання у структурі механізму правового регулювання.....	51
Висновки до Розділу 1.....	74
РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	77
2.1. Адміністративно-статусний метод.....	77
2.2. Адміністративно-процесуальний метод.....	105
2.3. Адміністративно-деліктний метод.....	124
Висновки до Розділу 2.....	142
РОЗДІЛ 3. ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	145
3.1. Ефективність методів адміністративно-правового регулювання.....	145
3.2. Пріоритетні напрями підвищення ефективності методів адміністративно-правового регулювання.....	165
Висновки до Розділу 3.....	181
ВИСНОВКИ.....	185
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	190

ВСТУП

Актуальність теми. Активізація процесів європейської інтеграції України передбачає впровадження перевірених часом стандартів забезпечення прав і свобод людини й громадянина в діяльність усіх ланок системи державного управління. Зміни, які відбулись у правовій, політичній, економічній, соціально-культурній сферах життєдіяльності сучасного українського суспільства, першочергово вимагають створення безпечних умов для життя кожного члена соціуму, надійних механізмів захисту прав і законних інтересів особи, забезпечення стійкого динамічного розвитку економічної системи держави на основі вільного ринку товарів та послуг, налагодження партнерських відносин між державою і громадянами. Високий рівень складності вирішення зазначених завдань вимагає перегляду й удосконалення функціонуючої системи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, вироблення нової методології владно-розпорядчого впливу держави на ці найважливіші сфери.

Оновлення протягом останніх років вітчизняного законодавства, яке регламентує основні аспекти адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, надало організаційні можливості для розробки та апробації нових форм і способів управлінсько-розпорядчого впливу на них. Успіх їх подальшого практичного застосування багато в чому зумовлений ступенем наукового забезпечення якості правового оформлення, що вказує на доцільність доктринального дослідження змісту та сутності адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин.

Окремі питання методології адміністративно-правового регулювання суспільних відносин відображено у наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених: С. С. Алексєєва, В. М. Вітченка, А. В. Малька, М. Н. Марченка, М. Г. Матузова, В. М. Сирих, О. Ф. Скакун, Л. С. Явича, В. Б. Авер'янова, В. П. Антонової, Г. В. Атаманчука, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, В. М. Горшенєва, П. В. Діхтієвського, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова,

О. Л. Копиленко, О. В. Кузьменко, Т. Є. Кагановської, С. В. Ківалова, Л. В. Коваль, А. Т. Комзюка, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, В. Д. Сорокіна, Ю. Н. Старілова, С. С. Студенікіна, О. І. Харитоновой, А. Ю. Якімова та ін. Проте у науковому доробку вказаних авторів лише фрагментарно висвітлено спектр питань щодо змісту і сутності адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин. Це зумовлює необхідність створення відповідної доктринальної бази, яка б віддзеркалювала поглиблену наукову розробку зазначених питань.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до напрямів наукових досліджень, визначених постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року» від 7 вересня 2011 р. № 942, а також планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі існуючої доктринальної бази, аналізу національної правозастосовної практики визначити сутність та особливості адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин, а також сформулювати пропозиції щодо їх подальшого вдосконалення. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні задачі:

- проаналізувати існуючі в юридичній науці погляди на проблематику доктринального розуміння методу правового регулювання у контексті класичних та сучасних підходів до праворозуміння;

- визначити характерні риси адміністративно-правового методу регулювання суспільних відносин та на підставі їх аналізу запропонувати авторське визначення поняття «адміністративно-правовий метод»;

- з'ясувати роль і функціональне призначення адміністративно-правового методу регулювання суспільних відносин у загальному механізмі правового регулювання;

– проаналізувати основні існуючі класифікації методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин та запропонувати авторську класифікацію;

– виявити і розкрити зміст основних методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин залежно від мети правової регламентації;

– визначити основні аспекти взаємозв'язку та взаємовпливу методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин;

– проаналізувати ефективність застосування адміністративно-правового методу регулювання суспільних відносин на сучасному етапі державного розвитку України;

– визначити пріоритетні напрями підвищення ефективності дії методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, розробити відповідні пропозиції і рекомендації щодо їх вдосконалення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що формуються у процесі адміністративно-правового регулювання соціальних процесів.

Предметом дослідження є адміністративно-правові методи регулювання суспільних відносин, нормативне забезпечення та практика їх застосування.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить система загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, застосування яких дало можливість досягти мети і вирішити завдання дослідження.

Діалектичний метод використано у процесі пізнання сутності методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у взаємодії з іншими явищами правової дійсності з позицій матеріалістичного підходу до зазначених явищ (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 3.1, 3.2). Історико-правовий метод став дієвим інструментом дослідження сформованих раніше наукових точок зору щодо змісту методів адміністративно-правового регулювання в адміністративному праві на різних етапах розвитку юридичної думки (розділи 1–3). За допомогою методу класифікації та групування було виокремлено основні види методів адміністративно-правового регулювання в адміністративному праві (підрозділ 1.2). Для з'ясування особливостей нормативного забезпечення

застосування адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин використано формально-юридичний метод (розділи 2, 3); логіко-семантичний метод – для аналізу та поглиблення понятійного апарата (розділи 1, 2). Системно-структурний метод став основним методом дослідження структури правового статусу суб'єктів застосування адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин (підрозділ 3.1). Виокремлення характерних ознак кожного із видів методів адміністративно-правового регулювання, встановлення дійсного змісту відповідних правових норм, їх семантичне, логічне та системно-функціональне тлумачення здійснено завдяки формально-юридичному методу (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). Метод правового моделювання дав змогу обґрунтувати практичні аспекти застосування методів адміністративно-правового регулювання (розділ 2).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній науці адміністративного права наукових праць, в якій проведено комплексний аналіз сутності адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин і визначено напрями підвищення їх регуляторної ефективності з огляду на сучасні процеси державотворення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– визначено сутнісні риси методу адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, а саме: 1) універсальність — категорія «метод адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» за своєю юридичною природою є універсальною; 2) загальність – у процесі застосування адміністративно-правові методи правового регулювання суспільних відносин пов'язані із загальними закономірностями функціонування системи адміністративно-правового регулювання механізмів суспільних відносин держави; 3) змістовність – сутність методів адміністративного регулювання зумовлена конкретним змістом і метою адміністративно-правового регулювання; 4) владність – методи адміністративно-правового регулювання виражають владні

можливості суб'єктів, що уповноважені їх застосовувати;

– запропоновано авторську класифікацію методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Залежно від спрямованості їх правової регламентації виокремлено адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний, адміністративно-деліктний методи;

– доведено, що у структурі механізму правового регулювання суспільних відносин адміністративно-правові методи вирізняються спрямованістю на врегулювання тих суспільних відносин, які виникають у процесі реалізації та виконання адміністративних завдань, здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності;

– уведено в науковий обіг нові критерії оцінки ефективності застосування адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин;

удосконалено:

– наявні у доктрині адміністративного права підходи до класифікації методів адміністративно-правового регулювання залежно від галузевої належності (метод цивільного права, метод адміністративного права і метод судового права); регуляторного характеру (імперативний, диспозитивний, констатації); форми вираження (узгодження, взаємодії, координації, контролю і перевірки виконання, інспектування, інструктування); юридичних властивостей (нормативний, індивідуальний); способу впливу на поведінку суб'єктів (зобов'язуючий, заборонний, уповноважуючий, заохочувальний);

– систему наукових поглядів щодо ролі та змісту методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у процесі здійснення державного адміністрування найважливіших сфер життєдіяльності суспільства;

дістали подальшого розвитку:

– доктринальні положення про обґрунтування взаємозв'язку між адміністративним статусом суб'єкта державного управління, адміністративно-процесуальною формою здійснення ним владно-юрисдикційних дій і адміністративно-деліктним впливом такого суб'єкта на конкретні соціальні процеси;

– наукові знання про стан нормативного і організаційного забезпечення застосування уповноваженими суб'єктами адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин;

– пропозиції щодо оптимізації правового статусу суб'єктів адміністрування суспільних відносин, удосконалення чинного законодавства про адміністративну відповідальність, кореляції процесуальної форми основних форм адміністративно-юрисдикційної діяльності уповноважених суб'єктів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – як підґрунтя для подальших досліджень системи методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин;

– правотворчості, зокрема, під час розробки моделі процесуальної форми реалізації методів адміністративно-правового регулювання в актах адміністративного законодавства;

– навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Адміністративно-деліктне право», окремих прикладних навчальних дисциплін правового характеру, а також при підготовці підручників, посібників та іншої навчальної літератури із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, а також були оприлюднені на науково-практичних конференціях та круглих столах: «Верховенство права – основоположний принцип правової держави» (20 грудня 2013 р., м. Харків); «Від громадянського суспільства – до правової держави»

(25 квітня 2014 р., м. Харків); «Верховенство права – основоположний принцип правової держави» (7 листопада 2014 р., м. Харків).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднено в дев'яти публікаціях: у шести наукових статтях, п'ять з яких надруковано у

фахових наукових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому виданні, а також у тезах трьох наукових доповідей на науково-практичних конференціях та круглих столах.

Розділ 1. ПРАВОВИЙ МЕТОД У СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

1.1. Метод як правова категорія.

Проблематика методу правового регулювання інтенсивно розроблялась під час дискусій (1938 - 1940, 1955 - 1958, 1982 рр.) щодо системи права СРСР.

Ще в 1909 р. відомий дореволюційний юрист Є.М. Трубецькой писав, що при створенні і розвитку права необхідно враховувати два фактори: з одного боку, історичний досвід правового життя суспільства, а з іншого – ідеї розумного впливу на соціальні процеси, і тоді буде підібраний найбільш ефективний метод правового регулювання [1, 83].

У 1938 р. під час першої дискусії, що проводилася на сторінках журналу «Советское государство и право» під впливом рішень першої Всесоюзної наради працівників науки радянського права, з приводу системи радянського соціалістичного права йшла боротьба між двома точками зору: згідно з однією критерієм для побудови системи права, тобто для поділу права на галузі, має бути предмет правового регулювання, іншою - метод правового регулювання. Так, С. М. Братусь перший звернув увагу на значення методу як класифікаційної ознаки при побудові системи права [2, 38].

Ідея поділу права на галузі тільки за методом регулювання була відкинута як формалістична, така що не відповідає дійсності при підбиванні підсумків Інститутом права АН СРСР [3], оскільки за цим критерієм право можна було поділити на публічне та приватне, що суперечило ленінському постулату про невизнання такого поділу, а вчених, які досліджували проблеми методу, у ті часи можна було звинуватити у шкідництві. Так, С.Ф. Кечекьян доводив неможливість поділу права на галузі за допомогою методу [4, 38]. У Тезисах [3, 17] стосовно методу зазначалося, що вчені не повинні ігнорувати значення, яке має метод регулювання при встановленні відмінності у межах однієї і тієї групи суспільних

відносин. Однак його значення у вирішенні питання класифікації галузей права не було розкрито.

У 1955 р. дискусія з приводу предмета цивільного права поновилась і більшість її учасників визнала за необхідне поряд із предметом використовувати додатковий критерій для класифікації права – метод [5, 54].

При проведенні на сторінках журналу «Советское государство и право» другої дискусії ставилося завдання точніше визначити критерій поділу права на певні галузі. Значна частина учасників цієї дискусії схилялися до думки, що методу правового регулювання має бути надано більше уваги, ніж це було раніше. Метод було визнано додатковим критерієм поділу права на галузі.

Проте виникла дискусія стосовно дефініції методу правового регулювання. На думку І.В. Павлова, під методом правового регулювання слід розуміти спосіб впливу держави на ті чи інші суспільні відносини. Такими можуть бути прямий припис, рекомендація, дозвіл вільного вибору певних форм регулювання відносин тощо. У кожній галузі права поєднується кілька методів правового регулювання. Однак один із них займає визначальне положення у тій чи іншій галузі права [6, 6 - 7].

С.М. Братусь доводив, що «способи правового регулювання» – це сукупність прийомів правового регулювання (дозвіл, припис, заборона), але з часом це поняття трансформувалось у термін «метод правового регулювання» [7, 37]. Цей термін було запропоновано цивілістами для характеристики цивільного права та відмежування даної галузі від інших, передусім від адміністративного права.

Після другої дискусії (1955 - 1958 рр.), коли фактично метод правового регулювання було реабілітовано, з'явилося багато публікацій фахівців загальної теорії права та окремих галузей права, присвячених цій категорії.

У теорії права подаються різні визначення методу правового регулювання, зокрема, під ним розуміють:

- специфічне для кожної галузі права поєднання диспозитивних та імперативних начал із суспільними відносинами, що становлять предмет галузі [8, 120];
- прийоми юридичного впливу, їх поєднання, що характеризують використання у даній сфері суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів [9, 224].
- сукупність прийомів, способів і засобів впливу права на суспільні відносини [10, 234];
- відомий набір юридичного інструментарію, за допомогою якого державна влада робить необхідний вплив на вольові суспільні відносини з метою надання їм бажаного розвитку [11, 355];
- сукупність юридичних засобів впливу на суспільні відносини, які використовуються державою при їх правовому регулюванні [12, 255];
- способи впливу норм даної галузі права на поведінку людей, на суспільні відносини, що регулюються цією галуззю права [13, 231];
- сукупність прийомів і способів регулювання поведінки людей, що допускаються у даній сфері суспільних відносин [14, 256].

Метод правового регулювання дає відповідь на запитання: яким чином право регулює суспільні відносини? Зміст методу – це сукупність засобів, прийомів, за допомогою яких право впливає на однорідні суспільні відносини. На відміну від предмета правового регулювання, що є об'єктивним критерієм побудови системи права, його метод є юридичним критерієм, який значною мірою залежить від предмета, визначається ним. Формується метод також під впливом авторитету і досвіду суб'єкта – законодавця, який, крім об'єктивно сформованих засобів регулювання, може «штучно» встановлювати у нормативних приписах власні засоби правового впливу, поєднувати ці засоби і прийоми. З цієї точки зору правовий метод є певним «комплексом» юридичного інструментарію, за допомогою якого держава здатна бажаним чином впливати у певному напрямку на розвиток суспільних відносин, що мають специфічні відмінності властивостей

певного роду чи виду (майнові, фінансові, політичні, сімейні, відносини власності, спадкування та ін.) [15, 247].

Серед учених існує кілька точок зору на метод правового регулювання як критерій поділу права на галузі: самостійний [16, 97], додатковий чи другорядний [17, 78], до критеріїв не належить [18, 42].

Наприклад, Л.С. Явич відносив метод правового регулювання до самостійного критерію поділу права на галузі. Учений доводив, що, аналізуючи систему права, необхідно виходити із таких положень: 1) правове регулювання завжди залежить від характеру суспільних відносин, що підлягають його впливові, та завдань, які ставить при цьому держава; 2) кожна галузь права характеризується не тільки її предметом, але і притаманним їй методом, обумовленим як особливим предметом регулювання, так і тими цілями, які при цьому ставляться перед правом [19, 64].

На перших порах проти методу як класифікаційної ознаки правової системи наводилися два заперечення: 1) використовувати метод як критерій – це визначати право через право; 2) одна і та ж галузь права може одночасно оперувати різними шляхами та засобами забезпечення прав і обов'язків, а різні галузі, навпаки, мають одні і ті ж шляхи й засоби забезпечення. У відповідь Л.С. Явич зазначив, що економічні та інші фактичні суспільні відносини не становлять безпосереднього змісту права, система права не може механічно відображати економічну структуру суспільства. Аналіз права – це вивчення не тільки економічної основи права, але й безпосередньо його змісту та форми. Через це аналіз права не можна зводити тільки до вивчення предмета правового регулювання суспільних відносин. Крім того, галузі права можуть відрізнятися не тільки за предметом і методом, але й за однією з цих ознак. З іншого боку, можливо, більш широке поняття правового регулювання приведе до того, що для кожної галузі права дійсно вдасться відкрити притаманний тільки їй метод регулювання суспільних відносин [20, 65].

Метод, на відміну від предмета, характеризує суб'єктивну сторону правового впливу. Стосовно системи права зміст правовідношення визначається

предметом, а форма – методом. Останній залежить не тільки від предмета регулювання, але і від тієї мети, яку ставить перед собою законодавець. Метод правового регулювання не утворюється автоматично з предмета, а лише в кінцевому підсумку визначається ним. Метод завжди відображає як характерні риси предмета, так і ту мету, яку ставить у даних умовах перед правовим впливом держава. Коли ми говоримо про предмет, то маємо на увазі, які суспільні відносини регулює ця галузь права, а коли йдеться про метод, то як ці відносини врегульовані. Для наукової класифікації галузей права необхідно враховувати об'єктивну ознаку (предмет) і суб'єктивну ознаку (метод), що зумовлений кінець кінцем характером суспільних відносин, які регулюються правом [21, 60-63].

Метод правового регулювання суспільних відносин визначається певною часткою самостійності стосовно предмета правового регулювання, що пояснюється такими причинами: 1) дані суспільні відносини в рамках існуючих можливостей можуть бути врегульовано по-різному; 2) залежно від своєї мети держава здійснює правове регулювання різних сторін одного і того ж виду суспільних відносин відмінними один від одного методами. Метод правового регулювання завжди залежить від предмета, його зміна завжди зумовлена зрушеннями у суспільних відносинах [22, 90-91].

Здійснення окремими вченими поділу права на галузі лише за предметом правового регулювання все ж таки хоча й приховано, але враховує метод правового регулювання. Якщо дослідник сприймає якусь групу норм за самостійну галузь права, але не може виявити специфіку методу їх регулювання, то він скоріше за все бачить галузь там, де її немає [23, 58]. Метод тому й використовується у галузевих видів регулювання, оскільки він виражає основні юридичні властивості галузі, а галузеві методи відіграють роль безпосереднього критерію системи права у кожній із його галузей [24, 5-6].

Ряд учених не без підстав налаштовані скептично щодо ролі методу, а інколи й предмета при розмежуванні галузей права. Традиційно галузі права виділяють за єдністю предмета і методу правового регулювання, але ці критерії добре працюють лише у сфері кримінального і цивільного права [25, 453]. За

допомогою конструкції «предмет - метод» не вдалося виявити точних критеріїв галузей права. Установлено, наприклад, що «чистого» методу не існує в жодній галузі, крім, можливо, кримінального права [26, 26]. Спроби доповнити основний критерій галузевої диференціації норм права додатковим методом регулювання не внесли ясності у вирішення питання. Наявність «особливого поєднання» методів лише підтверджує, що чіткого методу регулювання жодна галузь не знає, за виключенням цивільного і адміністративного права. Прив'язка галузей права до методу правового регулювання проблематична [27, 58].

Ряд учених вважають, що метод правового регулювання є другорядним, додатковим критерієм поділу права на галузі.

Так, О.О. Ушаков визнає, що предмет регулювання має більш широкий характер, ніж метод, а отже, предмет має лежати в основі інституту права як найдрібніша систематична правова одиниця порівняно з галуззю права, більш велика, в основі якої лежить метод правового регулювання, форми якого менш широкі, ніж форми предмета правового регулювання. Як окремі історичні епохи відрізняються не тим, що виробляється у ту чи іншу історичну епоху, а тим, як виробляється, так і окремі галузеві систематичні одиниці відрізняються одна від одної не тим, що регулюють, а тим, як регулюють [28, 57-59]. Отже, дослідник став на позицію визначення первинності методу правового регулювання по відношенню до предмета.

С.С. Алексєєв певний час вважав, що метод правового регулювання характеризує одну із властивостей предмета регулювання, ним повністю зумовлений, і зберігає лише відносну самостійність [29, 103]. В.М. Горшенєв стверджував, що специфічні особливості методу правового регулювання містяться у самих суспільних відносинах, вони є якістю цих відносин. Далі він зазначає, що метод правового регулювання є надбанням самого права, а не суспільних відносин, які ним регулюються [30, 400].

Метод правового регулювання в основному визначається предметом правового регулювання, тими суспільними відносинами (зі своєю специфікою, притаманними їм властивостями і т. ін.), для ефективного врегулювання яких і

служить метод [31, 107]. На його формування впливає не тільки предмет правового регулювання, воля населення чи законодавця, але й стан економіки і політики, ступінь розвитку демократії, рівень правової свідомості тощо. [32, 64]. А.Д. Керімов підкреслював, що метод правового регулювання визначається в основному його предметом, але залежить також від завдань, цілеспрямованих інтересів держави, які об'єктивно визначаються існуючими матеріальними і духовними умовами життя суспільства [33, 74].

Із приводу поєднання об'єктивного і суб'єктивного у методі правового регулювання були висловлені різні думки. Так, В.Ф. Яковлев вважає, що метод правового регулювання відображає об'єктивні закономірності суспільних відносин і тому у своїй основі є об'єктивним [34, 59]. Інші автори, навпаки, підкреслюють, що метод правового регулювання походить від владних структур, що видають і застосовують право, і через це є суб'єктивним [35, 312].

Довгий час учених хвилювало питання про те, чи кожна галузь права має свій «індивідуальний», своєрідний галузевий метод правового регулювання а якщо так, то чи не зводиться цей метод до якоїсь однієї риси, однієї суттєвої ознаки або слід розглядати їх як певну сукупність? Поступово науковці схилилися до висновку, що кожна галузь права має свій специфічний метод правового регулювання [36, 323]. Підкреслювалось, що неправильно висувати вимогу щодо необхідності відшукування у кожній галузі права такого особливого методу, який більше ніде не буде застосовуватися [38, 74]. Зазначалося також, що для кожної галузі є індивідуальним і неповторним набір, сукупність рис галузевого методу правового регулювання при можливості збігу деяких із них у різних галузях права.

Галузевий метод правового регулювання потрібно характеризувати не однією, навіть значною, рисою, а їх сукупністю. Множинність елементів галузевого методу першим обґрунтував у своїх роботах Л.С. Явич. Еволюція його поглядів на цю проблему така. Спочатку до елементів методу дослідник відніс: спосіб виникнення (зміни, припинення) правовідносин; порядок захисту прав і забезпечення виконання обов'язків; характер заходів державного

примусу [39, 55]. Пізніше він указував, що основні риси правового регулювання складаються із таких компонентів: 1) характеру установлення прав і обов'язків (за угодою сторін, у силу акта держави тощо); 2) характеру дій, який наданий суб'єктам («автономія» волевиявлення і т.ін.); 3) характеру взаємовідносин суб'єктів (рівність сторін, відносини підпорядкування і т.ін.); 4) шляхів захисту прав і засобів забезпечення виконання обов'язків (позовний, адміністративний та ін.) [40, 60]. І, нарешті, Л.С. Явич дійшов висновку, що метод правового регулювання розкриває: 1) порядок установлення прав і обов'язків; 2) ступінь визначеності наданих прав і «автономності» дій їх суб'єктів; 3) взаєморозташування суб'єктів правовідношення; 4) наявність чи відсутність конкретного юридичного зв'язку між суб'єктами прав і обов'язків (форма правового регулювання); 5) шляхи і засоби забезпечення встановлених суб'єктивних прав [41, 89].

С.С. Алексєєв виділяв чотири основних елементи галузевого методу: характер загального юридичного становища суб'єкта; характер підстав виникнення, зміни і припинення правовідносин; характер способів формування змісту прав і обов'язків суб'єктів; характер юридичних заходів впливу (санкцій) [42, 134]. Учений вважав, що метод правового регулювання насичений різноманітними правовими засобами, у тому числі він відображає ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність відомих обмежень або пільг, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності [43, 375].

О.І. Процевський зазначає, що метод правового регулювання розкривається тільки у характері норм, що визначають співвідношення волі суб'єктів і їх правове становище у правовідношенні. Досягнення виконання норм права виходить за рамки методу, хоча і становить одну із форм правового впливу на свідомість та волю людей, тобто метод правового регулювання закладений у диспозиції норми права, а не в її санкції [44, 105-106]. Дослідник не включає до числа обов'язкових ознак галузевого методу порядок установлення правових норм. Зміст прийнятих норм характеризує метод правового регулювання, а не порядок їх прийняття. Метод виявляється з моменту встановлення прав і

обов'язків, оскільки саме вони спонукають суб'єктів відносин до виконання вигідних державі дій [45, 123-125].

А.М. Вітченко указує, що правові прийоми, які становлять зміст галузевого методу, – це не сума відокремлених, нічим не пов'язаних між собою явищ, що регулюються відносинами, а струнка система правових заходів, закладених законодавцем з урахуванням предмета правового регулювання у тій чи іншій галузі права, які оформляють своєрідність даної галузі порівняно з іншою [46, 55].

Узагальнюючи різні точки зору, ми підтримуємо позицію Д.І. Рогачова, який у своєму дисертаційному дослідженні основними рисами галузевого методу регулювання називає такі:

- поєднання дозволу, припису і заборони як первинних (основних) способів правового регулювання та інших способів регулювання у даній галузі права (або узагальнюючи, яке співвідношення імперативного і диспозитивного правового регулювання, оскільки співвідношення імперативного і диспозитивного моментів у правовому регулюванні можна виявити у будь-якій галузі права). Кожна галузь права користується трьома формами велінь права, але тим не менше характер відносин, що регулюються правом, визначає переважно використання і значення однієї із форм. Перевага тієї чи іншої форми, а також їх своєрідне поєднання у першу чергу характеризують юридичний зміст галузі, а значить, і її метод. Крім того, у галузевому методі виявляються інші (додаткові, похідні) способи правового регулювання;
- порядок установлення прав та обов'язків суб'єктів (специфіка рівнів правового регулювання суспільних відносин, що входять до предмета даної галузі права – регіонального, муніципального, локального);
- специфіка підстав виникнення, зміни і припинення суспільних відносин, що входять до предмета даної галузі права. По суті необхідно розкрити специфіку гіпотез відповідних норм галузі права, де фіксуються такі підстави;
- специфіка відповідальності за правопорушення за нормами даної галузі права, точніше специфіка санкцій, закріплених у нормах цієї галузі права [47, 43].

Вивчаючи певний галузевий метод, ми визначаємо специфіку диспозицій (поєднання імперативності і диспозитивності), гіпотез (юридичні факти) і санкцій (моделі відповідальності суб'єктів) норм даної галузі права. До цієї характеристики приєднуються особливий порядок прийняття даних галузевих норм, тобто хто, за яких умов і чому може чи зобов'язаний створювати галузеві правові норми. Специфічне поєднання імперативності і диспозитивності є провідною рисою галузевого методу правового регулювання. Лише встановивши домінування імперативності чи диспозитивності як основних прийомів правового регулювання, можна давати оцінку загальній направленості, орієнтуванню галузевого методу правового регулювання.

С.М. Братусь підкреслює, що у правовому регулюванні суспільних відносин на практиці перевіряється відповідність чи невідповідність методу правового регулювання предмета, а тому метод правового регулювання має бути відображенням структури, своєрідності даного виду відносин і разом із тим використовується як інструмент, засіб, прийом їх закріплення, розвитку, перетворення [48, 45]. На думку С.С. Алексєєва, точне виявлення своєрідності методу правового регулювання є найпершим завданням галузевих правових наук, від цього у багатьох випадках залежить ефективність розробки інших проблем, дійсна допомога практиці [49, 251].

На думку В. Д. Сорокіна, наявність єдиного предмета системи права природно і неминуче передбачає існування і єдиного методу правового регулювання, який відображає особливості юридичного впливу на певне коло відносин між людьми у суспільстві порівняно з іншими, неправовими, способами. Метод правового регулювання – соціальне явище, обумовлене предметом системи права [50, 31-32].

На підставі цієї тези ми виокремлюємо метод адміністративного права та метод адміністративно-правового регулювання, які співвідносяться між собою як абстрактне й конкретне або як загальний та галузевий методи.

Метод адміністративного права – це обумовлений особливостями предмета правового регулювання адміністративного права загальний спосіб реалізації виконавчої влади.

Метод адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів та способів, що використовуються уповноваженими суб'єктами для регулювання суспільних відносин у процесі реалізації та виконання адміністративних завдань, функцій та досягнення цілей органами виконавчої влади, враховуючи об'єктивні закони суспільного розвитку. Залежно від питомої ваги групи прийомів, що становлять зміст даного методу, ми розрізняємо: 1) рівень правової норми (імперативні і диспозитивні методи); 2) рівень нормативно-правового акта (статусний, процесуальний, деліктний методи).

В.Д. Сорокін вважає, що концепція «у кожної галузі свій специфічний метод» викликає ряд заперечень принципового характеру, а саме: 1) якщо розглядати право як цілісну соціальну систему, то не зрозуміло, чому пошуки специфічних рис методу стосується тільки одного рівня правової структури – галузі, а інші рівні ігноруються; 2) метод галузі конструюється, як правило, шляхом синтезу методів двох галузей права – цивільного і адміністративного, які виступають єдиним у своєму роді «будівельним» матеріалом; 3) при характеристиці методу правового регулювання він найчастіше розглядається як спосіб впливу на поведінку учасників правовідносин, у яких можливі два варіанти – відносини влади і підпорядкування та відносини рівноправних суб'єктів. Дія методу правового регулювання не може бути обмежена лише впливом на поведінку учасників правовідносин, оскільки юридичний метод перш за все поширюється на суб'єктів права, які можуть і не вступати у правовідносини [51, 27]. Виходячи з того, що основою характеристики методу правового регулювання є визнання його обумовленості предметом правового регулювання, а право – цілісна соціальна система, взаємодія предмета і методу повинна розглядатися в першу чергу на рівні усїєї системи права в цілому. У зв'язку з цим виникає потреба у введенні в науковий обіг такого поняття, як «єдиний предмет правового регулювання» для усїєї системи права в цілому, або методу адміністративного

права. Таким чином, єдиний предмет правового регулювання – це та частина соціальних явищ і зв'язків між людьми у суспільстві, що потребує правового регулювання і під його впливом отримує статичну і динамічну правову форму [52, 29-30].

Далі дослідник вказує, що існування єдиного предмета правового регулювання за логікою системного аналізу дає змогу зробити висновок про наявність і єдиного методу правового регулювання. Подібно до того, як галузевий предмет правового регулювання виступає в якості первинного, визначального соціального явища по відношенню до галузевого методу, так і єдиний предмет правового регулювання зумовлює об'єктивну необхідність використання саме юридичних засобів впливу на відносини, які формуються у соціально-правовому середовищі. Що ж до сфери дії права як цілісної системи, то юридичні способи впливу у своїй сукупності на цьому рівні правової структури байдужі до галузевої диференціації соціальних зв'язків, що регулюються ними, виявляють себе як єдиний метод правового регулювання. Отже, метод правового регулювання може бути належністю відповідної галузі права, але виступає перш за все як властивість усього права [53, 30-31].

В. М. Горшенєв, як і А. М. Вітченко, також вважає за необхідне умовно встановити два аспекти (розглядати способи правового регулювання як загальний метод, що притаманний системі права, і як галузевий метод), два смисли категорії методу правового регулювання [54, 400].

На нашу думку, існування методу адміністративного права та методу адміністративно-правового регулювання, зокрема можна пояснити такими причинами:

- фахівці права погоджуються з одночасним існуванням права як явища цілого і галузей цього права як складових його елементів, частин цілого, тому можна стверджувати, що метод адміністративного права слід у першу чергу розглядати стосовно такої найбільш абстрактної, загальної, «найвищої» категорії в теорії юриспруденції, як право. Виявивши основні властивості загального

методу правового регулювання, можна на базі їх характеристик аналізувати той чи інший галузевий метод;

- правове регулювання здійснюється не однією, а усіма галузями права, а це означає наявність способів правового регулювання, які використовуються в усіх галузях права. При формуванні конкретної правової норми нормотворчий орган використовує загальний метод правового регулювання, що є загальним, всеохоплюючим для усього правового регулювання, для усіх правових норм незалежно від впливу предметів конкретних галузей права. На загальний метод правового регулювання не впливає внутрішня структура правової системи (галузь – підгалузь – інститут і т.ін.). Загальний метод об'єктивно існуватиме до того часу, поки є хоча б одна правова норма, поки суспільство буде використовувати такий соціальний регулятор, як право.

В. Д. Сорокін під правовим методом розуміє сукупність юридичних прийомів, засобів, способів впливу соціальних управляючих систем, що входять у державний апарат, на соціально-правове середовище в цілому і на складові його елементів [55, 84].

До характерних рис єдиного методу правового регулювання дослідник відносить такі:

- правовий метод як один із способів регулювання поведінки людей у суспільстві використовується переважно державою, усіма соціально управляючими системами, що входять у державний апарат. Єдиний метод правового регулювання є інструментом державно-владного впливу на процеси соціального управління;
- єдиний метод правового регулювання виступає як важливий засіб організаційного впливу держави і його апарату на соціально-правове середовище;
- єдиний метод правового регулювання отримав офіційне закріплення у конкретних юридичних нормах, тобто на найнижчому рівні структури права. Саме тут, на цьому рівні, закладена висока універсальність цього методу, яка потім поширюється на всю систему права. Особливості правового методу слід

шукати не на рівні галузі, а там, де метод отримує матеріальне закріплення. Ось чому роль методу не може бути зведена до критерію диференціації галузей права;

- закріплення методу правового регулювання у відповідних юридичних нормах є ні чим іншим, як офіційною фіксацією трьох первинних способів впливу на поведінку людей – дозволу, припису і заборони. Взаємодіючи між собою, вони у той же час можуть породжувати похідні способи правового регулювання, наприклад, рекомендації;

- єдиний метод правового регулювання може існувати тільки як об'єднання трьох первинних компонентів, тобто як система, що базується на тісній взаємодії, взаємозабезпеченні цих частин. Ні дозволи, ні приписи, ні заборони не діють ізольовано один від одного. Системний характер єдиного методу забезпечує можливість ефективного впливу на усі варіанти зв'язків у суспільстві, що формуються у соціально-правовому середовищі.

- єдиний метод правового регулювання та типи правового регулювання, що входять до його складу, забезпечують досягнення передбаченого матеріальною нормою юридичного результату. Тому дія правового методу є юридичною процедурою, зміст і процесуальна форма якої зумовлені особливостями первинного компоненту, що виконує функцію прямого регулятора. Кожному типу правового регулювання відповідає певна процесуальна форма, яка служить гарантією дотримання необхідної процедури отримання належного чи можливого юридичного результату [56, 31-33].

Пізніше В. Д. Сорокін дещо по-іншому сформував характерні риси уже не єдиного, а просто методу адміністративного права, які зводяться до такого:

- специфічна особливість методу полягає в тому, що система засобів, які входять до нього, використовується переважно і основним чином державою;
- особливість методу виявляється у його безпосередній зумовленості єдиним предметом правового регулювання;
- характерною рисою методу є наявність своєрідної, із загальносоціальної точки зору, його матеріально-юридичної основи у вигляді наперед установлених чи санкціонованих державою загальних правил поведінки людей – норм, що

складають цілісну систему, яка безпосередньо охоплює усю сферу соціально-правового середовища;

- характерна особливість методу полягає у тому, що він виступає як важливий засіб організаційного впливу соціально управляючих систем на зовнішнє, внутрішнє середовище [57, 86-100].

Ми вважаємо, що у теперішній час до основних рис методу адміністративного права належать, перш за все, його закріпленість, опосередкованість у правовій нормі. Ця риса вказує на те, що «носієм» властивостей загального методу є правова норма, причому абстрактна, відірвана від конкретних суспільних відносин, які ця норма має регулювати, тобто вона є терміном загальної теорії права.

Виникає питання: чи вся правова норма, тобто усі її елементи вмістять у собі властивості методу правового регулювання? Так, В. М. Горшенєв зазначав, що вказівка на використаний державою метод правового регулювання міститься не в усіх структурних частинах норми, а тільки у диспозиції та санкції [58, 82]. Ми вважаємо, що це не зовсім вірно, оскільки вся норма права характеризує вибраний нормотворчим органом метод правового регулювання. У цій же роботі кількома рядками вище автор зазначає, що уявлення про метод, указаний у нормі, можна отримати тільки при аналізі усіх структурних частин норми права [59, 82].

Слід зазначити, що частина вчених припускає можливість існування норми, що складається з двох елементів, але більшість вважає, що норма завжди має три елементи. На їхню думку, в єдності усіх своїх елементів (гіпотези, диспозиції, санкції) норма права може відігравати роль особливого регулятора суспільних відносин. Відсутність хоча б одного із цих елементів позбавляє норму якості специфічного соціального регулятора [60, 84]. Це слушно підмітив Ю.С. Жицинський, наголошуючи, що «без диспозиції норма не можлива, без гіпотези беззмстовна, без санкції безсила» [61, 44]. Усі компоненти правового методу не можуть виявлятися або тільки у гіпотезі, або тільки у диспозиції, або тільки у санкції. У структурних елементах норми права виражаються лише окремі правові прийоми, але ніяк не метод правового регулювання у цілому [62, 54].

Носієм методу правового регулювання є уся правова норма, усі складові її елементи та компоненти.

Іншою суттєвою ознакою методу адміністративного права є множинність прийомів, способів правового регулювання, закріплених у правовій нормі. Ця множинність способів для загального методу правового регулювання виражається виключно у тріаді – зобов’язання, заборона, дозвіл, в їх системі. Справа у тому, що ця тріада є головним обов’язковим атрибутом будь-якої соціальної норми, і в тому числі й правової. Тут слід уточнити, що у неправових нормах не завжди застосовується санкція, оскільки вони носять рекомендаційний характер. Крім дозволу, зобов’язання та заборони, людство інших способів правового регулювання не знає.

Ще однією ознакою загального методу адміністративного права є цільове призначення цієї тріади прийомів. І зобов’язання, і заборона, і дозвіл мають впливати на поведінку різних суб’єктів і в кінцевому підсумку – на поведінку людей. Такий вплив має характер заклику держави, її звернення до волі суб’єктів для надання їй стану, що відповідає інтересам держави. Застосування нормотворчим органом указаних способів правового регулювання забезпечує бажаний для держави розвиток вольових суспільних відносин [63, 355]. Суперечки про те, на кого «працює» метод правового регулювання – на державу, суспільство, клас, колектив людей і т. ін., не є принциповими, оскільки він виражає державну волю сил, що є при владі. Метод адміністративного права є зв’язуючою ланкою між державною волею – волею управляючого та індивідуальною волею – волею суб’єктів, якими управляють [64, 42], спробою правотворця необхідним йому чином організувати чужу волю [65, 8].

Для загального методу правового регулювання виключна конкретність нормативного припису не має суттєвого значення. Результат правової організації волі суб’єктів, що відповідає волі держави, може досягатися різною, часом просто непередбаченою правотворцем поведінкою. Така нормативна конкретність може виявлятися на галузевому рівні і є конкретним наповненням загальних цілей

загального методу правового регулювання у галузевому методі правового регулювання відповідних суспільних відносин.

А. М. Вітченко дотримується тієї точки зору, що загальний метод правового регулювання чи метод права у цілому – це комплексне, збірне поняття, яке охоплює в якості своїх складових частин важливі елементи специфічного юридичного впливу права на суспільні відносини, які дають змогу відмежувати правове регулювання від інших форм і засобів впливу права [66, 7]. Таким чином, загальний метод правового регулювання служить у першу чергу для розмежування правового і неправого регулювання, оскільки його завданням є запуск механізму правового регулювання.

В. М. Горшенёв підкреслює, що метод правового регулювання є одним із важливих компонентів у системі різних способів впливу на волю членів суспільства, він знаходиться над фактичними суспільними відносинами і здійснює вплив на встановлення меж напряду і цілей вольових актів суб'єктів цих відносин. У цьому плані науковець під методом правового регулювання розуміє своєрідний спосіб впливу на суспільні відносини з метою їх урегулювання, який виражається в установленні за допомогою норми права певного (можливого і належного) стану волі суб'єктів у їх взаємовідносинах один з одним, а також відносно бажаних результатів їх поведінки [67, 401].

Останніми десятиліттями було зроблено спробу дати загальному методу правового регулювання розширену характеристику, виділити його специфічні риси. Однак більшість визначених особливостей, якими наділявся метод, притаманні праву у цілому. Окремі фахівці відверто ототожнювали право і його методи [68, 51]. З цього приводу А. М. Вітченко відзначав необхідність розмежування цих категорій, підкреслюючи, що правовий метод характеризує правове регулювання як результативну сторону механізму правового регулювання [69, 53].

Методи адміністративного права та адміністративно-правового регулювання досліджуються на стадіях формування, видання та існування у відповідних формах правових норм, тобто на стадіях правового механізму до

реального застосування норм щодо конкретних суб'єктів. Бажаний, переважний для держави результат за допомогою методу правового регулювання фіксується у правових нормах лише у вигляді словесної моделі, а яким насправді буде реальний результат правотворцю, котрий використав цей метод, не може бути відомим.

Метод адміністративного права відображає особливості змісту всього права, специфіку соціального призначення останнього, виокремлює його у системах соціального регулювання і державного управління, тому він може бути кваліфікований як змістовна, функціональна, структурна ознака права [70, 7]. Вважається, що метод є самостійним правовим явищем, хоча існує інша точка зору, згідно з якою він самостійного значення не має [71, 354]. Загальний метод адміністративного права є також базисним поняттям для правового механізму, його першоосновою. При цьому всі без виключення ознаки загального методу правового регулювання можна накласти на метод адміністративно-правового регулювання [72, 434].

У своїй дисертації Д. І. Рогачов під загальним методом правового регулювання розуміє об'єктивно необхідну, що пронизує всі елементи системи права, закріплену виключно у правовій нормі (у всіх її компонентах) систему способів правового регулювання (дозвіл, припис, заборона) суспільних відносин із метою встановлення бажаного для держави стану волі суб'єктів у їх взаємовідносинах один з одним, а також результатів її поведінки [73, 20].

1.2. Поняття та види методів адміністративно-правового регулювання.

Учення про методи адміністративно-правового регулювання займає одне з найважливіших місць в адміністративному праві, і йому приділяється підвищена увага авторів наукової літератури.

Перш ніж перейти саме до характеристики поняття та сутності методів адміністративно-правового регулювання слід зупинитися на визначенні змісту цієї діяльності, методи здійснення якої є предметом нашого дослідження.

У науковій літературі [74; 75, 84] поняття, зміст методів адміністративно-правового регулювання безпосередньо пов'язують з адміністративно-правовим регулюванням, тому уявляється необхідним визначитися з його змістом. Від того, що розуміється під поняттям «адміністративно-правове регулювання», який його зміст, обсяг цієї діяльності, буде залежати й визначення сутності методів її реалізації, а отже, і методів адміністративно-правового регулювання.

Однак слід зазначити, що предмет дослідження передбачає не тільки аналіз поняття «адміністративно-правове регулювання», його сутності і змісту, а є лише окремим самотійним завданням, тому ми розглянемо ці питання у межах, дослідження проблеми у цілому.

Сьогодні термін «адміністративно-правове регулювання» застосовується на теоретичному рівні, його синонімом є категорія «управління». Необхідність заміни терміну «управління» категорією «адміністративно-правове регулювання» пов'язана із зміною призначення адміністративного права, яке дедалі формується виходячи з так званої «людиноцентристської ідеології», яка власне вимагає заміни поняття «управління» категорією «правове регулювання».

Говорячи про адміністративно-правове регулювання, необхідно ще раз повернутися до принципу розподілу влади, закріпленого у ч.1 ст.6 Конституції України [76]. Базуючись на ньому, можна зробити висновок, що кожна з трьох гілок влади – законодавча, виконавча та судова – реалізується у властивій лише їй формі. Для законодавчої влади – це законотворчість, для виконавчої – адміністративно-правове регулювання, для судової – правосуддя. Зазначені види державної влади та відповідні форми її реалізації з огляду на суть принципу розподілу влади не можуть об'єднуватися, оскільки це матиме як наслідок узурпацію влади. Іншими словами, законотворчою діяльністю може займатися лише законодавча влада, адміністративно-правовим регулюванням, а переважно виконавча влада, а на здійснення правосуддя уповноважена тільки судова влада.

Характерною особливістю названих форм діяльності – законотворчості, адміністративно-правового регулювання, правосуддя – є те, що вони мають зовнішнє спрямування, тобто реалізуються за межами відповідного органу.

Відповідно до трьох сфер розвитку навколишнього світу виділяють три види управління: у технічних системах, у біологічних системах, у соціальних системах. Управління в органах виконавчої влади є одним із різновидів соціального управління.

Завдання виконавчої влади полягають у:

- реалізації та виконанні (звідси – «виконавча») Конституції та законів України, прийнятих парламентом;
- забезпеченні прав та свобод людини і громадянина;
- регулюванні економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфери життєдіяльності суспільства;
- сприянні задоволенню життєвих потреб населення (водо- та газопостачання, опалення, електрика, транспорт тощо).

Виконавча влада характеризується, зокрема, такими особливостями:

- можливістю оперативно приймати рішення. Процедури, які використовуються у сфері функціонування виконавчої влади, є значно простішими порівняно з процедурами законотворчості та судочинства, що забезпечує швидкість розв'язання завдань, які ставляться перед такою гілкою влади. Це стосується як правозастосовної, так і нормотворчої діяльності;
- можливістю користування усім обсягом виконавчо-владних повноважень, визначених у законі, у тому числі правом застосування прямого примусу (засоби адміністративного затримання, застосування зброї тощо);
- розпорядництвом, тобто виконавча влада не лише виконує закони, прийняті законодавчою владою, а й видає власні, підзаконні, нормативні акти (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади тощо), отже, видає обов'язкові для виконання розпорядження;

- самостійністю, яка полягає у можливості виконавчої влади самостійно, тобто без погодження із законодавчою та судовою владою приймати рішення та забезпечувати їх виконання. [77, 22]

Проаналізувавши думки вчених стосовно дефініції адміністративно-правового регулювання, ми розглядаємо адміністративно-правове регулювання з позицій свободи і порядку, суб'єктивності і об'єктивності, доцільності і ефективності.

Так, деякі вчені вважають, що для адміністративно-правового регулювання у цілому найхарактернішими є приписи (розпорядження) та заборони. Це зрозуміло, оскільки обов'язковим учасником регулюючих загальних відносин є офіційний представник державної влади, якому правом передбачена можливість реалізувати належний йому обсяг розпорядчих прав у формі приписів, які обов'язкові для іншої сторони [78, 96].

Чим пояснюється подібна ситуація? Насамперед тим, що відбувається практична реалізація належних тому чи іншому виконавчому органу або посадовій особі юридично власних повноважень, а це виключає у принципі договірний варіант взаємовідносин між керуючими та керованими. Про це, зокрема, свідчить той факт, що адміністративно-правове регулювання виходить із того, що провідна роль відводиться волевиявленню однієї сторони регулюючих відносин.

Але у той же час яскравим прикладом використання в адміністративно-правовому регулюванні загальних дозволів є надання громадянам великого масиву прав, що впливають із конституційних прав громадян. У регулюванні відносин між органами виконавчої влади і громадянами з приводу реалізації зазначених прав встановлюється реординація, суть якої полягає у тому, що, з одного боку, громадянам як підвладним суб'єктам надається право вимагати від суб'єктів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації їх прав і свобод, з іншого боку, на вказаних суб'єктів законом покладаються чіткі обов'язки з приводу неухильного виконання зазначених вимог із боку громадян.

Одночасно забезпечується суворий режим дотримання суб'єктами виконавчої влади взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їх актів, дій та судового захисту, порушених цими актами прав і свобод громадян.

Переважне посилення цієї нової риси методу адміністративно-правового регулювання дає змогу говорити у цілому про створення якісно відмінного від попереднього адміністративно-правового регулювання відносин між державою, її органами, посадовими особами і громадянами. Ця відмінність полягає в тому, що громадянин стає у певному сенсі рівноцінною стороною у відносинах із державою.

Можна зробити висновок, що у такому широкому розумінні методів адміністративно-правового регулювання їх специфічна природа визначається безпосереднім зв'язком із людиною і завданнями даного виду регулювання. За допомогою методів організовується спільна діяльність людей у різних сферах суспільного життя, встановлюється алгоритм досягнення соціальних цілей і розв'язання завдань. Ефективність методів адміністративно-правового регулювання, їх науковий характер залежать від того, наскільки вони реалізують закономірності і принципи життєдіяльності того чи іншого суспільства, які визначають його соціальні цілі і завдання [79, 113-116].

У словнику С. І. Ожегова і Н.Ю. Шведової слово «метод» пояснюється як «спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення чогось» [80, 46].

Цікава точка зору І. С. Мангутова: «Методи управління пов'язані більше з об'єктом, ніж зі суб'єктом управління. Саме цілі і завдання керованого об'єкта визначають вибір тих чи інших методів» [81, 153]. Отже, методи адміністративно-правового регулювання є способами впливу на окремих працівників і трудові колективи у цілому у процесі управління для здійснення намічених завдань і реалізації цілей даної організації [81, 153].

У зв'язку із цим слід зазначити, що виділено такі підходи до розуміння сутності категорії методів адміністративно-правового регулювання, як:

- способи реалізації вимог об'єктивних законів суспільного розвитку;

- способи, шляхи, засоби досягнення цілей адміністративно-правового регулювання;
- способи, засоби впливу суб'єкта адміністративно-правового регулювання на об'єкт адміністративно-правового регулювання;
- прийоми практичного вирішення адміністративних завдань, які стоять перед суб'єктом;
- способи, прийоми виконання функцій адміністративно-правового регулювання.

У рамках цього дослідження видається необхідним проаналізувати ці підходи у запропонованій послідовності.

1. Судження про те, що методи адміністративно-правового регулювання - це категорія об'єктивна, не настільки широко розповсюджено в науковій літературі. Воно, перш за все, трапляється в роботах авторів, які пишуть про адміністративно-правове регулювання в інших сферах суспільного життя, наприклад, у промисловому виробництві, де ми можемо знайти такі підходи до визначення сутності методів, як, наприклад: «Метод адміністративно-правового регулювання - це метод реалізації об'єктивних законів виробництва» [82, 7]. Такого поняття дотримувався В.В. Попов, стверджуючи, що метод у даному випадку виступає як спосіб реалізації вимог об'єктивних законів, властивих будь-якій сфері, перш за все, економічних законів [82, 9]. Ця точка зору, нам здається, є відображенням існуючої в науці думки про адміністративно-правове регулювання як особливий рівень дії об'єктивних законів розвитку і функціонування людського суспільства, формою їх вираження. У принципі такий підхід до адміністративно-правового регулювання не викликає заперечення, оскільки він розкриває сутність даного явища. Однак необхідно мати на увазі, що об'єктивні закони реалізуються через діяльність людей. Тому адміністративно-правове регулювання - це категорія певною мірою суб'єктивна, хоча і має об'єктивну основу, об'єктивний зміст. Отже, і методи адміністративно-правового регулювання – це скоріше методи діяльності, а не формального виконання вимог об'єктивних законів.

2. Погляд на методи адміністративно-правового регулювання як на способи реалізації цілей адміністративно-правового регулювання у науці більш поширений. Цей підхід був розроблений у працях В. В Попова: «Метод управління нерозривно пов'язаний з метою управління. Саме мета управління визначає вибір методів, а сукупність цілей – арсенал методів. Тому методи управління можна розглядати як підцілі, проміжну мету» [82, 8]. При характеристиці методів управління дослідник виділяє в них три аспекти:

- зміст методів визначається тими законами, вимоги яких реалізуються за допомогою цих методів;
- спрямованість їх на керованих, що характеризує їх із мотиваційного боку;
- реалізація методів у певних організаційних формах.

Даного підходу дотримуються також Г.І. Петров і М.І. Піскогтін [83, 258; 84, 52].

3. Дане твердження орієнтоване на активний початок адміністративно-правового регулювання як виду діяльності суб'єкта. Адміністративно-правове регулювання в цьому випадку розглядається як певний вид трудової діяльності, перш за все, відповідного суб'єкта адміністративно-правового регулювання. Виходячи із цього методи адміністративно-правового регулювання визначаються як способи, прийоми діяльності суб'єкта адміністративно-правового регулювання щодо виконання поставлених перед ним завдань. Прикладом цьому може бути визначення В. С. Основіна: «Методи управління – система прийомів, за допомогою яких досягається ефективна дія суб'єкта управління» [85, 177]. Цей же підхід простежується і в роботах Г. В. Атаманчука, В. А. Юсупова, Н. А. Волкова [86-88].

4. Дане визначення розвивали у своїх працях А. П. Іпакян, Е. Ф. Яськов, А. С. Петров. Методологічною передумовою правомірності його існування є розуміння адміністративно-правового регулювання як виду трудової діяльності, що має не тільки сутнісний, а й змістовний бік. За основу визначення змісту упорядкованого впливу взято концепцію функціонального поділу адміністративно-правового регулювання. Відповідно до неї змістом

адміністративно-правового регулювання є сукупність функцій, кожна з яких являє собою однорідний за своїми характером і методом здійснення вид роботи, що виконується в його рамках.

Оскільки семантика терміна «метод» стосовно практики «система прийомів в будь-якій діяльності, то і методи адміністративно-правового регулювання - це способи і прийоми виконання його змісту, тобто функцій. У той же час слід мати на увазі, що зміст і характер функцій багато в чому зумовлені специфікою об'єкта, і успішна їх реалізація пов'язана, перш за все, з активністю суб'єкта адміністративно-правового регулювання». Як приклад можна навести висловлювання Ю. М. Козлова: «Методи управління виявляють себе завжди у зв'язку між конкретним суб'єктом і об'єктом» [89, 37].

Фактично цією ж точки зору дотримуються й Е.С. Фролов [90, 145-158]. На його думку, методи управління – система способів, засобів, прийомів, які виражають дію, що управляє, що додає функції управління динамічного характеру. Щодо процесу управління метод - це спосіб, прийом, засіб впливу на об'єкт. Така категорія відповідає на питання, як здійснюється соціальне управління, як практично реалізувати управлінські функції. Отже, метод являє собою конкретний спосіб практичного виконання завдань і функцій, що стоять перед суб'єктом управління.

Узагальнюючи дані трактування розуміння сутності методів адміністративно-правового регулювання, ми можемо виділити такі риси, властиві даній категорії.

1. Категорія методу за своєю природою єдина і у сукупності своїх значень (спосіб, образ, шлях) може бути застосована у адміністративній діяльності.

2. Адміністративна діяльність ґрунтується на свідомому використанні об'єктивних законів, і тому методи адміністративно-правового регулювання пов'язані з тими законами, які притаманні системі адміністративно-правового регулювання, її об'єктам і суб'єктам. Закономірності соціального порядку залежно від сфери адміністративно-правового регулювання можуть бути соціально-економічними, соціально-політичними, соціально-культурними. Крім того,

виділяються організаційно-технічні закономірності, пов'язані із загальними рисами організаційної побудови, та адміністративно-правове регулювання у системах будь-якої природи, і соціально-психологічні і психологічні закономірності, зумовлені тим, що соціальне регулювання здійснюється людьми і по відношенню до людей.

3. Сутність методів адміністративної діяльності може бути виявлена і зрозуміла лише у зв'язку з змістом такої діяльності, оскільки метод - це те, за допомогою чого ця діяльність здійснюється [91, 197].

4. Найширше різноманіття дій, застосованих у процесі адміністративно-правового регулювання, розкривається не у методах адміністративно-правового регулювання, що виражають, по суті, не що інше, як можливість певної дії (тобто свого роду абстракцію), а в різних формах прояву адміністративно-правового регулювання.

У науковій літературі неодноразово підкреслювалося, що норми права регулюють певні види суспільних відносин, які обумовлюють і особливості правових методів їх регулювання. Отже, обрання органом представницької або виконавчої влади того чи іншого методу правового регулювання для даного виду суспільних відносин, визначається, насамперед, змістом суспільних відносин.

Багато із цих суспільних відносин є предметом адміністративно-правового регулювання, у свою чергу вони активно впливають на формування відповідних правових норм, які є юридичною базою розвитку різних видів методів правового регулювання.

Ось чому для пізнання видової приналежності правових методів для подальшої їх класифікації слід звернутися до їхньої матеріальної основи, тобто до тих реальних суспільних відносин, відображенням яких є норми права і які піддаються реформуванню.

При аналізі видової приналежності певних суспільних відносин важливо встановити, як їхні специфіка, особливості передаються тій чи іншій групі правових норм. З'ясування цієї обставини має істотне науково-практичне значення для розмежування правових, і зокрема адміністративно-правових

методів, визначення їх місця, ролі та значення у загальному механізмі правового регулювання.

Якщо визнати, що під суспільними відносинами у цілому розуміється одна з форм загального зв'язку і взаємодії суб'єктів, то правовий зв'язок між ними виникає в силу того чи іншого нормативного правового акта і здійснюється відповідно до визначеного правовим порядком, що і зумовлює формування напоширеніших видів методів правового регулювання.

Суспільні відносини, що становлять предмет адміністративно-правового регулювання, за своїм змістом дуже різноманітні, і їхня різноманітність є основою для поділу правових норм на правові інститути. При цьому схожі між собою відносини регулюються за допомогою різних адміністративно-правових методів, натомість відносини, які відрізняються один від одного, можуть регулюватися одним і тим же правовим інститутом, а так само і методом. Очевидно, це можна пояснити тим, що таким є необхідний результат взаємодії між відносинами, які регулюються однією галуззю права і правовою системою у цілому.

У ряду громадських відносин, що є предметом правового регулювання, можна виділити організаційно-управлінські, пов'язані із виконавчо-розпорядчою діяльністю, яка існує, по-перше, тільки у формі правовідносин (внаслідок чого передбачає наявність особливого, адміністративно-правового методу регулювання), а по-друге, - спрямована на забезпечення інших суспільних відносин, регульованих різними галузями права.

Організаційно-управлінські відносини розглядаються по вертикалі й горизонталі.

Відносини по вертикалі характеризуються проявами субординації між вищим і нижчим органами виконавчої влади, а їхня адміністративно-правова регламентація в силу різного організаційного (точніше - ієрархічного) рівня виявляється у владному розпорядженні одного боку і старанності й підпорядкованості іншого.

Відносини по горизонталі виявляються як функціональні, тобто такі, що спрямовані на виконання вищестоящих розпоряджень, а також на досягнення

узгодженості у діях суб'єктів, які не перебувають стосовно один одного у підлеглому положенні, тобто у стані влади і підпорядкування.

Реалізація організаційно-управлінських відносин здійснюється, як правило, шляхом процесуальної діяльності, що являє собою двоєдину частину предмета адміністративно-правового регулювання, що зумовлює особливу групу адміністративно-процесуальних методів правового регулювання суспільних відносин.

Наявність закономірного зв'язку між специфічним змістом регульованих видів суспільних відносин і нормами права, що сприймають цю специфіку, дає підставу використовувати особливості нормативного матеріалу (норми права) як спеціальний критерій при класифікації методів адміністративно-правового регулювання.

Юридичні норми, що мають низку збіглих ознак, становлять єдину систему права, що означає їх схожість і по суті, і в соціальному призначенні, а їх відмінності визначаються особливостями, які залежать від характеру регульованих ними суспільних відносин.

Об'єднуючись у правові інститути і галузі права, юридичні норми зберігають й підкреслюють ці особливості, що стають характерними рисами того чи іншого, наприклад, адміністративно-правового інституту і всієї галузі права у цілому, критерієм диференціації яких виступає метод правового регулювання [92, 5].

Як зазначалося раніше, поряд із предметом правового регулювання суттєве значення для диференціації галузей права має й метод правового регулювання, оскільки кожна галузь права має свій особливий метод. Тут предмет і метод правового регулювання практично ототожнюються, що, однак, викликає сумнів, бо доведеться визнати, що за методом можна визначити наявність не тільки предмета правового регулювання, а й галузь, визнання методу правового регулювання підставою для поділу системи права на галузі неминуче веде до залежності форми від змісту, хоча саме форма й визначається тим початком, що

укладена в змісті суспільних відносин, а відносно права - предметом правового регулювання.

У підсумку, метод правового регулювання поряд із предметом правового регулювання можна визнати критерієм поділу норм права по галузях, але в якості основного критерію їх диференціації виступає предмет регулювання, бо окремі ознаки методу у ряді галузей права можуть збігатися або деякі галузі можуть мати загальний характер, що не виключає наявності різних методів регулювання суспільних відносин усередині кожної галузі.

Заперечення деяких авторів проти наявності різних методів у кожній галузі права ґрунтуються на тому, що застосування різних методів визначається, кінець кінцем, змістом, предметом регулювання, тому є об'єктивна підстава для визнання методу необхідним додатковим класифікаційним критерієм, що пояснює відміну одних галузей права від інших [93, 29]. Треба визнати, що дане міркування не позбавлене певної внутрішньої суперечливості: існування в одній галузі права кількох методів не допускає визнання класифікаційного характеру методу, а своєрідність прояву одного і того ж методу у різних сферах правового регулювання не змінює його суті, але, думається, звідки і не слід, що у галузі може бути тільки один метод.

Отже, специфіка методів регулювання різних галузей права виступає з явно неоднаковим ступенем вираженості: як, наприклад, в адміністративному та цивільному праві; «при відмежуванні цивільного права від адміністративного» [94, 5].

Звідси випливає висновок, що виділення галузей права за предметом і методом повинно виявити в рівній мірі не тільки чітку спеціалізацію предмета даної галузі, а й відповідний цьому предмету метод правового регулювання.

І дійсно, при визначенні поняття методу правового регулювання взагалі і методів різних галузей права використовуються, як правило, елементи двох методів – адміністративного і цивільного, які ґрунтуються на «початковому», конституційному, методі правового регулювання як методологічному принципі розвитку різноманітних методів.

Соціальне призначення «початкового» методу – прямо і опосередковано нормувати поведінку учасників суспільних відносин і надавати їм певного простору для самостійного, «автономного», врегулювання своїх взаємин.

Виникає питання: чому саме адміністративний і цивільний методи є вихідним матеріалом для усіх інших методів? Адже було б, ймовірно, більш логічно припустити, що визначальним є метод конституційного права, оскільки воно, за загальним визнанням, займає провідне місце серед інших галузей права.

У галузі адміністративного права учасники суспільних відносин займають юридично не однакове положення, виступають як суб'єкти «влада – підпорядкування», а в галузі цивільного права вони рівноправні, то суб'єкти відносин у галузі конституційного права пов'язані один з одним в основному «загальними», «абсолютними» правами та адекватними їм обов'язками, зміст прав і обов'язків суб'єктів зводиться саме тільки до загального їх правового (конституційного) статусу.

Таким чином, диференціація галузей права об'єктивно зумовлена існуючими відмінностями суспільних відносин. Одному і тому ж предмету регулювання, а отже, однією і тією ж галузі права, властиві різні методи правового регулювання, і навпаки, один той же метод застосовується у різних галузях.

У теорії права категорія «метод правового регулювання» використовується переважно у контексті побудови структури системи права, зокрема, при виділенні критеріїв поділу права на галузі. Наприклад, М.Н. Марченко виділяє два основних методи правового регулювання, один із яких називається авторитарним методом правового регулювання, а інший – методом автономії. На його думку, авторитарний метод, або, як його ще називають, метод владних приписів (імперативний), являє собою такий спосіб правового регулювання, за якого особі або особам – учасникам (суб'єктам) правовідносин надається лише один, суворо визначений варіант поведінки. При цьому нормами права точно визначається порядок виникнення і припинення, характер, обсяг і зміст прав та обов'язків сторін – учасників суспільних відносин, урегульованих за допомогою даних норм права. Сутність іншого методу правового регулювання – метода автономії, або

диспозитивного, полягає в тому, що нормами права встановлюються не заборони або приписи певної поведінки, а лише межі, в яких учасники суспільних відносин самостійно визначають варіанти своєї взаємної поведінки, самостійно встановлюють свої взаємні права та обов'язки [95, 444].

Серед методів адміністративно-правового регулювання залежно від міри використання владних повноважень особливо слід виділити методи переконання, примусу, заохочення, які, без сумніву, є універсальними і як необхідні, специфічні елементи присутні у всіх видах правових методів, що регулюють особливі правила поведінки.

Переконання як елемент адміністративно-правового методу виявляється у психолого-педагогічному впливові на волю і почуття суб'єктів, підпорядковуючи тим самим свідомі вчинки правовому контролю.

Правовий примус міститься у всіх методах правового регулювання [96, 52] і виявляється тоді, коли суб'єкти порушують установлені правила поведінки [97, 96]. Але це положення не дає підстав ототожнювати примус із правовим приписом, яке містить властивості як примусу, так і переконання, що виявляються в правових заборонах, дозволах, заохоченнях, рекомендаціях і т.п.

Як атрибути державної влади переконання і примус перебувають один з одним у діалектичному зв'язку, виступаючи в одних і тих же умовах відносно конкретних суб'єктів права примусом, а для невизначено широкого кола осіб – переконанням.

Переконання і примус як адміністративно-правові методи наділені і регулюючою властивістю, тому що визначають у регульованому відношенні взаємне правове становище суб'єктів, указують на підстави виникнення правових відносин, на прийоми формування суб'єктивних прав та юридичних обов'язків і передбачають заходи захисту цих прав й обов'язків. Природно, що ні переконання, ні примус самі по собі не мають таких властивостей. Регулюючу властивість вони мають тільки за умови, якщо входять «до складу» адміністративно-правових норм, орієнтованих на виховання правосвідомості, правової культури і т.п. або на різні види адміністративно-правового примусу.

Адміністративно-правовий примус істотно відрізняється від громадського: якщо перший характеризується чітким переліком примусових заходів, закріплених у нормах права, що виходять від держави, то суспільний примус не володіє подібною якістю, а має морально-етичну природу і спирається на авторитет та норми того громадського об'єднання, яке його застосовує.

Заохочення – метод державного управління, що полягає у застосуванні способів впливу на свідомість та інтерес людей і виявляється у використанні моральних і матеріальних заходів із метою адекватного оцінювання правомірної поведінки. Заохочення може застосовуватися також і до юридичних осіб (безумовно, через вплив на свідомість та інтерес їхніх керівників). Основними способами заохочення є: подяка, премія, грамота, нагорода, пільга, квота, спеціальний економічний режим тощо.

Заохочення базується на використанні природних людських психологічних особливостей. Йдеться про те, що рушійною силою багатьох дій для людини є стимул. Заохочення у цьому разі і є тим стимулом, який змушує людину вчиняти правомірні дії, корисні для держави і суспільства. У цілому заохочення можна поділити на економічні (премії, пільги, квоти), організаційні (спрощена процедура звітності), соціальні (подяка, грамота, нагорода, пільги, компенсації).

Як варіант заохочення наведемо деякі положення щодо державних нагород: «Державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною» [98].

У той самий час слід відзначити, що сучасні дослідники цілком справедливо звертають увагу на те, що адміністративному праву рівною мірою притаманні як імперативний, так і диспозитивний методи правового регулювання [99, 74]. Це ставить під сумнів положення теорії права про імперативний метод правового регулювання як характерний атрибут адміністративного права. На таку суперечливість звертав увагу В.Д. Сорокін, який піддав критиці існуючі в теорії права і галузевих юридичних науках погляди на зміст методів правового

регулювання, розвиваючи при цьому ідею про єдиний для усіх галузей права метод правового регулювання [100, 97].

Але майже в усіх точках зору на зміст методів правового регулювання є спільний момент, який полягає в тому, що метод правового регулювання визначається характером і змістом регульованих відносин, тобто предметом правового регулювання. Відповідно до галузевих ознак формуються основні характеристики методу правового регулювання [101, 217].

У такому випадку можна стверджувати, що метод правового регулювання, притаманний галузі права, може бути описаний тільки тоді, коли чітко визначено межі предмета правового регулювання для цієї галузі. Очевидно, якщо між предметом і методом існує зв'язок обумовлюючого характеру, вони одночасно не можуть бути підставами класифікації галузей права. Свого часу С.С. Алексєєв справедливо зазначав, що вирішальною рисою галузевого методу правового регулювання є загальне юридичне положення суб'єктів відповідних правовідносин, їхній правовий статус [102, 134-135]. А характерне для предмета правового регулювання взаємне положення сторін правовідносин визначає, у свою чергу, характер впливу на зміст та підстави виникнення цих відносин.

Зазначений підхід використовує Д.М. Бахрах, який для описання методу адміністративного права пропонує схему, згідно з якою головні ознаки методу правового регулювання виявляються при відповіді на такі запитання[103, 4-5]:

«Яким є встановлюване юридичне положення сторін?»,

«З якими юридичними фактами пов'язується виникнення, зміна, припинення правовідносин?»,

«Як визначаються права та обов'язки суб'єктів правовідносин?»,

«Як вони захищаються?».

При аналізі методу як правової категорії ми запропонували позицію стосовно розмежування методу адміністративного права та методу адміністративно-правового регулювання. Як бачимо, С.С. Алексєєв та Д.М. Бахрах співвідносять поняття методу адміністративного права та методу адміністративно-правового регулювання, але дані поняття є різними. Метод

адміністративного права (загальний метод) – це зумовлений особливостями предмета правового регулювання адміністративного права загальний спосіб реалізації виконавчої влади; метод адміністративно-правового регулювання (галузевий метод) – це сукупність правових засобів та способів, що використовуються уповноваженими суб'єктами для регулювання суспільних відносин у процесі реалізації та виконання адміністративних завдань, здійснення функцій та досягнення цілей органами виконавчої влади, враховуючи об'єктивні закони суспільного розвитку.

Учені використовують поняття методу адміністративного права, хоча більш доречно у цій ситуації оперувати методами адміністративно-правового регулювання.

Д.М. Бахрах виділяє два найбільш специфічних, якісно визначених методи правового регулювання – адміністративно-правовий та цивільно-правовий [103, 5]. Таку ж схему використовує В.І. Тertiшніков, характеризуючи метод цивільного процесуального права [104, 5-6].

Відомо, що юридичним змістом відносин є суб'єктивні права та юридичні обов'язки сторін, а фактичним – безпосередня діяльність суб'єктів, спрямована на реалізацію зазначених прав та обов'язків. Очевидно, вплив на цей елемент суспільних відносин буде виражений у способі визначення прав та обов'язків. Для відносин юридично-рівноправних суб'єктів нормами права встановлюються лише загальні правила поведінки, її межі, права і обов'язки описуються в загальному вигляді без кількісних і якісних характеристик, а конкретність таким правам і обов'язкам надають самі суб'єкти правовідносин.

Для відносин за участю владного суб'єкта характерним є те, що права і обов'язки суб'єктів таких відносин встановлюються максимально конкретно і закріплюються у нормативно-правових актах.

Характер впливу на підстави виникнення відносин буде визначатися виходячи із змісту впливу на зміст відносин, описаний раніше. Оскільки для відносин юридично-рівноправних суб'єктів характерно те, що конкретність правам та обов'язкам надають самі суб'єкти, то головним фактом, на підставі

якого вони виникають, має бути дія, пов'язана із їх взаємним волевиявленням. Найбільш відома форма такого волевиявлення – договір.

Для двох інших варіантів головною підставою виникнення відносин має бути дія, пов'язана з одностороннім волевиявленням суб'єктів, причому форми такого волевиявлення можуть бути різними.

Що стосується об'єкта відносин, то цей елемент немає важливого значення для описання методу правового регулювання, оскільки з приводу однакових предметів, благ, цінностей, дій тощо можуть виникати найрізноманітніші відносини, між різними за своїм правовим становищем суб'єктами і з різних підстав.

Отже, чітко визначених галузевих методів правового регулювання лише три, причому при їх реалізації можуть бути одночасно задіяні різноманітні правові норми – як імперативні, так і диспозитивні. Ці методи відповідно можна іменувати як «метод цивільного права», «метод адміністративного права», «метод судового права», і вони відповідають сучасним цивільному, адміністративному і процесуальним галузям права.

Таким чином, для характеристики методу адміністративного права слід розглядати галузь адміністративного права в цілому, у сукупності всіх норм, що містяться у законодавчих актах, які є джерелами адміністративного права.

У той самий час у переважній більшості вітчизняних підручників з адміністративного права, які фактично є концентрованим вираженням основних положень теорії адміністративного права, метод адміністративного права розглядається не як метод правового регулювання, притаманний окремій галузі права, а як метод адміністративно-правового регулювання [105, 102] або як адміністративно-правовий метод регулювання [106, 21-22]

Ще одним важливим моментом, який стосується методів правового регулювання, є те, що різним рівням правового регулювання притаманні власні методи правового регулювання. Такими, крім рівня галузі права, можна вважати, зокрема, рівень окремої правової норми і рівень нормативно-правового акта.

Метою регулювання одиничної норми є, як правило, визначення міри можливої або належної поведінки певного суб'єкта. Ці цілі реалізуються за допомогою відомих диспозитивного та імперативного методів, а саме: надання суб'єктивного права та встановлення обов'язку або заборони. Але до цих трьох методів правового регулювання необхідно додати ще один – метод констатації, сутність якого полягає не у визначенні міри можливої або належної поведінки, а у закріпленні юридично значущих ознак того чи іншого об'єкта (суб'єкта, предмета, явища), тобто таких ознак, які мають значення для юридичної кваліфікації. Так, наприклад, ч. 1 ст. 40 Цивільного Кодексу (ЦК) України встановлює, що фізична особа визнається недієздатною з моменту набрання законної сили рішенням суду про це[107]. У даному випадку констатуються часові характеристики моменту, з якого фізична особа визнається недієздатною. У свою чергу, у ст. 80 ЦК зазначено, що юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку[107]. Юридична особа наділяється цивільною право і дієздатністю, може бути позивачем і відповідачем у суді. У даному разі закріплюються, констатуються ознаки юридичної особи.

На рівні нормативно-правового акта можна виділити інші методи правового регулювання і знову ж таки залежно від мети правового регулювання. Якщо метою прийняття нормативно-правового акта є визначення правового статусу того чи іншого суб'єкта, то основним методом правового регулювання буде статусний метод. Цей метод передбачає визначення за допомогою різноманітних правових норм правосуб'єктності певного учасника правових відносин, тобто визначення кола притаманних йому суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, а також його право- і дієздатності. Яскравими прикладами нормативно-правових актів, в яких використано саме статусний метод правового регулювання є Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про Національний банк України», «Про Антимонопольний комітет України», «Про державну податкову службу», «Про державну службу», положення про міністерства, державні комітети тощо[108, 288-291].

Якщо метою нормативно-правового акта є регламентація процедур реалізації суб'єктивних прав або юридичних обов'язків суб'єктів правовідносин, то для правового регулювання використовується метод надання процесуальної форми. Такий метод правового регулювання використаний в усіх існуючих процесуальних кодексах, у Законах України «Про звернення громадян», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» тощо[108, 289].

Досить часто у нормативно-правових актах застосовується метод деліктного регулювання, який полягає в тому, що регулювання суспільних відносин відбувається шляхом визначення моделей суспільно-шкідливої, небажаної для суспільства поведінки і встановлення заходів юридичної відповідальності за вчинення відповідних діянь. Такий метод використаний у КК України, Кодексі України про адміністративні правопорушення КУпАП, Законах України «Про захист економічної конкуренції», «Про захист від недобросовісної конкуренції» тощо [108, 291].

Класифікацію правових методів пропонувалося проводити залежно від «напрямків правового регулювання» [109, 83], у зв'язку з чим методи можуть бути виховного призначення, стимулюючого характеру, що гарантують стійкість тих чи інших суспільних відносин, і методи примусового впливу як найважливіші з точки зору сили впливу.

Використання «напрямку правового регулювання» як критерій класифікації значною мірою сприяло виявленню соціального призначення методів у правовому регулюванні, але, однак, не розкривало їхньої структури.

У той же час відомо, що у структурно-функціональному сенсі правові методи, по-перше, регулюють позитивну діяльність суб'єктів права, а, по-друге, вони, спрямовані на захист і охорону регульованих відносин.

Класифікація методів правового регулювання за їх соціальним призначенням дає змогу закріпити неодноразово відтворювані суспільні відносини, сприймаючи розвитку нових позитивних і викорінюванню негативних.

Класифікація методів правового регулювання можлива виходячи з найбільш загальних методів впливу права на поведінку людей: заборон, дозволів і розпоряджень [110, 52] , а також шляхом їх поділу на метод владних розпоряджень, метод заборони і метод договору або віднесення до загальних (припис як такий), галузевих (певний вид методів, що відображає його юридичну природу) і конкретних (переконання, примус і метод правових гарантій).

За змістом методи адміністративно-правового регулювання можуть бути як матеріальні, тобто засновані на нормах матеріального права, що встановлюють загальні правила поведінки у регульованих відносинах, так і процесуальні, тобто засновані на відповідних нормах права, які передбачають порядок провадження у конкретних справах, реалізацію заходів правового захисту і т.п.

Адміністративні методи різноманітні і можуть бути класифіковані за формою вираження; юридичними властивостями; способом впливу на поведінку об'єктів управління; формою приписів, згідно з рядом інших підстав, вони досить часто виникають саме в умовах соціальних реформ.

За формою вираження адміністративні методи поділяються на адміністративно-правові і адміністративно-організаційні.

Адміністративно-правові методи виражаються в тому, що вони мають державно-владний юридичний характер: вказівки, розпорядження і т.п. суб'єкта адміністративно-правового регулювання, подані у відповідній нормативно-правовій формі, носять обов'язковий характер для адресатів, і їх виконання гарантується заходами державного (адміністративно-правового) примусу.

Адміністративно-організаційні методи регулювання забезпечують на відповідній нормативно-правовій основі організаційну єдність дій учасників суспільних відносин, їх взаємну відповідність у правах та обов'язках у процесі розв'язання спільних завдань і виражені у виконанні кожним із них певних організаційних та інших заходів, що впливають із компетенції органу виконавчої влади, посадової особи, яка є організатором діяльності керованих.

До найпоширеніших адміністративно-організаційних методів, що застосовуються у процесі регулювання суспільних відносин, належать:

узгодження, взаємодія, координація, контроль і перевірка виконання, інспектування, інструктування та ін. [105, 104].

Узгодження – це обговорення і вироблення кількох суб'єктами адміністративно-правового регулювання (учасниками громадських відносин) єдиної думки з того чи іншого питання управління або отримання від вищого органу або іншого зацікавленого у справі органу виконавчої влади (громадського об'єднання) згоди на вчинення будь-яких управлінських дій.

Узгодження виникає з ініціативи одного або кількох рівноправних учасників суспільних відносин спільної діяльності і може носити обов'язковий характер при вирішенні питань, які зачіпають інтереси (потреби) інших органів виконавчої влади.

Взаємодія – це узгодження і здійснення дій не підпорядкованих один одному суб'єктів адміністративно-правового регулювання, спільне вирішення будь-якого загального завдання шляхом спільного планування та проведення заходів, обміну інформацією, наприклад, з охорони громадського порядку органами виконавчої влади.

Координація, на відміну від взаємодії, означає не просто досягнення єдності дій рівноправних, не підпорядкованих один одному суб'єктів адміністративно-правового регулювання, а підпорядкування їх спільної діяльності на основі узгодженого визнання правового положення будь-якого органу в якості координаційного, встановлення певної структури взаємин (взаємозв'язку) і розподілу функціональних обов'язків.

Контроль і перевірка виконання є засобом виявлення недоліків, з'ясування причин, що перешкоджають реалізації рішень, і надання конкретної практичної допомоги у виконанні поставлених завдань. За допомогою цих методів можна зіставити фактичний стан справи з наміченими цілями. Найпоширенішими формами контролю і перевірки виконання є: контрольні перевірки ходу виконання заходів за результатами інспектування; спеціальні (цільові) перевірки з окремих напрямків (питань) діяльності; поточний оперативний контроль фактичного виконання органами, посадовими особами рішень вищестоящих

органів (посадових осіб), а також планів і вказівок керівника органу; звіти виконавців на службових нарадах, засіданнях колегій; вивчення зведень та інших матеріалів про діяльність підпорядкованих органів та ін.

Інспектування як адміністративно-організаційний метод є різновидом контролю, але може мати і самостійне значення, об'єднуючи функції контролю і розпорядження. Цей метод полягає в ознайомленні виконавців з умовами роботи або обставинами дорученої справи, поясненні становища справ, специфіки обстановки, тактичної ситуації, можливих труднощів, в застереженні від можливих помилок у процесі виконання тих чи інших завдань, робіт тощо. [111, 89].

За юридичними властивостями адміністративні методи регулювання поділяються на нормативні та індивідуальні.

Нормативні адміністративні методи регулювання розраховані на невизначене число об'єктів управління (органів, посадових осіб), які зобов'язані діяти в суворій відповідності з правилом норми. Ці методи закріплюють організаційні зв'язки у системі управління, визначають адміністративно-правовий статус різних органів, посадових осіб, їх завдання, функції, обов'язки та права, відповідальність, містять регламентацію адміністративно-процесуального порядку здійснення управлінських дій, нормування організаційно-штатної чисельності органу виконавчої влади.

Індивідуальні адміністративні приписи виражаються у вигляді прямих розпоряджень (наказів, вказівок, резолюцій), адресованих конкретним виконавцям.

Індивідуальні приписи – це основні способи вирішення конкретних ситуацій як передбачених у нормативних правових актах, так і тих, які не вкладаються в установлені межі дозволеного.

До групи індивідуальних адміністративних методів належать також способи дисциплінарного впливу на керованих (наприклад, виражених у формі наказів про заохочення, покарання)[112, 426].

За способом впливу на поведінку об'єктів управління адміністративні методи поділяються на: зобов'язуючі; уповноважуючі, заохочувальні, заборонні.

Зобов'язуючі адміністративні методи регулювання наказують суб'єкту управління здійснювати ті чи інші дії і реалізуються за допомогою виконання зазначених в приписі дій.

Уповноважуючі адміністративні методи регулювання надають можливість конкретному колу суб'єктів управління здійснити (здійснювати) ті чи інші дії і саме тому вони мають чітку адресність.

Заохочувальні адміністративні методи регулювання впливають на об'єкт управління за допомогою заходів морального і матеріального заохочення (нагороди, премії, пільги), стимулювання процесу виконання службового і громадського обов'язку, функціональних обов'язків.

Заохочувальні методи мають і стимулюючу властивість, оскільки встановлюють такий стан волі суб'єкта, при якому останній ставиться в умови вибору, йому пропонується вид поведінки з розрахунком отримати певні пільги, блага в разі досягнення передбачуваного результату. Особливість цього методу полягає в тому, що у нормах права містяться вказівки на певний варіант поведінки, наслідування якого є свідомо схвалюваною, але не обов'язковою для окремого суб'єкта поведінкою.

Заборонні адміністративні методи регулювання містять заборону здійснювати ту чи іншу дію, яка об'єктивно перешкоджає досягненню цілей і вирішуванню завдань управління, завдають шкоди процесу управління, суперечать суспільним інтересам. Такі методи реалізуються шляхом утримання від вчинення заборонених дій, а невиконання вимог заборон і запропонованих дій або неналежне виконання службових обов'язків призводить до залучення винного до матеріальної або дисциплінарної відповідальності, кожна з яких є різновидом адміністративних методів управління [113, 54-59].

Наведений перелік критеріїв класифікації методів правового регулювання і правові форми їх відображення (нормативний матеріал) ніякою мірою не виключають інших підстав класифікації, але при цьому будь-яка класифікація має

право на існування, якщо її підґрунтя носить об'єктивний, а не суб'єктивний характер.

1.3. Методи адміністративно-правового регулювання у структурі механізму правового регулювання.

Поняття механізму адміністративно-правового регулювання та його сутність в адміністративно-правовій теорії почали з'ясовувати нещодавно. Дотепер у наукових працях з адміністративного права це питання розглядалося недостатньо. Водночас якраз механізм адміністративно-правового регулювання виражає сутність процесу впровадження нормативно визначених правил у реальні суспільні відносини з метою їх регулювання та упорядкування, комплексно забезпечує способи правового впливу норм адміністративного права на управлінські відносини.

Дослідження проблеми визначення методів адміністративно-правового регулювання у структурі механізму правового регулювання зумовлює потребу звернення до загального поняття – «механізму правового регулювання», у тому числі до аналізу наукових здобутків теорії права з цього питання [114, 128].

Дослідження поняття механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у цілому та його основних структурних елементів частково торкалися такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.Т. Гончарук, П.В. Діхтієвський, Ю.М. Дьомін, Т.В. Кашаніна, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О. Л Копиленко, В.І. Курило, В.В. Ладиченко, Д.М. Овсянко, С.Т. Стеценко та інші.

Проте, зазначені учені зосереджували увагу лише на загальному аналізі механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Водночас проблема реалізації методів адміністративно-правового регулювання у структурі механізму адміністративно-правового регулювання у наукових працях вітчизняних дослідників майже не розглядалась. Отже, проблематика методів

адміністративно-правового регулювання у структурі механізму правового регулювання потребує подальшої наукової розробки.

У широкому розумінні механізм адміністративно-правового регулювання становить систему адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання та упорядкування суспільних відносин у сфері публічного управління. Механізм адміністративно-правового регулювання є частиною більш широкого поняття механізму правового регулювання суспільних відносин у цілому, займаючи у сфері впливу останнього одне з провідних місць. Водночас він є похідним від поняття механізму адміністративно-правового впливу, що розуміється ширше.

Перш ніж дослідити механізм адміністративно-правового регулювання, необхідно проаналізувати, що являє собою механізм правового регулювання.

Питання про механізм правового регулювання надзвичайно активно розроблялося у 1960-ті роки. Серед учених, які працювали над вивченням механізму правового регулювання суспільних відносин, слід відзначити С.С. Алексєєва, Н.Г. Александрова, Б.Я. Бляхмана, С.В. Бобровника, А.М. Васильєва, В.М. Горшенєва, М.С. Кельмана, С.А. Комарова, М.Г. Матузова, О.В. Малько, О.Г. Мурашина, Б.А. Назарова, П.Е. Недбайла, Н.М. Оніщенко, О.Ф. Скакун, А.Ф. Черданцева, Л.С. Явіча та ін.

Одним із перших використав термін «механізм правового регулювання» Н.Г. Александров, який розумів під ним комплекс правових засобів для регулювання суспільних відносин [115, 183-185].

Етимологічно термін «механізм» означає знаряддя, пристосування для упорядкування чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких складається будь-яке явище [116, 88].

Більшість науковців розглядає механізм правового регулювання як систему, або сукупність засобів, за допомогою яких відбувається впорядкування суспільних відносин (широкий підхід). С.С. Алексєєв під механізмом правового регулювання розуміє взятую в єдності сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. На його думку, за

допомогою цих засобів не лише відбувається впорядкування суспільних відносин, а й здійснюється вплив на свідомість і поведінку суб'єктів. Тому поняття «механізм правового регулювання» дає змогу не лише зібрати разом усі явища правової дійсності (норми, правовідносини, юридичні акти та ін.), а й охарактеризувати їх як цілісність, показати у системно-динамічному вигляді, що характеризує результативність правового регулювання, його здатність гарантувати з правового боку досягнення поставлених законодавцем цілей; висвітлити у зв'язку з цим специфічні функції, які виконують конкретні явища в правовій системі, показати їх зв'язок та взаємодію [117, 23].

О.Ф. Скакун тлумачить механізм правового регулювання як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний за допомогою системи правових засобів і форм із метою задоволення публічних і приватних інтересів, забезпечення правопорядку («належне» у праві стає «сущим», тобто норми права перетворюються на правомірну поведінку суб'єктів права) [118, 420]. З огляду на це підкреслюється можливість упорядковувати суспільні відносини за допомогою різноманітних засобів і з використанням певних форм. Цілями такого впорядкування є забезпечення правопорядку, задоволення публічних і приватних інтересів тощо.

Як підкреслюють М.Г. Матузов та О.В. Малько, механізм правового регулювання є системою юридичних засобів, організованих у найбільш послідовному порядку з метою впорядкування суспільних відносин, сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права. Маючи певну структурну єдність та логічну послідовність, ця система засобів здійснює регламентацію суспільних відносин, сприяє задоволенню інтересів і потреб суб'єктів [119, 552].

Подібні розуміння механізму правового регулювання виявляють М.С. Кельман і О.Г. Мурашин, характеризуючи його як єдину систему правових засобів, за допомогою яких відбувається результативне правове впорядкування суспільних відносин та подолання перепон на шляху задоволення інтересів суб'єктів права. Це визначення механізму правового регулювання допомагає

виокремити ознаки, які характеризують його мету, засоби її досягнення та результативність. Мета механізму правового регулювання – подолання перепон на шляху задоволення інтересів суб'єктів права – досягається за допомогою використання сукупності засобів, які різняться за природою та функціональним призначенням, але об'єднані в систему спільною метою [120, 96].

Механізм правового регулювання як сукупність усіх правових засобів у їх єдності та взаємодії, за допомогою яких здійснюється правове регулювання, розглядає А.Ф. Черданцев. На його погляд, це ідеальна модель, створена у результаті спрощення процесу регулювання та відсторонена від будь-яких другорядних, несуттєвих моментів. Елементи (блоки) механізму правового регулювання дослідник прив'язує до відповідних стадій процесу правового регулювання [121, 96-98].

Механізм правового регулювання розглядають і в контексті діяльнісного підходу, що допомагає переосмислити традиційну проблематику, виокремити нові фундаментальні проблеми, усвідомити деякі категорії, тісніше пов'язати юридичну теорію з практикою. Так, С.А. Комаров підкреслює, що механізм правового регулювання виражає діяльнісний бік процесу переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин [122, 150].

С.В. Бобровник пропонує відмовитися від розуміння механізму правового регулювання лише як діяльності законодавця, котрий формує норму права, надає їй уповноважувального, зобов'язального чи заборонного характеру, а і як засобу виконання правового припису, підпорядкування суб'єктів, яких цей припис стосується [123, 75-76; 124, 103-108].

Разом із тим, не менш правомірним буде і більш вузьке трактування поняття «механізм правового регулювання». З теорії управління відомо, що механізм як такий існує лише за умови наявності категорії «мета». Незважаючи на те, що мета не входить у зміст самого поняття механізму, вона певним чином визначає цей зміст.

Слід зазначити, що тут мова йде про соціальний, правовий механізм. Звичайно, можна було б спробувати довести справедливості наведеного судження

і стосовно до механізму як такого, але це змусило б нас поринути в чисто філософську проблематику, що виходить за межі даної дисертації.

Зрозуміло, зв'язок мети і функції не абсолютний. Однак мета задає основні параметри функції механізму, який може працювати з дійсною чи уявною безцільністю або ж у прямій протилежності до людських цілей, але це аж ніяк не означає, що сама його ідея суперечить доцільності. Навпаки, його можна розглядати як поняття, координоване поняттю мети, всяка мета потребує механізму засобів, оскільки механізм входить у здійснення мети.

При такому вже не філософському, а вузькопрагматичному підході поняття механізму не може бути ототожнене з поняттям тільки як метод пізнання. Очевидно, що цілі будь-якої діяльності визначаються суб'єктом, між тим у суспільстві відбуваються процеси, які, з одного боку, складаються об'єктивно, поза волею людей, а з іншого – можуть протікати в напрямку, протилежному поставленим цілям. Тому певний суспільних відносин виступає вже не засобом досягнення мети (наскільки ця загальна мета може бути усвідомлена і сформульована), а об'єктом механізму правового регулювання, покликаного впорядкувати процеси, що перебігають у суспільстві відповідно до цілей.

До розуміння механізму правового регулювання можна підійти як до системи правових засобів, що дають змогу досягти бажаного стану суспільних відносин, але досягти бажаної мети можливо, лише використовуючи усі правові елементи в комплексі. Таким чином, можна назвати деякі важливі ознаки механізму правового регулювання – мета, засоби її досягнення, результативність.

Мета механізму правового регулювання – бажаний стан суспільних відносин, доведення процесу правового регулювання до певного логічного і необхідного результату.

Засоби досягнення мети, інакше кажучи, правові засоби – це норми права, правозастосовні акти, договори, юридичні факти, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, заборони, пільги, заходи заохочення, міри покарання і т.д.

Під результативністю механізму правового регулювання часто розуміють ефективність його функціонування, маючи на увазі при цьому ті правові засоби, які слід використовувати для досягнення поставлених цілей.

Таким чином, механізм правового регулювання - комплексне поняття, сукупність правових засобів, використовуваних державою для формування необхідних суспільних відносин.

Отже, існування механізму правового регулювання можливо тільки в разі, якщо існують цілі, заради реалізації яких, власне, і створюється цей механізм. Але, погоджуючись із даним положенням, ми стикаємося з іншим питанням - хто задає, формулює зазначені цілі? Адже абсолютно очевидно, що в суспільстві існує безліч індивідуальних і колективних суб'єктів, які переслідують свої власні, індивідуальні або корпоративні цілі. Абсолютно ясно, що цілі функціонування механізму аж ніяк не є результатом простого арифметичного додавання індивідуальних і колективних цілей, більш того, деякі з останніх цілей явно суперечать першим. Відповідь очевидна: суб'єктом, що задає цілі функціонування механізму правового регулювання, може бути тільки суспільство, яке формулює їх за допомогою використання відповідних соціальних структур, найважливішою з яких є держава. Найефективнішим інструментом у руках держави є право, і, отже, цілі функціонування механізму правового регулювання формулюються у формі відповідних правових норм (але не вичерпуються ними).

Вивчаючи поняття механізму правового регулювання з точки зору його змісту, ми повинні припустити таке. Оскільки сам по собі механізм відповідає на питання «як?», в основу побудови будь-якого механізму має бути покладено методи (способи) впливу на об'єкт, які б забезпечували найбільш раціональне втілення цілей в цьому об'єкті. Метод відіграє роль несучої конструкції, основи механізму, і безпосередньо виражається так само, як і цілі у вигляді правових норм, однак вони будуть носити більш приватний характер, бо лежать в основі побудови механізму.

Практична реалізація методів впливу на об'єкт вимагає адекватних засобів, тому своє опосередковане вираження методи знаходять у впорядкованій

сукупності (системі) засобів, що, власне, і може бути визначена як механізм правового регулювання.

Навіть короткий аналіз наукової категорії «механізм правового регулювання» дає змогу виділити головне, всі автори єдині в тому, що механізм являє собою не тільки динаміку, чи спосіб правового впливу, так би мовити функціонування правової форми, але ще й структурне явище, що включає як внутрішні, так і зовнішні елементи.

Отже, розглядаючи структуру механізму правового регулювання, необхідно виділяти як мінімум два елементи взаємодії права і суспільних відносин. На думку Н. Г. Александрова, вплив правової норми на суспільні відносини досягається тим, що вона, по-перше, встановлює конкретний вид можливої поведінки для одного із суб'єктів правовідносин, а по-друге, – встановлює конкретний вид належної поведінки для іншої сторони [125, 88-91].

Таким чином, сутність процесу реалізації права в тому, що воно впливає на суспільні відносини, встановлюючи суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Крім того, результати цього впливу на суспільні відносини виражаються у встановленні такої поведінки суб'єкта правовідносин, яка відповідає вимогам норм права. Інакше кажучи, структура механізму правового регулювання передбачає розмежування не тільки форм, способів, шляхів впливу норм права на суспільні відносини, а й форм їх реалізації з метою впорядкування суспільних відносин.

Форми, способи, шляхи впливу норми права визначають нормативну основу механізму правового регулювання, а форми реалізації норми права є нічим іншим, як упорядкованість суспільних відносин. Серед форм, способів, шляхів впливу держави на суспільні відносини прийнято виділяти дозвіл, зобов'язання і заборону. Нормативна властивість кожного з перерахованих способів впливу має різний зміст. Дозвіл – це такий спосіб впливу держави на суспільні відносини, при якому учасникам правовідносин пропонується певний, доцільний, позитивний характер поведінки, наказується, як слід поводитися в різних ситуаціях в інтересах суспільства, держави. Та сторона правовідносин сама вибирає свою поведінку, але в рамках приписів.

Зобов'язання – спосіб впливу, який має вже більш вольовий, владний характер, його нормативна властивість полягає у тому, що держава наказує, зобов'язує учасників правовідносин до тієї чи іншої, але необхідної для суспільства і держави поведінки.

Нарешті, нормативний зміст заборони передбачає те, що учасники правовідносин повинні уникати шкідливих для суспільства і держави вчинків (протиправних вчинків), в іншому випадку держава встановлює для порушників юридичну відповідальність.

Таким чином, зазначені способи впливу держави на суспільні відносини – дозвіл, зобов'язання, заборона – є природно правовими способами, але для кожної норми права вони конкретизуються, мають різний ступінь застосування, вживання. Їх використання, форми реалізації спрямовані на впорядкування суспільних відносин.

Незважаючи на різноманіття форм реалізації норм права, по суті їх можна об'єднати в два загальних блоки: це вчинення чогось і утримання від чогось. Як основний критерій класифікації форм реалізації норм права виступає спосіб дії (вольовий, владний). У першому випадку суб'єкт сам активно вибирає спосіб поведінки, у другому – пасивно, тобто використовує небажані, або заборонені форми поведінки.

Отже, на нашу думку, механізм правового регулювання включає в себе по-перше, способи впливу норм права на суспільні відносини - дозвіл, зобов'язання, заборону, по-друге, способи реалізації норм права - вчинення будь-яких дій, або утримання від вчинення. Таким чином, механізм правового регулювання складають способи впливу і реалізації норм права.

Друга складова механізму правового регулювання, а саме – спосіб реалізації норм права включає в себе організаційно-правові форми діяльності держави, які є вчиненням тих чи інших правових дій. Дискутуючи про критерії організаційно-правових форм діяльності держави, відзначимо тільки, що в будь-якому випадку універсальним є виділення двох організаційно-правових форм: зміну діючої системи норм права і застосування існуючих норм права. Простіше кажучи,

йдеться про правотворчість (встановлення, зміну, скасування норм права) і правозастосування (процес реалізації нормативно-правових приписів шляхом наділення учасників правовідносин суб'єктивними правами і покладання на них юридичних обов'язків).

Як ми відзначили раніше, а також попередні міркування підтверджують висновок про те, що механізм правового регулювання не тільки являє собою динаміку, не тільки спосіб правового впливу, а й структурне явище, яке складається з внутрішніх і зовнішніх елементів.

Слід підкреслити, що у багатьох працях [126-129] до категорії «механізму правового регулювання» відносять не тільки внутрішні елементи і зовнішню організацію процесу правового регулювання, а й деякі категорії, що, безсумнівно, додатково характеризують механізм, мають важливе значення при його функціонуванні, але, якщо говорити точніше, не належать до його структури.

Дійсно, слід погодитися з тим, що наукова категорія «механізм правового регулювання» становить складне явище і включає в себе як статику, інакше кажучи, сукупність елементів механізму (функціональний аспект механізму, який пов'язаний з формами і способами правового впливу), так і динаміку самого процесу правового регулювання, інакше кажучи, спосіб правового впливу.

Таким чином, визначення механізму правового регулювання як способу впливу і способу реалізації дає змогу оцінити ефективність результату правового впливу на суспільні відносини.

Наша позиція така: механізм правового регулювання – не тільки елементи, але й зв'язки між ними, адже ні в якому разі не умови функціонування. У «чистому вигляді» механізм правового регулювання є сукупністю взаємодіючих елементів: норм права, правовідносин та актів застосування норм права.

Справедливість висновку підтверджується, якщо розглядати процес правового регулювання. На думку С.С. Алексєєва (а ми підтримуємо дану думку) таких стадій три: регламентування суспільних відносин, дія юридичних норм, реалізація суб'єктивних прав і обов'язків.

У площині функціонування механізм адміністративно-правового регулювання – процес, що складається з певних стадій.

I. Регламентация суспільних відносин (розробка та прийняття правових норм, які формулюють правила поведінки для учасників суспільних відносин). На цій стадії відбувається правотворча діяльність компетентних державних органів зі створення правових норм і нормативно-правових актів, ураховуючи статусний, процесуальний та деліктний методи.

Скажімо, прийняття Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» – це прояв правотворчої діяльності Верховної Ради України, видання Указу Президента України від 12 січня 2007 р. № 14/2007 «Про зупинення дії постанов Кабінету Міністрів України від 10 січня 2007 р. № 8 і № 9» – це прояв правотворчої діяльності Президента України, а видання Кабінетом Міністрів України постанови від 24 січня 2007 р. № 37 «Про утворення Ради інвесторів при Кабінеті Міністрів України» – це прояв правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України.

II. Виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Тут відбувається процес переходу від загального до конкретного, від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки того чи іншого суб'єкта адміністративного права. «Пусковим моментом» у цьому випадку є юридичний факт (фактичний склад). У рамках цієї стадії відбувається деталізація, уточнення загальних правил поведінки відповідно до конкретної ситуації.

III. Реалізація (фактичне використання) суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. На цій стадії фактично втілюються в життя приписи норм адміністративного права в реальну поведінку того чи іншого суб'єкта адміністративного права.

Проводячи паралелі між стадіями механізму адміністративно-правового регулювання та його органічними складовими частинами (норми права, акти реалізації норм права, адміністративно-правові відносини), необхідно зазначити таке. Спершу виникає норма адміністративного права, яка базується на методах адміністративно-правового регулювання, встановлює певне правило поведінки,

далі суб'єкт адміністративного права реалізує вказану норму права (через дотримання, виконання, використання чи застосування), і, насамкінець, виникають відповідні правові відносини.

Механізм правового регулювання - юридично формалізований інститут, зовнішнім вираженням якого є сукупність певних суспільних відносин (зв'язків), які, піддаючись впливу права, набувають форму правовідносин. Механізм правового регулювання формалізований нормами різних галузей права (це стосується і механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин). Інакше кажучи, механізм правового регулювання у своїй статиці є певна система юридичних норм і соціальних інститутів, у динаміці же (реалізуючись) він виступає як сукупність правовідносин. Таким чином, поняття механізму правового регулювання охоплює об'єктивну і суб'єктивну сторони категорії права.

Закінчуючи аналіз категорії «механізм правового регулювання», вважаємо за необхідне навести додаткові аргументи, які підтверджують наш висновок, що ні правова культура, ні правова свідомість, ні юридичні факти не є його елементами, а є лише сутнісні характеристики механізму.

Правова свідомість – важлива основа впливу правових засобів на поведінку учасників правовідносин і, як цілком справедливо зазначив С. С. Алексєєв, може підключатися до дії всіх елементів механізму [130, 105]. Але хіба самотійно виконує правова свідомість, регулюючий вплив на суспільні відносини? Відповідь цілком однозначна: не виконує, оскільки правова свідомість - категорія філософська і означає вищий рівень духовної активності людини як соціальної істоти.

Правова культура – категорія, яка безпосередньо пов'язана з правовою свідомістю, активно виявляється не тільки у правотворчості, але і правозастосуванні (мабуть із цієї причини вона і включається багатьма дослідниками до структури механізму правового регулювання). Але дана категорія настільки суб'єктивна, що функціонально впливає на ефективність правотворчості і правозастосування. Від рівня правової культури багато в чому

залежить успішна діяльність не тільки громадських організацій, а й держави в цілому. Проте говорити, що правова культура є елементом механізму, видається не зовсім обґрунтованим – механізм правового регулювання функціонуватиме навіть при низькій культурі (відсутності такої) законодавців. Інша справа, яким буде результат, яка ціна, загалом ефективність такої діяльності, але це інше питання, що виходить за рамки функціонування механізму правового регулювання.

Юридичний факт – це конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна та припинення адміністративно-правових відносин. Самі по собі норми адміністративного права не діють, вони активізуються лише тоді, коли настають необхідні для їхньої дії життєві обставини. Наприклад, згідно зі ст. 308 КУпАП. (Примусове виконання постанови про стягнення штрафу) у разі несплати правопорушником штрафу у 15-денний строк постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом [131]. У цьому випадку юридичним фактом є несплата правопорушником штрафу.

Своєю чергою, фактичний склад – це сукупність двох або більше юридичних фактів. Наприклад, для набуття права керування транспортним засобом є необхідною наявність таких юридичних фактів: настання відповідного віку, відсутність медичних протипоказань, одержання посвідчення про складання відповідних іспитів.

Можна було б до перерахованих категорій додати ще правові принципи, оскільки вони також впливають на свідомість і волю учасників регульованих відносин, але безпосередньо до механізму правового регулювання, звичайно ж, не належать.

Отже, переходячи до аналізу механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, зробимо два важливі висновки. Перший – механізм правового регулювання є сукупністю правових засобів, призначених для регулювання суспільних відносин (можна сказати для їх упорядкування та

захисту). Механізм включає в себе такі елементи: норму права, правовідносини та акти застосування права, кожен з яких виконує притаманну лише йому функцію і безпосередньо пов'язаний з іншими засобами, найважливіші з яких – правова свідомість, правова культура, юридичний факт. Метод адміністративно-правового регулювання не є елементом механізму адміністративно-правового регулювання, але відображенням зв'язків між елементами механізму. Друге – зміст механізму правового регулювання концептуально і багато в чому збігається зі змістом механізму адміністративно-правового регулювання, проте ставити між ними знак рівності неможливо, оскільки обидві категорії мають найважливіші особливості як системного характеру, так і функціональні.

Ступінь наукового опрацювання механізму адміністративно-правового регулювання досить висока: цим та іншим близьким проблемам і питанням присвячено праці вчених-адміністративістів [132-137].

Так, І.І. Веремеєнко цілком обґрунтовано вважає, що в першому наближенні механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини. Далі, відзначаючи, що адміністративне право регулює суспільні відносини у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави, автор уточнює, що в другому наближенні механізм являє собою сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави [138, 54-55]. Таким чином, на думку науковця, механізм адміністративно-правового регулювання включає в себе всі ті ж правові елементи, які здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини – норми, правовідносини, акти застосування права, але до механізму він відносить ще й правову культуру, правову свідомість [139, 54-55].

На погляд С.В. Штатського, механізм адміністративно-правового регулювання являє собою усю сукупність адміністративно-правових засобів, призначених для впорядкування та захисту управлінських відносин, і включає в себе норми права (нормативні акти), правовідносини, акти застосування права, правову культуру, правосвідомість [140, 31].

Як бачимо, наведене визначення також не просто громіздке, воно не зовсім точно розкриває сутність механізму, його системні характеристики, а саме – елементи механізму та їх взаємозв'язки, тобто структурно-функціональний аспект. І ще один важливий момент: говорячи про способи регулювання – дозвіл, зобов'язання, заборону - автор не лише необґрунтовано включає їх у механізм адміністративно-правового регулювання, але й називає їх способами. На наш погляд, це все-таки методи регулювання, а не способи.

Механізм адміністративно-правового регулювання має такі особливості:

- містить тільки адміністративно-правові засоби (норми, відносини, акти реалізації норм права);
- є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності в державі.

Розгляд механізму адміністративно-правового регулювання дав змогу оцінити його зміст, оскільки він не формальна і аморфна конструкція, а така система елементів, яка націлена на задоволення інтересів адміністративно-правових відносин.

Початковим елементом, від якого залежить подальше функціонування усього механізму, виступають норми адміністративного права, які при створенні законодавцем базуються на статусному, процесуальному та деліктному методах, результатом є акти реалізації прав і обов'язків, тобто юридичне завершення всього процесу. Правовідносини є власне процесом, без якого уся система правових засобів, уся структура механізму адміністративно-правового регулювання була б неповною, що не дає змоги простежити шлях руху інтересу від початку до кінця, від мети правового регулювання до певного результату.

Таким чином, ще одна найважливіша характеристика механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин - це ефективність його функціонування, врешті-решт ефективність адміністративно-правового регулювання у цілому. Під ефективністю функціонування механізму ми

розуміємо мету його функціонування, ставлення між результатом правового регулювання і поставленою метою.

В.К. Бабаєв цілком справедливо стверджує, що ефективність правового регулювання залежить від багатьох обставин, основними з яких є відповідність права усієї правової системи ідеям справедливості та свободи, рівню і потребам економічного розвитку країни, наявність досконалого законодавства, рівень правової культури населення [141, 73].

Є ще один не менш важливий аспект, що розкриває поняття ефективності правового регулювання. Ступінь ефективності дії усіх елементів механізму правового регулювання напряду і безпосередньо залежить від рівня правової свідомості та режиму законності. Оскільки механізм націлений на соціальний ефект, на результат, до якого прагне законодавець при введенні певної норми права, то умови, фон, нарешті рівні правосвідомості і законності здійснюють усім учасників правовідносин психологічного, ідеологічного, інформаційного впливу, який формує поведінку конкретної людини.

Проблема ефективності механізму правового регулювання ставиться набагато ширше – це проблема ефективності права у цілому, результативності правового регулювання. Але ефективність права взагалі характеризують й інші показники, близькі до цієї категорії – користь, доцільність, економічність, обґрунтованість і т.д. Можна розглядати ефективність права і з юридичної точки зору, а саме – як ефективність власне юридичної форми. Виникає інше питання: як оцінити ефективність дії всіх юридичних засобів, а також елементів, складових механізму правового регулювання? Відповідь проста: необхідно зіставити фактично досягнутий результат із цілями відповідних норм. Але тоді слід сказати, що результат застосування норм права характеризує лише юридичну ефективність, але не соціальну. Щоб оцінити соціальну ефективність правової норми, треба виявити її соціальні ціннісні властивості, їхній вплив на поведінку людей [142, 75-76].

Механізм правового регулювання не тільки за допомогою правових норм, не тільки за допомогою впливу елементів механізму, а й за допомогою інших

юридичних засобів впливає на суспільні відносини як для їх упорядкування, так і захисту[143, 56-59].

Елементи механізму адміністративно-правового регулювання – це та складова частина, яка забезпечує не тільки цілісність його структури, а й функціонування усього механізму. Як ми вже зазначили, до них належать норми адміністративного права, адміністративні правовідносини, акти застосування адміністративного права, методи адміністративно-правового регулювання.

Уявляється необхідним і дуже важливим аналіз предмета дослідження механізму адміністративно-правового регулювання: розгляд таких категорій, як норми права, правові відносини, акти застосування права, методи адміністративно-правового регулювання, правова культура, правова свідомість, юридичний факт, законність, акти тлумачення норм права. Це слід зробити для визначення їх точного змісту з метою подальшого використання при аналізі власне механізму адміністративно-правового регулювання.

Норми права, встановлені і забезпечувані державою загальнообов'язкові правила поведінки, призначені для регулювання відносин у суспільстві.

Проте норма права як відносно самостійна категорія має свої ознаки, специфічні особливості, характерні риси. На думку М.І. Байтіна, до ознак норми права слід віднести такі: вони виходять від держави і є вираженням її волі; їм притаманна формальна визначеність, оскільки норма права видається або санкціонується державою і виражається в тій чи іншій визнаній нею формі; вони охороняються силою держави; складаються із загальнообов'язкових правових приписів (правил поведінки і вихідних норм); вони виступають, з одного боку, як модель, міра, масштаб належного, дозволяючи або забороняючи певну поведінку людей, з іншого – як критерій оцінки правомірного (неправомірного), законного (протизаконного) в поведінці людей [144, 358].

Дещо інший підхід до розкриття специфіки норм права пропонує у В.В. Лазарєв, на думку якого, до основних ознак норми права належать нормативність, системність, загальнообов'язковість, формальна визначеність норм

права, а також встановлення компетентними органами держави та забезпечення примусової силою держави [145, с. 18].

Погоджуючись із поданими позиціями, слід особливо підкреслити, що суть правової норми, її специфіка полягають у тому, що цей критерій правомірності поведінки, норма права є не просто різновидом соціальних норм, соціальним регулятором суспільних відносин, а державним регулятором. Норма права зі своєю специфікою, особливостями не тільки поглиблює наше розуміння сутності права у цілому, але і (що для нас дуже важливо) механізму правового регулювання суспільних відносин.

Становить інтерес класифікація норм права, особливо з точки зору їх призначення у механізмі правового регулювання.

Даній проблемі також присвячено багато досліджень як радянських, так і сучасних українських учених.

Перша група, як справедливо зауважив Ю.К. Толстой, впливає на волю та свідомість людей і тільки лише стимулює й певною мірою визначає характер діяльності [146, 6]. Дана група встановлює правоздатність суб'єктів, структуру органів державної влади, їх компетенцію. Крім того, ця група визначає юридичні факти (життєві обставини), при настанні яких норма права починає регулювати суспільні відносини [147, 83].

Друга група норм права встановлює рамки можливої і дозволеної поведінки, до неї входять дозволи, рекомендації, установки, вказівки і т.п. При наявності юридичних фактів зазначені правові норми викликають в учасників правових відносин необхідність будь-яких дій або утримання від них. Ці норми права включають перелік необхідних дій, які мають юридичне значення, тим самим регулюючи поведінку суб'єктів правових відносин [148, 59].

Третя група норм права встановлює способи охорони, захисту регульованих суспільних відносин. У системі права існує не тільки окрема галузь права, яка цілком присвячена тільки захисту суспільних відносин. Інші галузі права, крім кримінального, адміністративного, цивільного, трудового та ін., охороняють регульовані суспільні відносини, отже, у такому контексті слід вважати

синонімами терміни: «захист суспільних відносин», «охорона громадських відносин», «регулювання суспільних відносин». Не тільки ті санкції, які використовуються в кримінальному законі, охороняють суспільні відносини, а й інші, застосовані в інших галузях права. Головне, що правові норми цієї групи - перепона небажаних дій суб'єктів правових відносин. У цьому плані ми цілком підтримуємо позицію Т.Н. Радько, який вважає відмінність функцій права тільки в безпосередніх формах їх реалізації [149, 11]. Інші дослідники зазначають: «Власник блага, що охороняється кримінальним законом, здійснює певні позитивні дії, але він здійснює їх як учасник не кримінальних, а інших правовідносин, оскільки кримінальне право лише охороняє його благо, але не регламентує належних йому повноважень» [150, 200].

Таким чином, норми права виступають як зразок поведінки, модель правових відносин і це є основою всього механізму правового регулювання.

Правові відносини - це відносини, що виникають на основі правових норм і внаслідок настання певних юридичних фактів зв'язки суб'єктів права, що володіють взаємними суб'єктивними правами і обов'язками, забезпеченими державою. Тобто правовідносини, які є зв'язком суб'єктів права, характеризуються наявністю у них взаємних прав і обов'язків. Вивченню поняття правовідносин, їх структури і видів присвячено праці С.С. Алексєєва, В.К. Бабаєва, Н.В. Варламова, Ю.І. Гревцова, А.П. Дудіна, М.Г. Матузова, А.В. Міцкевича, П.Т. Полежай, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфіной та ін. Багато вчених вивчали окремі сторони, сфери суспільних відносин. Так, цивільні правовідносини досліджувалися Т.І. Евстіфєєвою, П.Ф. Лісейкіним, О.С. Іоффе; трудові – Н.Г. Александровим, М.В. Молодцовою, В.І. Мурашовим, В.Н. Скобелкіним, В.Г. Сойфером; адміністративні – Е.В. Додіним, Ю.М. Козловим, Б.М. Лазарєвим, Ю.Н. Старіловою та ін.

Аналіз численних досліджень правовідносин, що виникають у різних галузях права, дають змогу виділити особливості адміністративно-правових відносин. Оскільки ця проблема не є предметом нашого дослідження, перерахуємо тільки дані особливості: вони будуються на засадах влади і

підпорядкування, у ролі суб'єкта адміністративно-правових відносин виступає влада; для адміністративно-правових відносин характерна особлива сфера суспільного і державного життя - сфера державного управління; суб'єкт адміністративно-правових відносин обов'язково наділений юридично владними повноваженнями; такі відносини виникають поза бажанням і згоди однієї зі сторін; адміністративно-правові спори вирішуються в несудовому, адміністративному порядку; відповідальність настає перед державою в особі її відповідних органів.

Класифікація адміністративно-правових відносин може бути абсолютно різною: за юридичним характером – це матеріальні та процесуальні відносини, за способом захисту – відносини, що захищаються в адміністративному та судовому порядку.

Якщо в якості критерію класифікації адміністративно-правових відносин обрати їх цільове призначення, то можна говорити про адміністративно-правові відносини, не пов'язані і пов'язані з деліктами у сфері державного управління.

За суб'єктною ознакою адміністративно-правові відносини можуть бути горизонтальними (між непідлеглими один одному сторонами) і вертикальними (субординаційного характеру). У свою чергу кожна група цих правовідносин може бути поділена на ще дрібніші групи.

Існують й інші види класифікацій адміністративно-правових відносин залежно від критерію (за тривалістю, територією поширення, співвідношенням прав і обов'язків), проте вважаємо за доцільне їх не розглядати, оскільки будь-яка класифікація завжди умовна, у житті має змішаний характер і в нашому випадку не несе особливого смислового навантаження.

Головним є те, що класифікація, чітке виділення, а можливо, градування адміністративно-правових відносин повинні лягти в основу спеціалізації та диференціації механізму адміністративно-правового регулювання, його елементів, який констатує і закріплює факт виникнення адміністративних правовідносин, визначає умови і порядок реалізації провосуб'єктності, форми і методи реалізації владних повноважень, заходи захисту, а також порядок вирішення спорів. Так

приміром, С.Д. Хазанов поділяє адміністративно-правові відносини на контрольно-наглядові, організаційно-дисциплінарні, адміністративно-деліктні, адміністративно-судочинного правовідношення, публічно-правовий спір і відносини з приводу реалізації прав, свобод і обов'язків громадян [151, 52-53].

У науці адміністративного права є два підходи до визначення галузевих меж суспільних відносин. Це суспільні відносини у сфері діяльності органів виконавчої влади [152, 26] та суспільні відносини у зв'язку з їх виконавчо-розпорядчою діяльністю [153, 20]. Не заглиблюючись в полеміку, зазначимо, що обидві точки зору мають право на існування, однак більш точною й обґрунтованою, на наш погляд, є позиція Г. В. Атаманчука, Д. М. Бахраха і Ю. А. Тихомирова. На їхню думку, поняття апарат, їх діяльність та владні повноваження притаманні державному управлінню і мають публічний характер. Додамо тільки, що адміністративне право в системі публічного права несе основне навантаження публічно-правового регулювання у вигляді адміністративно-правового регулювання.

Під актами застосування права прийнято розуміти правові акти компетентного органу або посадової особи, видані на основі встановлених фактів і норм права, що визначають права, обов'язки або заходи юридичної відповідальності конкретних осіб.

Характерною рисою методу правового регулювання є наявність своєрідною, з загальносоціальної точки зору, його матеріально-юридичної основи у вигляді заздалегідь встановлених або санкціонованих державою загальних правил поведінки людей - норм, що складають цілісну систему, яка безпосередньо охоплює регулятивним впливом всю сферу соціально-правового середовища.

«Конкретні методи правового регулювання, – вважає В.М. Горшенев, – отримують своє вираження в нормах права. Держава, фіксуючи в нормі права певний варіант поведінки учасника врегульованих суспільних відносин, одночасно передбачає, який стан волі має бути обраний для організації взаємовідносин сторін і досягнення результату правового регулювання. Подання про метод, укладений у нормі, можна отримати тільки при аналізі всіх

структурних частин норми права та специфіки суб'єктного складу, поведінка якого норма має врегулювати. Вказівка на використовуваний державою метод регулювання міститься у всіх структурних частинах норми, а саме – у гіпотезі, диспозиції і санкції» [154, 48].

В.М. Горшенев правильно зазначає, що методи правового регулювання, будучи відображені в нормах, є «надбанням самого права, а не регульованих правом суспільних відносин». Разом із тим автор допускає відому непослідовність, пов'язуючи особливості правового методу зі суб'єктним складом відносин, які він покликаний регулювати. Специфіка методу зумовлена тільки характером норм, у відомому сенсі становить абстрактну модель поведінки, бо іманентний праву формалізований характер його норм, як правило, не пов'язаний з урахуванням особистісних якостей потенційних суб'єктів відносин, що підлягають правовому регулюванню.

Юридичний факт - це конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна та припинення адміністративно-правових відносин. Самі по собі норми адміністративного права не діють, вони активізуються лише тоді, коли настають необхідні для їхньої дії життєві обставини.

Правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання - система відображення правової дійсності у поглядах, почуттях, уявленнях людей про право. Правова свідомість складається з: а) правової ідеології; б) правової психології; в) правової поведінки.

Правова культура суб'єктів адміністративно-правового регулювання – система правових цінностей, завдяки яким правильно розуміються та виконуються приписи норм адміністративного права. Належні рівні правової культури та правової свідомості значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, оскільки створюють своєрідну основу правового регулювання.

Законність - правовий режим суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням норм права усіма суб'єктами правових відносин. Як функціональна складова механізму адміністративно-правового регулювання,

законність затребувана суспільним середовищем, державою, окремими громадянами. Законність сприяє якісному здійсненню державного управління. Для громадян законність є засобом, за допомогою якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів.

Акти тлумачення норм права - процес, спрямований на встановлення змісту норм права з метою їх правильної реалізації. Слід зазначити, що важливість тлумачення норм права як функціональної складової частини механізму адміністративно-правового регулювання не можна перебільшити. Об'єктивно необхідно вказати, що потреба у тлумаченні норм адміністративного права виникає нерідко через вади суб'єкта правотворчості. Як офіційне (які зайняті спеціально уповноважені державою органи), так і неофіційне тлумачення норм права (що його може здійснювати будь-яка людина) значною мірою впливає на функціонування методів адміністративно-правового регулювання, оскільки належне тлумачення – одна з умов правильної реалізації норм права, яка, своєю чергою, приводить до регулювання відповідних суспільних відносин.

Отже, елементами механізму адміністративно-правового регулювання є: норми адміністративного права, адміністративні правовідносини та акти застосування права. Як ми підкреслювали, правова свідомість, правова культура, законність, юридичний факт, акти тлумачення норм права мають загальне значення для механізму правового регулювання, але в його структуру не входять.

Беручи до уваги методи адміністративно-правового регулювання, а саме – класифікацію методів залежно від нормативно-правового акта можна зробити висновок, що методи адміністративно-правового регулювання не є елементами механізму адміністративно-правового регулювання, а відображенням зв'язків між його елементами.

Наприклад, якщо взяти до уваги норми зобов'язання, тобто правила поведінки, які передбачають накладення на суб'єктів обов'язків активного змісту, що характеризуються свого роду визнанням державою необхідності певної поведінки. Такою нормою може бути ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», в якій сказано: «Звернення, оформлені належним чином і подані у

встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду» [155]. Актом реалізації у цьому разі є виконання даних обов'язків, а правовідносини виражаються в діяльності суб'єктів – прийняти звернення, оформлене належним чином, що є відображенням процесуальної форми, тобто ми визначасмо адміністративно-процесуальний метод.

Якщо взяти до уваги диспозитивну норму, наприклад ст. 268 КУпАП де наголошується: «Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі» [156], тобто говориться про наявність певного права, актом реалізації в цьому випадку буде використання даного права, а правовідносини виражатимуться знову ж таки у діяльності суб'єктів, яка є відображенням процесуальної форми, тобто адміністративно-процесуального методу.

Здійснивши аналіз імперативних та диспозитивних норм, ми можемо визначити дефініцію того, що метод адміністративно-правового регулювання є відображенням зв'язків між елементами механізму адміністративно-правового регулювання.

Висновки до Розділу 1.

1. Ураховуючи історичний досвід правового життя суспільства та ідеї розумного впливу на соціальні процеси, ми вважаємо, що метод правового регулювання є самостійною класифікаційною ознакою поділу права на галузі.

2. Запропоновано розглядати поняття «метод адміністративного права» і «метод адміністративно-правового регулювання» як дві самостійні категорії: метод адміністративного права (загальний метод) – це обумовлений особливостями предмета правового регулювання адміністративного права загальний спосіб реалізації виконавчої влади; метод адміністративно-правового регулювання (галузевий метод) – це сукупність правових засобів та способів, що використовуються уповноваженими суб'єктами для регулювання суспільних відносин у процесі реалізації та виконання адміністративних завдань, здійснення функцій та досягнення цілей органами виконавчої влади з урахуванням об'єктивних законів суспільного розвитку.

3. Наголошено, що до основних ознак методу адміністративного права відносяться: 1) закріпленість, опосередкованість у правовій нормі; причому носієм методів правового регулювання є вся правова норма; 2) множинність прийомів, способів правового регулювання, закріпленість у правовій нормі, яка виражається у тріаді – зобов'язання, заборона, дозвіл; 3) цільове призначення даної тріади – здійснити вплив на поведінку різних суб'єктів.

4. Зазначено, що метод адміністративно-правового регулювання характеризується поєднанням імперативних та диспозитивних начал та реалізується в імперативних та диспозитивних нормах, з превалюванням імперативних засад.

5. Виділено кілька підходів до розуміння сутності категорії методів адміністративно-правового регулювання: як способів реалізації вимог об'єктивних законів суспільного розвитку; як способів, шляхів, засобів досягнення цілей адміністративно-правового регулювання; як способів, засобів впливу суб'єкта

адміністративно-правового регулювання на об'єкт адміністративно-правового регулювання; як прийомів практичного здійснення адміністративних завдань, які стоять перед суб'єктом; як способів, прийомів здійснення функцій адміністративно-правового регулювання.

6. Методи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин поділяються залежно від:

- галузевої належності на: 1) метод цивільного права; 2) метод адміністративного права; 3) метод судового права;
- регуляторного впливу на: 1) імперативний; 2) диспозитивний; 3) констатації;
- форми вираження на: 1) узгодження; 2) взаємодії; 3) координації; 4) контролю й перевірки виконання; 5) інспектування; 6) інструктування;

7. Виходячи з юридичних властивостей методи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин поділяються на: 1) нормативні; 2) індивідуальні.

8. Залежно від способу впливу на поведінку суб'єктів зазначені методи поділяються на: 1) зобов'язуючий; 2) забороняючий; 3) уповноважуючий; 4) заохочувальний.

9. Запропоновано авторський підхід до класифікації методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, визначити його складовими адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний, адміністративно-деліктний залежно від мети правової регламентації означених методів.

10. Доведено, що механізм правового регулювання – це складне явище, сукупність форм і способів правового впливу та сам процес правового регулювання. З'ясовано, що механізм правового регулювання являє собою сукупність взаємодіючих між собою елементів: норм права, правовідносин, актів застосування норм права. Методи адміністративно-правового регулювання в структурі механізму правового регулювання суспільних відносин спрямовані на врегулювання тих суспільних відносин, що виникають в процесі реалізації та

виконання адміністративних завдань, здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

11. На підставі аналізу низки праць вітчизняних науковців у галузі адміністративного права наголошено, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

12. Особливостями механізму адміністративно-правового регулювання є: сукупність адміністративно-правових засобів (норми права, які при формуванні базуються на методах адміністративно-правового регулювання); можливість за допомогою даних засобів здійснювати правовий вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності; підвищення ефективності його функціонування.

Розділ 2. ОСНОВНІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

2.1. Адміністративно-статусний метод.

Органам виконавчої влади відведено надзвичайно важливу роль у процесі розбудови сучасної Української держави. Це пов'язано у першу чергу з тим, що вони є рушійною силою, на яку покладено завдання покращити взаємовідносини між державою і особою, забезпечити пріоритет інтересів особи над державними інтересами, розширити можливості для особи брати участь у державному управлінні тощо. Інакше кажучи, саме органи виконавчої влади забезпечують втілення у життя переважної більшості принципів демократичної, правової та соціально орієнтованої держави. Вітчизняний законодавець майже зі самого початку набуття Україною статусу суверенної та незалежної держави здійснював важливі кроки у напрямку розбудови законодавства про органи виконавчої влади як необхідної умови забезпечення її становлення та розвитку. За цей час було прийнято низку важливих законодавчих та підзаконних нормативних актів, які заклали правовий фундамент для зазначеного інституту. Проте зробленого ще не достатньо для того щоб органи виконавчої влади повною мірою виконували поставлені перед ними завдання. Така ситуація пов'язана з рядом факторів, зокрема, недосконалою фаховою підготовкою працівників органів виконавчої, корупційними правопорушеннями, низьким рівнем їх соціального та матеріального забезпечення. Зрозуміло, що у межах інституту органів виконавчої влади мають розроблятися та впроваджуватися у практику механізми, здатні нівелювати названі негативні фактори, забезпечити відповідним суб'єктам можливість примушення або переконання державного службовця у необхідності максимально повного та ефективного виконання покладених на нього обов'язків і реалізації наданих йому прав. Отже, інститут органів виконавчої влади потребує

системи засобів забезпечення реалізації правового статусу органів виконавчої влади.

У цьому контексті надзвичайно актуальним є дослідження засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, оскільки саме у його межах сконцентовано найбільшу кількість їх прав та обов'язків. Необхідність проведення такої роботи пояснюється й тим, що питань теорії і практики реалізації адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади певною мірою торкалися у своїх працях провідні вчені-адміністративісти, а також представники теорії права, конституційного та трудового права, державного управління – С.С. Алексєєв, М.В. Вітрук, Г.В. Мальцев, Н.І. Матузов, П.М. Рабінович, В.М. Селіванов, О.В. Сурілов та інші. При написанні дисертаційного дослідження вивчалися роботи вітчизняних та зарубіжних учених-адміністративістів В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, А.Т. Комзюка, В.Ф. Опришка, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко. Крім того, було досліджено праці вчених, які приділяли увагу окремим аспектам адміністративно-правового статусу громадянина: І.В. Бойко, К.Г. Волинка, І.В. Гамалій, Л.В. Кузенко, О.І. Наливайко, М.О. Перепелиця, Ю.С. Педько, Н.В. Хорощак.

Про актуальність інституту органів виконавчої влади свідчить той факт, що питання правового статусу державних органів та їх посадових осіб мають особливе значення при аналізі та вирішенні проблем організації й діяльності носіїв конкретного статусу. Саме через наділення державних органів та їх посадових осіб певним правовим статусом державою створюються реальні умови для реалізації повноважень конкретного органу. Отже, удосконалення статусу має сприяти розв'язанню проблемних питань організації та діяльності і, як наслідок, покращенню діяльності відповідного державного органу та його посадових осіб. Однак, науковці приділяють найбільшу увагу визначенню та вдосконаленню правового статусу громадянина, іноземця, особи без громадянства, а питання професійного правового статусу окремих категорій працівників та службовців

залишаються недостатньо вивченими. Задля досягнення поставленої мети нашого дослідження передбачається визначитися із поняттям «правовий статус»; виділити складові елементи правового статусу; вирішити питання про співвідносність правосуб'єктності та правового статусу; з'ясувати ознаки правового статусу; сформулювати пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового статусу.

Проте наявність прогалин у діяльності державних виконавців змушує знову повернутися до питання їх адміністративно-правового статусу як визначального чинника забезпечення їхньої якісної діяльності. В юридичній енциклопедії поняття «правовий статус» (лат. status – становище) визначено, як «сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. В Україні визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. Правовий статус фізичної особи визначають насамперед конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Від повноти юридичної фіксації повноважень даних юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності» [157].

А. В. Панчишин вважає, що правовий статус «як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що встановлює ступінь взаємодії держави, суспільства і особи, а й забезпечує нормальну життєдіяльність соціального середовища» [158, 95]. Загальне поняття терміна правовий статус, як «категорії, що має сукупність певних ознак, які становлять його системну характеристику» [159, 1], є постійним об'єктом вивчення та аналізу юридичної науки.

У правовій науці відрізняються поняття правового статусу індивідуального та колективного суб'єктів права. Звісно, вони пов'язані один з одним, але разом із тим різні за своєю природою. Так, правові статуси колективних суб'єктів різняться між собою залежно від того, хто є носієм конкретного статусу: держава, народ, юридичні особи (державні і недержавні органи, підприємства, установи,

організації тощо). При цьому О. Ф. Скакун визначає, що правовий статус колективного суб'єкта у будь-якому разі орієнтований та залежить від правового статусу індивідуального суб'єкта [160, 570-571].

Слід зазначити відсутність єдності думок учених щодо цієї сфери. Так, Н.М. Оніщенко визначає правовий статус як систему законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [161, 66]. О.В. Малько і Н.Г. Матузов дещо по-іншому підходять до визначення даної категорії, характеризуючи правовий статус як комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колектива, а також інші соціальні зв'язки [162, 97].

В.М. Корельський і В.Д. Перевалов визначають правовий статус як багатоаспектну категорію, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин: держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відображає індивідуальні особливості суб'єктів і реальне їх положення у системі різноманітних суспільних відносин; по-третє, правовий статус не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права і обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів, для відкриття нових шляхів їх удосконалення [163, 49]. Таку позицію підтримали А. М. Колодій і А. Ю. Олійник, додавши до визначення правового статусу те, що дана категорія характеризується ще й цілісністю, чіткою структурованістю, визначеним порядком взаємодії його компонентів [164, 30].

Узагальнюючи наведені наукові положення, можна визначити правовий статус як багатоаспектну, комплексну, універсальну категорію, що має чітку стабільну структуру та встановлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, визначає місце суб'єкта у системі правовідносин.

На сьогодні юристи-науковці остаточно не визначилися щодо структурних елементів правового статусу фізичної особи взагалі та посадової особи зокрема. Так, П. І. Павленко під правовим статусом посадової особи розуміє сукупність юридичних прав та обов'язків, реалізація яких сприяє вирішенню питань, захисту прав та законних інтересів громадян [165, 151]; О. М. Харитонов вважає елементами правового статусу правосуб'єктність, основні права та обов'язки [166, 550]. Ю.М. Старилов елементами правового статусу органів державної влади визначає їх права, обов'язки та відповідальність [167, 224]. А.Н. Костюков дійшов висновку, що характеризуючими факторами адміністративно-правового статусу органу державної влади є правосуб'єктність, посадові завдання, основні функції, права і обов'язки, гарантії і форми діяльності, відповідальність і порядок посадових взаємовідносин (підпорядкованість) [168, 21]. О.В. Мещерякова вважає, що адміністративно-правовий статус складається з прав, свобод, обов'язків та відповідальності [169, 609-612], О.М. Бандурки, який елементами адміністративно-правового статусу визначив адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність [170, 56], В.Б. Авер'янова, який під адміністративно-правовим статусом розуміє комплекс прав і обов'язків, реалізація яких забезпечується відповідними, встановленими законодавством гарантіями, та інших висловлює думку, з якою згодні ми, що при всій різноманітності думок щодо структурних елементів адміністративно-правового статусу «права і обов'язки становлять серцевину правового статусу, а тому є його обов'язковими елементами» [171, 120-125]. А.М. Авторгов зазначив, що елементами адміністративно-правового статусу органу державної влади є нормативно встановлені права та обов'язки, правосуб'єктність, компетенція та відповідальність [172, 19].

А.М. Колодій і А.Ю. Олійник визначають такі елементи правового статусу: статусні правові норми та правові відносини, суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки, громадянство, правові принципи і юридичні гарантії, законні інтереси, правосуб'єктність, юридична відповідальність [173, 19]. М.Г. Матузов застосовує більш простий підхід до класифікації елементів структури правового

статусу та включає лише правосуб'єктність суб'єкта суспільних відносин; принципи конституційно-правового статусу; права і свободи суб'єкта і гарантії їх реалізації; обов'язки і гарантії їх виконання; правовідносини загального (статусного) типу [174, 31]. Деякі автори як елементи правового статусу включають також правове зобов'язання, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість. На нашу думку, це не є виправданим, оскільки законність, правопорядок, демократизм є умовами або передумовами правового статусу, що забезпечують його нормальне функціонування та реалізацію. Обґрунтовувались також заперечення щодо включення до правового статусу юридичних норм і правовідносин [175, 25]. Але без відповідних правових норм, головним чином, конституційних, що регулюють найважливіші зв'язки особи та держави, встановлення, закріплення правового статусу є неможливим. Те саме можна сказати й про загальні (статусні) правовідносини, в яких перебувають особи з державою та один з одним щодо реалізації своїх основних прав, свобод і обов'язків, їх гарантування. Підґрунтям правового статусу виступають права та обов'язки, а зв'язки між їх носіями реалізуються через правовідносини, тому норми права і правовідносини на їх основі не можуть не визначати правовий статус суб'єктів.

Цікаву позицію щодо визначення адміністративно-правового органу виконавчої влади висловлює авторський колектив підручнику «Адміністративне право України», в якому зазначається, що адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади включає такі елементи: функції, завдання, компетенції [176, 82-94].

Дещо іншу позицію висловлює В.Я. Малиновський, який вважає, що правовий статус складається з таких основних елементів, як завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [177, 378].

Я.В. Журавель у своєму дисертаційному дослідженні взагалі залишив поза увагою питання щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування». Водночас він визначає поняття «компетенція

органів місцевого самоврядування» як правову категорію, що включає визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами предмет відання, основне завдання, функції та повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, а також районних у містах, районних, обласних рад [178, 22]. Разом із тим дослідник використовує також дуже дискусійне поняття, «компетенція», щодо тлумачення якого варто підтримати позицію В.Б. Авер'янова, який до змісту даного поняття відносив лише права та обов'язки [179, 202].

Дослідники О.Ю. Якімов, Д.М. Овсянко зазначають, що адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади включає в себе компетенцію, правозастосування, юридичну відповідальність, а також нормативно-визначений порядок створення [180, 39; 181].

Разом із тим аналіз дисертаційних досліджень щодо визначення адміністративно-правового статусу різних органів публічної адміністрації свідчить, що вчені також не мають єдиної позиції. Так, С.Р. Павелків у своєму дослідженні зазначає, що адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства слід розуміти як зовнішнє вираження діяльності органів публічної адміністрації у даній сфері, який у свою чергу складається з певних блоків елементів, зокрема: цільового (принципи, мета, завдання та функції органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства), структурно-організаційного (регулювання у порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, лінійної та функціональної підпорядкованості зазначених органів) та компетенційного (права, обов'язки, відповідальність даних органів у сфері житлово-комунального господарства) [182, 22]. Наведена думка ґрунтується переважно на думці Д.М. Бахраха, В.Б. Авер'янова, які вважають, що адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків елементів, а саме – цільового, структурно-організаційного, компетенційного (компетенцію) [183; 184].

Проаналізувавши думки різних учених з адміністративно-правового статусу, ми виділяємо такі блоки елементів: цільовий; компетентнісний; юридичну відповідальність.

Цільовий блок статусу органів виконавчої влади поєднує цілу низку елементів: принципи, цілі, завдання та функції здійснення органу державної влади. Щодо державних службовців, то до даного блоку відноситься: зайняття відповідної посади, праця службовця у конкретному органі влади, інші додаткові функціональні навантаження у діяльності службовця, які створюють певний вплив на формування його статусу. Розкриття та аналіз функцій й завдань посади, яку обійматиме службовець, дадуть змогу чітко окреслити функціональне навантаження кожної посади та привести діяльність службовця, рівень його знань, умінь та навичок у відповідність до його функціональних та усних характеристик. Відомо, що правовий статус державного службовця змінюється у контексті заміщення відповідної державної посади. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну службу»: «Державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) верховенства; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) доброчесності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності». [185].

Так, наприклад, відповідно до ст. 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено повноваження голів місцевих державних адміністрацій, які проводять кадрову політику, затверджують положення про апарат місцевої державної адміністрації та її структурні підрозділи, призначають та звільняють своїх заступників, керівників структурних підрозділів, апаратів, структурних підрозділів апаратів [186]. Тому специфіка цільових повноважень відповідного державного органу, його структурного підрозділу займає важливе місце у статусі державних службовців. Як відомо, до основних функцій органу виконавчої влади належать: виконання законів та реалізація політики держави; прийняття підзаконних актів відповідно до законів; підзвітність представницьким органам влади; правоохоронна функція; контролююча.

Функції органу державної влади виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції. Науковці визначають компетенцію суб'єкта як сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень суб'єкта. Наприклад, надалі у питаннях розвитку персоналу на державній службі знання законодавства з урахуванням такої специфіки стане основою для проведення тестування керівників служб персоналу. Проаналізувавши основні елементи компетенції органів виконавчої влади, можна стверджувати, що функції зазвичай збігаються з напрямками реалізації компетенції органів виконавчої влади. Зміст компетенції, порівняно з функціями, є більш динамічний, частіше підлягає змінам. Основні напрямки діяльності органів виконавчої влади є похідними від головних функцій державної служби, або, іншими словами, функції державної служби розподіляються між усіма суб'єктами залежно від місця кожного з них у системі державної служби. Предмети відання багатьох суб'єктів можуть перетинатися, що є цілком прийнятним та логічним, але їх повноваження є виключно індивідуальними, навіть коли функція кількох суб'єктів загальна для усіх. Так, ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає, що відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати. Місцеві державні адміністрації розв'язують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень[186].

Щодо визначення територіальної підвідомчості, то у структурі компетенції органів виконавчої влади можливі різні трактування щодо його змістового та функціонального навантаження. Адже підвідомчість – це юридична вказівка на коло суспільних публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких є конкретний суб'єкт. Територіальний показник використовується як один із засобів (поряд із предметами відання) для визначення сфери суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких є конкретний орган і розмежування компетенції органів, що виконують однорідні функції, мають рівний правовий статус або тотожні повноваження в однорідних за змістом правовідносинах [187, 45].

Правознавство визначає встановлення підвідомчості як розмежування компетенції між органами чи посадовими особами. Кожний конкретний орган або посадова особа має право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання. Установлення підвідомчості виступає як спосіб визначення компетенції [188, 99]. Специфіка розгляду цього питання на місцевому рівні така, що до місцевих органів виконавчої влади належать ті повноваження, які поширюються на територію кожної визначеної адміністративно-територіальної одиниці (області, міста, району). Вони виконують завдання загального управління й координації або функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Отож діяльність службовців місцевих органів виконавчої влади лежатиме у площині завдань загального управління, функцій відповідних центральних органів виконавчої влади на конкретній визначеній території. А отже, статус службовця набуває специфічних ознак територіальної підвідомчості.

Проте, можна припустити, що компетенція органу є межею для встановлення прав та обов'язків службовця, у якому він перебуває на службі у частині окремих її елементів. Зокрема, такими обмежуючими і нормативно закріпленими чинниками прав та обов'язків (як елементів статусу службовця) є територіальна відомчість, підвідомчість як розмежування компетенції між органами чи посадовими особами, повноваження.

Важливою функціональною особливістю статусу державного службовця, порівняно із звичайною трудовою діяльністю громадян України, є те, що державні службовці, виконуючи завдання і функції держави, одночасно забезпечують права та свободи громадян та захищають публічний інтерес. Особливістю є те, що основним завданням службовців, яке визначено у правовому полі, є виконання завдань і функцій держави. Адже відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу», державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату з державних коштів, мають відповідні службові повноваження [185]. Отже, межа аспектів статусу державного службовця проходить між виконанням функцій та завдань держави, з одного боку, та захистом публічного інтересу – з іншого.

Компетентнісний аспект статусу службовця можна вважати похідним із функціонального. Адже однією із особливостей компетенції є її належність до критеріїв, які окреслюють межі функцій державного органу, тобто компетенції притаманне у цьому контексті обмежувальне спрямування. На відміну від функцій, які окреслені досить загально, компетенція виокремлюється чіткими формулюваннями, точним напрямком управління, конкретними завданнями, які визначаються цілями діяльності органу. Компетенція завжди більш чітко закріплена у правовому полі, ніж функції, які лише частково визначені правовими нормами. Такий підхід визначає обсяг та зміст діяльності органу чи посадової особи; здійснює розмежування функцій з іншими суб'єктами; встановлює певний розподіл функцій, які реалізуються державною службою загалом.

Компетентнісний підхід накладає додаткове навантаження на статус службовця. Закон України «Про державну службу» чітко формує та вводить у дію компетентнісний підхід до процесу прийняття на державну службу, проходження державної служби, посади державної служби. Адже цим законом право на державну службу одержується з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності (ст. 20 Закону «Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу»). Ст. 8 «Основні обов'язки державного службовця» визначає,

що державний службовець зобов'язаний постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності. Важливою вимогою на отримання права проходити державну службу є використання напряму підготовки (спеціальності), а використання компетентнісного підходу саме групує посадові обов'язки на напрями діяльності, що у подальшому має відповідати напрямам підготовки[185].

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794 0 VII містить розділ IV «Компетенція Кабінету Міністрів України». «Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України» містить положення про те, що діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності. Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів[189].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166 – VI містить положення, що стосуються саме компетенції даних органів. Наприклад, п. 3, п. 26 ч. 2 ст. 8 «Міністр» визначає, що Міністр як керівник міністерства: 3) в межах компетенції організовує та контролює виконання апаратом міністерства і територіальними органами міністерства Конституції України; п 26) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції [190].

Термін «компетенція» (лат. *competere* – відповідність, узгодженість, від взаємно прагнути, відповідати, підходити) трактується як сукупність установлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов’язків, тобто повноважень будь-якого органу або посади, особи, які визначають можливості цього органу або посади, особи приймати обов’язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [191, 55].

У літературі з адміністративного права розрізняються такі види компетенції органів виконавчої влади залежно від обсягу та типу компетенції: органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції.

Прикладом загальної компетенції може бути діяльність такого державного органу, як Кабінет Міністрів України, який відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» має такі основні повноваження: 1) у сфері економіки та фінансів: забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; 2) у сферах соціальної політики, охорони здоров’я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян; 3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина: забезпечує проведення державної правової політики; 4) у сфері зовнішньої політики: забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми у цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабінету Міністрів України, та інші пов’язані з цим документи; та інші. [189].

Прикладом галузевої компетенції є такий орган, як урядовий комітет. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу»: 1. Утворити такі урядові комітети: Урядовий комітет з питань економічної, фінансової та правової політики, розвитку паливно-енергетичного комплексу, інфраструктури, оборонної та правоохоронної діяльності; Урядовий комітет з питань соціальної політики та гуманітарного розвитку; Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку [192]

Прикладом спеціальної компетенції може бути діяльність Верховної Ради України в умовах надзвичайного стану. Так, відповідно до ст. 12 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2009 р. № 1550 – III: «У разі введення надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях Верховна Рада України приймає рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану. Якщо Указ Президента України про введення надзвичайного стану на всій території України чи в окремих її місцевостях виданий у міжсесійний період, Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання і працює у сесійному режимі. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їх повноважень. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування надзвичайного стану» [193].

Юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що виявляється у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена в

застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру.

Юридична відповідальність – це закріплений у законодавстві й забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що належали йому [194]. «Юридична відповідальність є обов'язок особи зазнавати певних позбавлень державно-владного характеру, передбачені законом, за вчинення правопорушення» [195, 240]. «Юридична відповідальність – це обов'язок особи зазнати заходів державного впливу (санкції) за вчинене правопорушення [196, 71]. «Юридична відповідальність – це виконання обов'язку на підставі державного або прирівнюваного до нього громадського примусу» [197, 85].

У всіх наведених визначеннях поняття «юридична відповідальність» акцент робиться на суб'єктивному розумінні цього явища, тобто юридична відповідальність розглядається з точки зору правопорушника, в чому має вираження юридична відповідальність саме для нього. Не заперечуючи в жодному разі правомірності такого визначення, зазначимо, що цей обов'язок є елементом змісту правовідносин юридичної відповідальності, тобто визначення юридичної відповідальності з урахуванням інших елементів цих відносин буде більш інформативним.

Із іншого боку, юридична відповідальність – це застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, що виражаються у формі «позбавлень» особистого, організаційного або майнового характеру [198, 440]. У цілому немає підстав заперечувати й проти такого визначення поняття юридичної відповідальності, але в ньому не враховано особливості цивільно-правової відповідальності, зокрема, санкції, які застосовуються за цивільні правопорушення, можуть міститись не в юридичних нормах, а в цивільно-правових угодах, крім того, застосування цих санкцій не завжди потребує державного примусу, наприклад, у випадках, коли шкода або збитки відшкодовуються добровільно.

Нарешті третя точка зору полягає в тому, що юридична відповідальність – це правовідносини, в яких держава має право застосовувати певні заходи примусу до суб'єктів, які скоїли правопорушення і зобов'язані зазнати втрат чи обмежень, передбачених санкціями норми права [199, 14]. У цьому випадку аналогічно до вищезгаданих також не зовсім коректно абсолютизується роль держави в застосуванні заходів примусу, але позитивним є наголошення на тому, що юридична відповідальність є перш за все правовідносинами.

Останнім часом досить часто в юридичній літературі трапляються вказівки ще на один вид юридичної відповідальності – конституційну. Водночас самі дослідники в галузі конституційного права стверджують, що специфічність конституційної відповідальності полягає в тому, що, на відміну від інших видів юридичної відповідальності, вона носить не репресивний або матеріальний, а політичний і моральний характер [200, 308]. Крім того, цьому явищу притаманно так багато специфічних ознак, що можливість поставити його в один ряд із загальновідомими видами юридичної відповідальності викликає сумніви.

По-перше, немає чітко визначених підстав конституційної відповідальності. Якщо стверджувати, що ця відповідальність настає за порушення конституційно-правових норм, то неважко довести, що будь-яке правопорушення є одночасно й порушенням конституційних норм. Це прямо впливає з характеру конституційних норм та їх положення у системі правових норм взагалі. По-друге, те, що вважається санкціями за конституційні правопорушення, у переважній більшості є або засобами припинення правопорушення, або ліквідацією наслідків правопорушення, або засобами процесуального забезпечення при притягненні до інших видів відповідальності. Так, наприклад, усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 111 Конституції України) вважається мірою конституційної відповідальності [201]. Проте підставою для цього є вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину. Як відомо, вчинення особою діяння, що містить ознаки складу злочину, є єдиною підставою кримінальної відповідальності, а згідно зі ст. 106 Конституції України Президент України користується правом недоторканості на час виконання повноважень.

Отже, для того щоб притягти до кримінальної відповідальності Президента України, його потрібно усунути з поста в порядку імпічменту, тобто позбавити правового статусу Президента. Іншими словами, зазначена міра є саме процесуальним засобом забезпечення притягнення до кримінальної відповідальності особи, яка, перебуваючи на посту Президента України, скоїла злочин.

Аналогічним чином не можна вважати санкцією за конституційне правопорушення скасування чи призупинення актів державних органів [202], оскільки у цьому разі має місце ліквідація наслідків протиправної діяльності у вигляді неконституційних актів, а не вплив на особу, яка вчинила ці дії.

Певним чином нагадують відносини відповідальності такі заходи, як припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України (п-8 ст. 106 Конституції України) або відставка Прем'єр-міністра України. Але й тут є певні особливості щодо відставки Прем'єр-міністра: Конституцією не встановлено, за яких підстав відбувається відставка з ініціативи Президента, тобто це може бути і не правопорушення, а розпуск Верховної Ради в зазначеному випадку уявляється більш гіпотетичним, ніж реальним заходом.

І, нарешті, поняття «конституційна відповідальність» є суто теоретичною конструкцією, оскільки, на відміну від кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільної або матеріальної відповідальності, воно не використовується в законодавстві. Впливає висновок про те, що конституційна відповідальність може розглядатись як специфічний інститут виключно конституційного права, але її не можна вважати різновидом юридичної відповідальності. Уявляється, що під конституційною відповідальністю слід було б розуміти відносини, що полягають у реалізації сукупності примусових заходів, право на застосування яких надано вищим органам влади (посадовим особам) України з метою забезпечення функціонування механізму держави відповідно до Конституції України і реалізації принципу розподілу влади. Виходячи з цього для формування загального поняття юридичної відповідальності уявляється неможливим використовувати специфічні ознаки, притаманні конституційній

відповідальності. Прикладом юридичної відповідальності може бути норма ст. 14 КУпАП, в якій сказано, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. [203]

Л.В. Крупнова зазначає (і нами підтримується така точка зору), що процес диференціації правового статусу закінчується лише на рівні встановлення та конкретизації прав, обов'язків тощо окремого індивідуального суб'єкта. При цьому усі ступені конкретизації відрізняються рівнями деталізації елементів правового статусу. Кожний з рівневих правових статусів складається з елементів загальних статусів та відповідно до кожного рівня набувають особливі специфічні ознаки, що становлять саме індивідуальний правовий статус конкретного суб'єкта [204, 116]. Прикладом спеціального статусу є й адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) зі спеціальним статусом. ЦОВВ зі спеціальним статусом є відносно новою групою органів у системі ЦОВВ, створеною у результаті проведення адміністративної реформи. З їх створенням постають питання, які ще недостатньо досліджені правовою наукою: щодо доцільності існування цієї додаткової ланки в системі ЦОВВ і віднесення до неї тих чи інших органів, дослідження їх «спеціальної» компетенції, що не має дублювати функції та повноваження інших ЦОВВ, що може заважати їх ефективній роботі, достатнього рівня нормативної забезпеченості їх діяльності тощо.

На думку А.М. Цветкова, ЦОВВ зі спеціальним статусом – це вид органів виконавчої влади, який входить до групи ЦОВВ. Він має визначені Конституцією України та законами особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення й звільнення керівників та вирішення інших питань. Цей орган виконавчої влади очолює його голова [205, 52].

В.Б. Авер'янов зазначає, що ЦОВВ зі спеціальним статусом має свою особливість, а саме – питання його правового статусу та взаємин з іншими виконавчими органами влади, зокрема, питання утворення, реорганізації та ліквідації; призначення на посаду та звільнення з посади; функціональне призначання, права та обов'язки; взаємовідносини з іншими державними органами; відповідальність, підконтрольність та підзвітність; порядок скасування та припинення їх актів [206, 47].

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені держави, має певний статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Перша особливість полягає в наявності спеціальних законів. Якщо ключові питання діяльності більшості ЦОВВ регламентуються «Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України», а також положеннями про конкретний орган, то ЦОВВ зі спеціальним статусом від самого початку свого заснування діє на підставі спеціального закону, наприклад Антимонопольний комітет України діє на підставі Конституції України, в якій закріплено основні положення діяльності (п. 2, 3 ст. 42; п. 12 ст. 85; п. 28 ст. 106) [207], Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [208], Закону України «Про захист економічної конкуренції» [209], Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [210], інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цих законів; Фонд державного майна України у свою чергу діє на підставі Закону України «Фонд державного майна України» [211]. Ці закони розкривають основні питання підзвітності та підконтрольності, його структуру та компетенцію, правові основи реалізації повноважень тощо. Слід зазначити, що вони у цілому регулюють усі важливі організаційно-правові аспекти діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Особливість полягає в наявності спеціального, індивідуального нормативно-правового акта. Відомо, що діяльність центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, Антимонопольного комітету України, регламентується окремим нормативно-правовим актом, а саме, – Законом України «Про

Антимонопольний комітет України», який визначає порядок створення, питання підзвітності та підконтрольності, повноваження та взаємовідносини з іншими органами влади, структуру, а також правові основи реалізації повноважень. Якщо раніше ключові питання діяльності центральних органів виконавчої влади регламентувалися «Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України», а також положеннями про конкретний орган, то Комітет від самого початку свого заснування діє на підставі спеціального закону, що є його прерогативою. Зараз існування Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» дало змогу визначити організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади взагалі, але спеціальний закон нам дає змогу визначити правовий статус Комітету та притаманні йому особливості.

Фонд державного майна України у свою чергу діє на підставі Закону України «Про Фонд державного майна України»[211]. Цей Закон розкриває основні питання підзвітності та підконтрольності, його структуру та компетенцію, правові основи реалізації повноважень тощо. Слід зазначити, що цей Закон регулює всі важливі організаційно-правові аспекти діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом, безпосередньо й Фонду державного майна України.

Наявність особливих завдань та повноважень є ще однією особливістю ЦОВВ зі спеціальним статусом. Ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» закріплює повноваження Антимонопольного комітету України та поділяє їх на три сфери.

1. У сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України, наприклад: може розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводити розслідування за цими заявами і справами; розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість; перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання

ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції, та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції; вносити до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду подання щодо анулювання ліцензій, припинення операцій, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання, у разі порушення ними законодавства про захист економічної конкуренції; здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції та Законом України «Про здійснення державних закупівель».

2. У сфері здійснення контролю за узгодженими діями, концентрацією Антимонопольний комітет України може розглядати заяви і справи про надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації, проводити дослідження за цими заявами і справами; переглядати, перевіряти рішення, прийняті органами Антимонопольного комітету України в межах компетенції; здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції.

3. У сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України та застосування законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України може узагальнювати та аналізувати інформацію про реалізацію актів законодавства про захист економічної конкуренції щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики; розробляти та організовувати здійснення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції; здійснювати офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів; утворювати адміністративні колегії Антимонопольного комітету України; утворювати територіальні відділення та дорадчі органи Антимонопольного комітету України; здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції та Законом України «Про здійснення державних закупівель».

Закріплення повноважень у спеціальному законі повинно мати вичерпний перелік. Як вбачається із зазначених сфер повноважень, усі вони закінчуються положенням: «здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції». У ч. 2 ст. 19 Конституції України вказується: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [212], саме спираючись на дану статтю Основного Закону України ми вважаємо, що закріплення вичерпного переліку повноважень має доцільний характер.

Наявність особливих завдань і повноважень є найголовнішою особливістю ЦОВВ зі спеціальним статусом, тому законодавець виділяє такі основні завдання Фонду державного майна (ст. 4 Закону України «Про Фонд державного майна України»):

- 1) реалізація державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності;
- 2) організація та виконання Конституції та законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України, інших актів законодавства та здійснення контролю за їх виконанням;
- 3) управління об'єктами державної власності, зокрема, кооперативними правами держави в статутних капіталах господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію та затверджено план приватизації або план розміщення акцій; товариств, утворених у процесі перетворення (у тому числі шляхом корпоратизації) державних підприємств, що належать до сфери його управління, а також товариств, утворених, за участю Фонду державного майна;

- 4) захист майнових прав державних підприємств, установ та організацій, а також корпоративних прав держави на території України та за її межами;
- 5) здійснення контролю у сфері організації та проведення приватизації державного майна, відчуження державного майна у випадках, установлених законодавством, передачі державного майна в оренду та користування; повернення в державну власність державного майна, що було приватизоване, відчужене або вибуло з державної власності з порушенням законодавства; управління корпоративними правами держави, які перебувають у сфері його управління;
- 6) державне регулювання у сфері оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності;
- 7) сприяння процесу демонополізації економіки й створенню умов конкуренції виробників;
- 8) співробітництво з міжнародними організаціями в реалізації державної політики в сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна в межах покладених на нього повноважень, управління корпоративними правами держави, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності. У свою чергу ст. 5 Закону України «Про фонд державного майна України» закріплює певний перелік його повноважень у різних сферах життя. [213]

Зазначивши завдання даного ЦОВВ зі спеціальним статусом, можна зробити висновок щодо специфічного призначення цього органу, що й дає змогу виділити його в окрему групу ЦОВВ зі спеціальним статусом.

ЦОВВ зі спеціальним статусом у разі, якщо це передбачено законодавством України, можуть видавати нормативно-правові акти, методичні рекомендації з питань, віднесених до їх компетенції. Поряд з особливими завданнями та повноваженнями, встановленими для окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом,

можна виділити для цієї групи органів певні повноваження, спільні з іншими ЦОВВ, які В.Б. Авер'янов називає «організаційними». Це, зокрема, такі повноваження: отримувати в установленому порядку від інших органів влади та місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, від органів державної статистики – безоплатно статистичні дані, необхідні для виконання покладених на них завдань; залучати фахівців підвідомчих органів та організацій, а за домовленістю з керівниками – фахівців інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій із питань, віднесених до їхньої компетенції; утворювати в разі потреби за власною ініціативою, а також за дорученням Президента України та Кабінету Міністрів України спільні координаційні органи, комісії, експертні групи, залучати на договірній основі фахівців для підготовки проектів актів законодавства, здійснення їх експертизи й надання консультацій; скликати в установленому порядку наради з питань, віднесених до компетенції цих органів; застосовувати дисциплінарні стягнення до керівників підпорядкованих органів, установ та організацій, а також інших посадових осіб, що нимизначаються; скасовувати в межах своїх повноважень акти підпорядкованих цим органам територіальних органів тощо [214].

Ще однією особливістю ЦОВВ зі спеціальним статусом є спеціальний порядок утворення, підконтрольності та підзвітності, що можна прослідкувати також на прикладі Антимонопольного комітету та Фонду державного майна України. Комітет утворюється у складі голови та восьми уповноважених. Якщо раніше існувала норма, яка закріплювала право утворювати Комітет за Верховною Радою України, то чинне законодавство не виділяє суб'єктів, наділених цим правом. Комітет підконтрольний Президенту України. Слід зазначити, що законодавець, проголошуючи цю підконтрольність, не деталізує її, увага приділяється лише кадровим повноваженням Президента України. Проте теорія адміністративного права і державного управління вкладає в поняття підконтрольності досить глибокий зміст, трактуючи її як «певний стан (режим) організаційних відносин, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той

зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок» [215]. Сама функція контролю в державному управлінні полягає в «аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями в виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху» [215].

Положення Конституції України, а саме – п. 28 ст. 106, закріплює право Президента України на створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Пункт 9-1 ст. 116 Конституції України вказує, що Кабінет Міністрів України утворює, реорганізує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [216].

Органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються або ліквіднуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Специфіка підзвітності Антимонопольного комітету України виявляється в його обов'язку щорічно подавати Верховній Раді звіт про свою діяльність. У звіті ставляться питання здійснення державного контролю за дотриманням конкурентного законодавства й захисту законних інтересів підприємців та споживачів від його порушень; висвітлюється діяльність, яка спрямована на сприяння розвитку конкуренції; аналізуються окремі проблеми реалізації конкурентної політики у відповідних галузях та сферах [217]. І остання особливість Комітету як ЦОВВ зі спеціальним статусом полягає у спеціальному порядку призначення й звільнення керівника. Голова Антимонопольного комітету України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Строк повноважень Голови становить сім років. Голова Антимонопольного комітету України не може призначатися на цю посаду більше ніж на два строки поспіль. Голова Антимонопольного комітету України може бути звільнений із посади у разі вчинення ним злочину та у зв'язку з неможливістю виконання обов'язків за станом здоров'я. Голова Антимонопольного комітету України має право заявити про свою відставку

Президенту України. Припинення повноважень Голови Комітету не тягне за собою складання повноважень державними уповноваженими Антимонопольного комітету України [217].

Відповідно до Конституції України керівників ЦОВВ призначає за поданням Прем'єр-міністра України Кабінет Міністрів України, він же і припиняє їх повноваження. Але щодо Голови Антимонопольного комітету України встановлено особливий порядок: і при призначенні на посаду, і при звільненні з посади необхідною є згода Верховної Ради України. Регламент ВРУ у розд. 5 «Формування органів виконавчої та судової влади. Персональні обрання, призначення, затвердження і звільнення» окремо даних повноважень не виділяє, тому необхідно внести до Регламенту відповідні зміни та доповнення.

На нашу думку, Закон України «Про Антимонопольний комітет України», а саме ст. 18 необхідно доповнити положенням про персональну відповідальність Голови Антимонопольного комітету. Оскільки від його пропозицій про призначення на посади першого заступника, заступника Голови, державних уповноважених Антимонопольного комітету України, а також від раціонального розподілу між ними обов'язків та від інших ключових функцій залежить діяльність ЦОВВ зі спеціальним статусом, його продуктивність та ефективність.

Ст. 1 Закону України «Про Фонд державного майна України» закріплює особливості спеціального статусу Фонду державного майна України, які визначаються Конституцією України та законами України, актами Президента України й полягають в особливому порядку призначення на посаду та звільнення з посади Голови Фонду державного майна України. Згідно зі ст. 7 цього ж закону Фонд державного майна України очолює Голова, який за згодою Верховної Ради України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Призначення на посаду та звільнення зі зазначеної посади Голови Фонду державного майна України обов'язково здійснюється за згодою парламенту, причому кваліфікаційної більшості голосів депутатів Верховної Ради України для вирішення цього питання не потрібно[218].

Наступною специфічною рисою в організації діяльності Фонду державного майна України, на нашу думку, є положення, згідно з яким перший заступник та заступник Голови Фонду державного майна України призначаються на ці посади за поданням Прем'єр-міністра України, але звільняються за рішенням Президента України. Аналізуючи ці положення чинного законодавства, виникають питання стосовно повноважень Президента України та Прем'єр-міністра України по відношенню до призначення та звільнення посадових осіб ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Таким чином, ЦОВВ зі спеціальним статусом є вид органів виконавчої влади, який входить до групи центральних органів виконавчої влади та має особливі завдання та повноваження. ЦОВВ зі спеціальним статусом мають свою спеціальну компетенцію, що є основною складовою їхнього правового статусу. На прикладі двох центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом можна побачити, що вони мають свій власний, притаманний тільки їм правовий статус, який відрізняє їх від інших виконавчих органів та особливості якого визначаються Конституцією України, законами України та актами Президента України. До їх основних ознак можна віднести: особливу компетенцію, особливості взаємовідносин із вищим органом у системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, відмінний від інших ЦОВВ, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади. Основною відмінною ознакою зазначених ЦОВВ зі спеціальним статусом є їх особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої такі ЦОВВ і наділені всіма іншими особливими ознаками.

При цьому особливі ознаки ЦОВВ зі спеціальним статусом свідчать про перехідний характер зазначених органів, про їх тимчасове перебування у системі органів виконавчої влади та необхідність їх виведення за межі виконавчої гілки влади, що вже відбувається сьогодні (наприклад, із національними комісіями регулювання природних монополій).

На нашу думку, до структури правового статусу особи як інтегрованого поняття належать: а) правові норми, що визначають статус; б) основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки; в) правосуб'єктність; г) правові принципи; д) громадянство; е) гарантії прав і свобод; ж) юридична відповідальність; з) правовідносини загального (статусного) типу.

Установлення конкретного переліку елементів адміністративно-правового статусу взагалі та державного виконавця зокрема, нормативне їх закріплення, максимальна конкретизація кожного з них мають визначити місце суб'єкта в суспільстві та забезпечити, з одного боку, захист кожного суб'єкта – носія конкретного правового статусу, а з другого – запобігти у той же час зловживанням, порушенням вимог чинного законодавства з його боку [219, 97].

Щодо ступеня дослідженості даної теми в юридичній літературі, то тут склалася непроста ситуація. З одного боку, існують численні дослідження, монографічні роботи, підручники та інша академічна література, де здійснюється детальний аналіз понять правовий статус людини, особи, громадянина, правовий статус державних органів, посадових осіб, а також статус учасників адміністративних, цивільних, трудових правовідносин тощо. Проте, загальне поняття «статусного методу» окремо не досліджувалося. А, оскільки, природа, структура та зміст правового статусу є однією з ключових категорій юридичної науки, яка дає змогу визначити характер, сутність та ступінь взаємодії всіх учасників суспільних відносин, актуальність даної теми є беззаперечною.

Правовий статус як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що встановлює ступінь взаємодії держави, суспільства і особи, а й забезпечує нормальну життєдіяльність соціального середовища.

Та все ж дослідження поняття адміністративно-правового статусу має значення через те, що саме правовий статус відображає головні особливості органу, його місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції повноваження, компетенцію, відповідальність [220, 117-121], що в свою чергу має

особливу значущість через створення низки нових та реорганізацію тих, що існували органів виконавчої влади.

На рівні нормативно-правового акта можна виділити вже інші методи правового регулювання і, знову ж таки, залежно від мети правового регулювання. Якщо метою прийняття нормативно-правового акта є визначення правового статусу того чи іншого суб'єкта, то основним методом правового регулювання буде статусний метод. Саме він передбачає визначення за допомогою різноманітних правових норм правосуб'єктності певного учасника правових відносин, тобто визначення кола притаманних йому суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, а також його право- і дієздатності. Яскравими прикладами нормативно-правових актів, в яких використано статусний метод правового регулювання, є Закони України «Про Кабінет Міністрів України» [221], «Про центральні органи виконавчої влади» [222], «Про місцеві державні адміністрації» [223], «Про Національний банк України» [224], «Про Антимонопольний комітет України» [225], «Про державну службу» [226], положення про міністерства, державні комітети тощо.

2.2. Адміністративно-процесуальний метод.

Наявність розгорнутого процесуального законодавства - важлива ознака юридичного процесу. Чим більш детально і повно закон регламентує функціонування влади, тим далі відбувається процесуалізація, тим краще для суспільства, держави, громадян. Процесуалізація створює умови для підвищення ефективності усієї державної і муніципальної владної діяльності.

Якщо виходити із загального поняття процесу як послідовної зміни станів, будь-яких явищ, ходу розвитку чого-небудь [227], то можна виділити його типи: хімічні, біологічні, соціальні та ін. Серед соціальних існують такі родові спільності, як виробничі, творчі, міграційні, юридичні та інші процеси. А за

іншим критерієм розрізняють керовані (організовані) і стихійні (міграційні, демографічні тощо) процеси.

Юридичний процес – це свідомо, цілеспрямована діяльність, що характеризується такими ознаками:

- полягає в реалізації владних повноважень суб'єктами публічної влади;
- запрограмована на досягнення певних юридичних результатів, вирішення індивідуально-конкретних справ [228, 70-72] (обрання губернатора, прийняття закону, вирішення спору, покарання винного тощо);
- документується: проміжні і остаточні підсумки процесу закріплюються в офіційних документах (протоколах, постановах і т.д.);
- здійснюється в процесуальній формі, тобто є розгорнута детальна регламентація цієї діяльності юридичними процесуальними нормами.

Звичайно, це дуже широке розуміння юридичного процесу, але воно все ж не включає деякі види юридичної діяльності, наприклад, договірну, діловодство.

В.І. Леушин визначає юридичний процес як «врегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, що складається в підготовці, прийнятті, документальному закріпленні юридичних рішень, загального або індивідуального характеру» [229, 95]. Це визначення відображає різні підходи до розуміння юридичного процесу.

По-перше, юридичний процес не порядок, а діяльність, що виконується в певному порядку. Порядок, процедура, процесуальна форма – це хоча і важливі риси процесу, але вони тільки лише спосіб упорядкування головного – владної діяльності, тобто вони є вираженням способу, згідно з яким діють державні органи.

По-друге, прийняття рішень – правовий фокус процесуальної діяльності. У виборчому, правотворчому й інших процесах прийняттям акта даний процес і завершується або це є основою для початку іншого процесу. Але в ряді процесів (цивільному, адміністративно-юрисдикційному тощо) прийнятий акт має бути виконаний.

По-третє, конкретніше говорити про юридичний процес як про владну діяльність суб'єктів публічної (державної та муніципальної) влади. До того ж учасниками процесуальних відносин є і невіддільні суб'єкти, інтереси яких зачіпає здійснення влади.

Звісно ж, що юридичний процес - це різновид процедур, причому найбільш досконалий. Процедури владної державної діяльності стають її найбільш досконалою формою - юридичним процесом, коли вона регулюється загальними правилами, правовими нормами і, що дуже важливо, регулюється повно, детально. Наявність окремих і навіть ряду процесуальних норм ще не перетворює офіційну процедуру на юридичний процес (наприклад, іспити у вищих навчальних закладах). Діалектичне перетворення кількості в якість відбувається тоді, коли виникає розгорнута регламентація усіх стадій владної діяльності системою процесуальних норм [230, 155].

Слабкий розвиток процесуальних норм – один із суттєвих недоліків українського права. Багато його положень були декларативними, оскільки матеріально-правові норми не мали достатнього процесуального забезпечення.

Нині юридична процесуальна форма в Україні вдосконалюється: значно розширилося коло охоплених нею соціальних явищ і найголовніше – збільшилася в цьому роль закону. Подальший її розвиток буде важливим фактором у забезпеченні режиму законності в нашій країні.

Перетворення діяльності суб'єктів публічної влади на упорядкований процес прийняття рішень і їх виконання здійснюється за допомогою процесуальних норм.

По-перше, відповідні правила закріплюють оптимальні технології здійснення публічної владної діяльності, алгоритми її функціонування.

По-друге, процесуалізація сприяє уніфікації владних процедур, підвищенню їх гласності. Розвиток процесуального законодавства - це один з найважливіших шляхів реалізації основного принципу правової держави - підпорядкування влади праву.

По-третє, процесуальні норми інформують суб'єктів про правопорядок вирішення питань, закріплюють гарантії реалізації їхніх прав і законних інтересів, право на захист. Відповідно, об'єкти адміністративного впливу перетворюються на суб'єктів процесуальних правовідносин.

Із метою забезпечення об'єктивного, доцільного, законного використання владних повноважень у багатьох процесах передбачена «естафета суб'єктів влади». Особливо це яскраво прослідковується на прикладі кримінально-процесуальних дій, коли справа від слідчих послідовно переходить до прокурора, суду, а потім нерідко і в касаційну інстанцію. Потрібно також відзначити, що часто на наступній стадії проводиться «ревізія» матеріалів, що надходять, перевірка їх якості. А в результаті, якщо це можливо і допустимо, усуваються недоліки або справи (проекти законів, вибори) повертаються на більш ранні стадії.

Як родова спільність, юридичний процес складається з безлічі частин, угруповання яких може бути проведено за різними критеріями.

Норми чинного законодавства, численні роботи радянських і українських учених дають підстави для широкого розуміння юридичного процесу. Різновиди його за змістом діяльності можна поділити на три групи: правотворчі, правонадільчі (оперативно-розпорядчі), юрисдикційні.

За суб'єктом владної діяльності виділяють чотири родові спільності процесів: прямого народовладдя, законодавчі, адміністративно-процесуальної діяльності, правосуддя.

Багато учених визнають існування адміністративного процесу. Звісно ж, що вірніше говорити про адміністративно-процесуальну діяльність, що, як і правосуддя (судочинство), складається з декількох видів процесів: адміністративно-нормотворчого, адміністративно-правонадільчого, адміністративно-юрисдикційного.

Поняття «юрисдикційний процес» адекватно поширене в юридичній науці у вузькому розумінні юридичного процесу. Об'єднання кримінального, цивільного, арбітражного, адміністративно-юрисдикційного та інших процесів в одну групу

дає змогу виявити специфічні особливості цього різновиду владної діяльності. З іншого боку, розгляд юрисдикційної діяльності як різновиду державно-владної збагачує її розуміння загально родовими ознаками владарювання, яке здійснюється в рамках розгорнутого правового регулювання його форм.

Процесуальне право регулює такі основні елементи владної діяльності: цілі і принципи її діяльності, коло учасників процесуальних відносин, їх права та обов'язки («процесуальні ролі»), підвідомчість справ, окремих питань, дій, систему процесуальних дій, їх послідовність, стадії, документи і те, як фіксуються владні акти, прийняті в ході вирішення юридичних справ, терміни здійснення процесуальних дій, види і джерела доказів, гарантії дотримання процесуальних норм, законності і обґрунтованості прийнятих актів, у тому числі процесуальні та інші санкції за порушення відповідних правил, правила відшкодування витрат, пов'язаних із здійсненням процесуальних дій (ліцензування, розгляду справи про порушення митних правил та ін.), правила оприлюднення актів (результатів) процесу [231, 88].

Названі елементи - конструктивні частини процесуальної форми, разом вони утворюють її зміст, ядро процесуального права.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише, на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [216], оскільки їх повноваження, функції, права і обов'язки підпорядковані, зрештою, служінню особі, суспільству і державі. Це передбачається, зокрема, положеннями Конституції про те, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, що права і свободи людини є невідчужуваними, непорушними (ст. 21), що права і свободи людини і громадянина визначаються виключно законами України (ст. 92) тощо [216]. Будь-які прогалини, колізії та інші недоліки в законах мають тлумачитися і використовуватися лише на користь особи. Ніщо не може бути підставою і ніхто не може примусово робити те, що не передбачено законодавством.

Отже, вплив (особливо примус) з боку держави на особу та суспільство в цілому має бути мінімальний, що можливо лише за умови діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування виключно у межах закону. Таким чином, сам спосіб, у межах якого повинні діяти органи державної влади та органи місцевого самоврядування є відображенням процесуальної форми.

Процесуальна форма – це система процесуальних норм, що закріплюють сукупність вимог, які пред'являються до дій учасників процесів, їх дотримання сприяє прийняттю ефективних владних актів і їх виконання.

Процесуальна форма гарантує здійснення ефективного захисту й охорони прав і свобод учасників процесу, забезпечує як найповнішу дію принципів права. Без підпорядкування діяльності юрисдикційних органів установленому процесуальному порядку не може бути реалізовано принцип законності, а отже, не може бути правильного вирішення справи і захисту прав. Процесуальна форма сприяє встановленню об'єктивної істини у справі та винесенню законних і обґрунтованих рішень в адміністративному процесі. Під час здійснення юрисдикційних повноважень дотримання процесуальної форми обов'язкове. Форма в цьому разі розглядається як невід'ємний елемент юрисдикційної діяльності. Процесуальна форма відіграє істотну роль, визначаючи юридичну значущість усієї юрисдикційної діяльності. Порушення форми робить відповідну діяльність юридично нікчемною і з точки зору законності повинне спричинити скасування рішення, винесеного з порушенням процесуальної форми.

Проте, незважаючи на це, категорія процесуальної форми досі залишається постійним предметом дискусій у правознавстві. Більшість суперечок у своїй основі зводяться не лише до визначення поняття, але й до питання про межі поширення процесуальної форми стосовно різних галузей права. Відомо, що поняття про процесуальну форму визначено у цивільній і кримінальній галузях.

Учені-адміністративісти приділяли увагу також процесуальній формі, хоча її розробка виглядає дуже суперечливо. В.А. Лорія підтверджує наявність в адміністративному процесі «самостійних процесуальних форм», обґрунтовуючи це тим, що правозастосовна діяльність судових органів із точки зору юридичного

процесу нічим не відрізняється від такої ж діяльності органів управління, й убачає особливості різних форм індивідуальних справ, різних процесуальних форм [232, 29].

Як відзначає О.Г. Лук'янова, процесуальна форма – це сукупність правил. Але не будь-яких правил, а правил процедури. Процедура становить послідовність певних дій, вона має нормативну модель свого розвитку і спрямована на досягнення певних цілей [233, 100].

Найважливішою ознакою процесуальної форми є її відповідність принципам процесуального права, така відповідність передбачає наявність системи гарантій прав осіб, що беруть участь у справі, і виконання завдань процесуального права.

Наступною важливою ознакою процесуальної форми є її чітка і детальна регламентованість процесуальним законодавством. Правила процедури, що становлять основу процесуальної форми, мають нормативно закріплену модель статичної і динамічної.

Ще однією ознакою процесуальної форми є її цільова спрямованість, тобто процесуальна форма покликана гарантувати точне досягнення мети процесуальної діяльності – з'ясування об'єктивної істини по справі.

Із точки зору свого складу процесуальна форма являє собою систему таких процесуальних правил: умови, послідовність, строки вчинення дій, церемоніал (розпорядок) розвитку та здійснення процесуальної діяльності, порядок видання і реалізації передбачених процесуальних актів [234, 101].

Під адміністративними процесуальними формами В.А. Лорія розуміє «зовнішній прояв процесуальних дій, відповідно врегульовану адміністративно-процесуальним правом сукупність однорідних фактичних умов для здійснення певних адміністративно-процесуальних дій» [235, 43-44]. Учений підкреслює, що адміністративно-процесуальні дії в адміністративному процесі слід здійснювати в певних процесуальних формах, тобто для здійснення процесуальних дій слід дотримуватися певних законних умов зовнішнього прояву. Процесуальні дії

виконуються суб'єктами процесу лише в певній, точно встановленій послідовності (порядку), що визначається законодавством [235, 43-44].

В.А. Лорія виділяє загальні і спеціальні адміністративно-процесуальні форми: загальні стосуються усієї структури адміністративного процесу, а спеціальні пов'язані з видами адміністративних проваджень окремих категорій індивідуальних справ. До загальних процесуальних форм учений відносить стадії адміністративного процесу, окремі процесуальні дії, а до спеціальної – відповідні адміністративні провадження [235, 43-44].

Є.В. Додін указує, що зміст і характер правозастосовної діяльності зумовлюють специфічність її форми. У процесі правозастосування виникають різноманітні суспільні відносини, зачіпаються інтереси громадян, організацій. Тому необхідно, щоб зазначена діяльність здійснювалася в порядку, що забезпечує швидке, ефективне, раціональне й обґрунтоване застосування правових норм у конкретних життєвих ситуаціях. Цей порядок закріплюється в юридичних нормах, які призначені для регулювання суспільних відносин, що складаються у зв'язку з діяльністю уповноважених органів із застосування норм матеріального права [236, 44].

В.Д. Сорокін визначає адміністративно-процесуальну форму як ту частину загальної процедури діяльності виконавчих і розпорядчих органів державної влади, яка об'єктивно потребує правового регулювання і не може бути інакше як юридичною процедурою. При цьому учений, розглядаючи цю юридичну категорію, визначає процесуальну форму і як систему вимог юридичної процедури, що взаємодіють між собою, висуваються до учасників процесу [237, 142].

Аналіз наявних у літературі визначень засвідчив, що процесуальна форма регулює послідовність здійснення процесуальних дій, виступаючи таким чином процесуальним порядком, регламентом діяльності з розгляду і вирішення певних юридичних справ. Таке визначення найточніше розкриває призначення і характеристику процесуальної форми, і тому немає потреби в розробці нового, оригінального поняття цієї складної правової категорії та категорії

«адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма», що може бути визначена як установлений законом процесуальний порядок, регламент діяльності з розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів.

Не менш актуальним залишається питання про межі поширення поняття процесуальної форми. У юридичній літературі пропонується широке трактування цієї категорії, що становить, на думку вчених, синтез ознак різних процедурних і процесуальних форм діяльності органів держави [237, 142].

Найповніше і послідовне обґрунтування цієї концепції надав В.М. Горшенев, у роботах якого питання як про процесуальне право, так і про процесуальну форму було поставлено на рівні загальної теорії права. Учений ставить питання про можливість розробки єдиного поняття процесуальної форми на основі узагальнення процедурних правил, що визначають порядок діяльності державних органів і посадових осіб, і в результаті процесуальну форму визначає як сукупність однорідних процедурних вимог, що висуваються до дій учасників процесу і спрямовані на досягнення певного матеріально-правового результату. Процесуальна форма є особливою юридичною конструкцією, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних повноважень. Таке визначення, на його думку, однаково підходить для характеристики процесуальної діяльності усіх органів держави, а не лише органів правосуддя, стосовно яких традиційно використовувалася категорія «процесуальна форма» [238, 72].

Правозастосовній діяльності кожного органу влади притаманна своя процесуальна форма, яка зумовлює послідовність розгляду справи, порядок установлення фактичних обставин тощо. Відмінність процесуальних форм полягає в особливостях, які виявляються в обсязі правових гарантій, що забезпечують об'єктивний розгляд і вирішення юридичної справи.

Прихильники традиційного погляду на процесуальні форми як на атрибут тільки судової діяльності не враховують тієї обставини, що їх супротивники не поширюють дію процесуальної форми в традиційному розумінні на діяльність інших органів влади, а говорять лише про наявність інших процесуальних форм.

У той же час широке трактування процесуальної форми припускає синтез її поняття на базі аналізу аналогічних явищ, передусім тих, які характеризують діяльність юрисдикційних органів із реалізації норм матеріального права.

В умовах забезпечення законності підвищення якості правозастосування пов'язане з удосконаленням системи юридичних гарантій правильного застосування права, однією з яких є процесуальна форма. Установлення процесуальної форми – це обов'язкова умова ефективного правопорядку і законності.

Не вдаючись до полеміки щодо поширення процесуальної форми на іншу діяльність органів державної влади, окрім юрисдикційної, уявляємо, що адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма є одним із видів процесуальних форм і має право на існування. Адміністративно-юрисдикційна форма є самостійним правовим явищем і займає особливе місце в системі процесуальних форм.

Процесуальна форма характерна не лише для здійснення правосуддя, але також і для усіх видів юрисдикційної діяльності. С.В. Курильов справедливо відзначив, що процесуальна форма не є надбанням лише правосуддя – властиві їй ознаки спостерігаються і в діяльності несудових органів [239, 175-176]. Унаслідок цього розробка категорії процесуальної форми набуває принципового значення не лише для з'ясування змісту і структури судочинства, але також і для з'ясування змісту та структури адміністративно-юрисдикційної діяльності.

На особливості процесуальної форми впливає природа юрисдикційних органів, особливості їх організації та діяльності, відмінності в компетенції, специфічні способи вирішення справ. Усе це зумовлює відмінності під час характеристики відповідної процесуальної форми. Вирішальним чинником, що зумовлює відмінність між процесуальними формами, є предмет юрисдикційної діяльності. Саме він впливає на формування тих істотних рис, які характеризують завдання юрисдикції, принципи, структуру правових інститутів, заходи відповідальності тощо.

Так, кримінальний процес виникає у зв'язку зі злочином – найнебезпечнішим із точки зору інтересів держави і суспільства посяганням на чинний правопорядок. Ця обставина надає усій державній діяльності з розкриття злочину і покарання злочинця особливого публічного інтересу. Цивільний процес пов'язаний з цивільно-правовим спором або іншою правовою ситуацією, коли інтерес, що охороняється законом, вимагає застосування форми судового захисту. Цивільний процес, як правило, виникає лише за ініціативи зацікавленої особи. У результаті державна діяльність із захисту права в цивільному судочинстві набуває диспозитивного характеру.

Адміністративно-юрисдикційний процес виникає за наявності адміністративно-правового конфлікту, що є істотним чинником, який зумовлює існування самотійної процесуальної форми у сфері адміністративної юрисдикції. Ураховуючи особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності, щодо адміністративно-юрисдикційного процесу процесуальна форма виглядає дещо інакше, відрізняючись від процесуальних форм у цивільному і кримінальному галузях настільки, наскільки державне управління як вираження владної діяльності держави за своїми завданнями, характером, методами здійснення відрізняється від правосуддя – іншого вираження державно-владної діяльності, адже адміністративний процес є однією з юридичних форм державного управління.

Виникає необхідність виявлення деяких особливостей процесуальної форми у сфері адміністративної юрисдикції. Різноманітність форм адміністративно-правового конфлікту дає підстави говорити і про деяку специфічність прояву адміністративно-юрисдикційної процесуальної форми.

Процесуальна форма у сфері адміністративної юрисдикції має свої особливості стосовно окремих категорій адміністративних справ (форми адміністративно-правового конфлікту). Основними ознаками, що характеризують адміністративно-юрисдикційну форму, є такі:

- адміністративно-юрисдикційна форма регулює весь хід і умови розгляду справи, починаючи від її порушення і закінчуючи її виконанням;

– законодавством вирішується питання про склад учасників, послідовність, підстави і межі їх дій на кожній стадії процесу[240].

В адміністративній процесуальній формі, як і в інших процесуальних формах є свої детермінанти. Адміністративний юрисдикційний процес, а отже, й адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма зумовлені адміністративно-правовим конфліктом (як цивільний процес – конфліктом про право, а кримінальний процес – злочином), цілями адміністративної юрисдикції та принциповими основами адміністративної юрисдикції.

Адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма повинна містити певні елементи. Для процесуальної форми діяльності (так званої усної процесуальної форми) – це детальна регламентація того, хто повинен здійснювати процесуальні дії і що він повинен або може здійснювати, установлюючи таким чином коло учасників процесу і вичерпний перелік дій, здійснення яких можливе в ході вирішення справи. Проте для винесення законного рішення регламентація тільки цих питань є явно недостатньою, через що адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма закріплює послідовність і час здійснення кожної дії, зокрема, санкції за недотримання вимог закону.

Таким чином, основними елементами адміністративно-юрисдикційної форми є адміністративно-юрисдикційні провадження та стадії адміністративно-юрисдикційного процесу.

Слід зазначити, що викладена концепція не є загальновизнаною щодо змісту процесуальної форми. У зв'язку із цим заслуговує на увагу точка зору дослідників, які, враховуючи найважливішу ознаку процесуальної форми – системність, виділяють такі її компоненти: процесуальні провадження, процесуальні стадії та процесуальний режим [238]. Відповідно, на їхню думку, процесуальні провадження становлять предметну характеристику діяльності, процесуальні стадії – тимчасову. Процесуальний режим є «атмосферною» характеристикою процесуальної форми, визначальною специфікою процесуальної діяльності.

На наш погляд, «атмосферну» характеристику визначають принципові основи процесу, які найбільше впливають на процесуальну форму. Відомо, що

теорія права розрізняє разом із процесуальною формою діяльності також і форму правових документів. Перша встановлює, хто, які дії, в якій послідовності і в який строк повинен вчинити. Зміст такої форми зводиться до таких положень: вичерпно точний склад учасників юридичного процесу; їх права й обов'язки зі здійснення правових дій і проступків; послідовність здійснення таких дій. Правова форма документів зумовлює їх зміст і юридичну силу. Вона виражається у вимогах щодо обов'язкових реквізитів документів; послідовності їх розташування; часу складання; правових наслідків його винесення, а також умов юридичної нікчемності цього документа, підстав до його скасування і зміни.

На цій підставі разом з адміністративно-юрисдикційною формою діяльності і зважаючи на необхідність відображення в процесуальних актах, здійснюваних в ході процесу дій, можна говорити також про процесуальну форму документів, зміст якої регламентує склад і послідовність розташування частин і реквізитів процесуальних актів.

Елементами змісту процесуальної форми документів згідно з чинним законодавством України можна визнати: 1) види названих документів (заява, скарга, протокол, постанова тощо); 2) установлені законом реквізити кожного з них (так, ст. 256 КУпАП регламентує зміст протоколу про адміністративне правопорушення [241]; ст. 283 КУпАП регламентує зміст постанови у справі про адміністративне правопорушення; ст. 297-3 КУпАП регламентує вимоги до заяви про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення); 3) час і умови, за яких той чи інший документ буде правомірним; 4) правові наслідки недотримання встановлених чинним законодавством вимог.

Заслуговує схвалення точка зору вчених, які розділяють процесуальну форму на форму діяльності (письмову) і форму документів (усну). При цьому цілком очевидно, що усна і письмова процесуальні форми перебувають в обов'язковому діалектичному поєднанні і утворюють у своїй взаємодії єдину адміністративно-процесуальну форму.

Отже, адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма є самостійним правовим явищем і займає особливе місце в системі процесуальних форм. На базі

створених правових і організаційних передумов, про які йшлося раніше, є можливість підійти до аналізу таких елементів адміністративно-юрисдикційної форми, як адміністративно-юрисдикційні провадження і стадії адміністративно-юрисдикційного процесу.

Якщо в рамках будь-якого процесу вирішуються справи, які мають велику специфіку, то це вимагає особливих процесуальних правил. За цими критеріями (специфіка справ, специфіка норм) у рамках процесу виділяють їх специфічні частини – провадження. Так, у цивільному процесі існує окреме провадження – у справах, що виникають із публічних правовідносин, у кримінальному процесі – провадження у кримінальних справах щодо неповнолітніх.

Державній адміністрації навіть у рамках окремого адміністративного процесу доводиться вирішувати багато категорій неоднакових справ. Урегулювати процедури їх розгляду загальними процесуальними правилами можна лише частково. Тому існують специфічні види діяльності, процесуальні правила вирішення окремих категорій справ, сукупність яких і є процесуальним провадженням. Наприклад, чимало спільного в правилах розгляду адміністративних скарг і правилах призначення адміністративних покарань, але обидва види діяльності потребують і спеціальних правил.

Адміністративне провадження як частина певного адміністративного процесу – це особливий вид адміністративної діяльності щодо вирішення справ певної категорії на основі загальних і спеціальних процесуальних норм.

В адміністративно-правотворчому процесі можна виділити провадження у прийнятті актів Урядом України, прийнятті актів центральними органами виконавчої влади, прийнятті указів та інших актів главами виконавчої влади суб'єктів України тощо.

В адміністративно-правонадільчому (оперативно-розпорядчому) процесі існують такі провадження:

- комплектування особового складу (призов на військову службу, прийом до вищих навчальних закладів, прийом на державні посади);
- приватизації та усупільнення майна;

- застосування заходів заохочення до індивідуальних і колективних суб'єктів, надання їм пільг, субсидій;
- розподілу ресурсів (квартир, грошових коштів, земельних ділянок, продовольства і т.д.);
- видачі дозволів (ліцензій, допусків, прав на управління, квот тощо), іншими словами, йдеться про існування дозвільної системи;
- реєстрації (транспортних засобів, іноземних громадян та громадян України, угод з нерухомістю і т.д.);
- атестації якості продукції та послуг тощо;
- здійснення адміністративного нагляду тощо.

В адміністративно-юрисдикційному процесі відокремилися провадження:

- адміністративні скарги громадян і колективних суб'єктів;
- справи про адміністративні правопорушення;
- дисциплінарне;
- застосування заходів адміністративного припинення;
- виконання майнових санкцій.

Найпоширеніша в теорії точка зору на структуру провадження по справах про адміністративні правопорушення полягає в тому, що таке провадження складається з трьох обов'язкових та однієї факультативної стадій. До обов'язкових відносять: порушення справи, розгляд справи та виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення. Факультативною є стадія перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення[242].

Якщо подивитись на положення КУпАП, які, відповідно до теоретичних уявлень регламентують адміністративне провадження, то можна побачити, що процедура цього провадження врегульована досить фрагментарно. Так, ст. 254 КУпАП установлено, що про адміністративне правопорушення складається протокол. У ст. 256 визначено вимоги до протоколу, а у ст. 255 – осіб, уповноважених складати протоколи. Жодної норми, яка б регламентувала власне діяльність осіб, що уповноважені складати протоколи про адміністративні

правопорушення, і яка передує складенню протоколу про адміністративне правопорушення, в КУпАП немає.

Очевидно, що вказані норми не регламентують порядок здійснення діяльності уповноважених осіб, а визначають лише окремі моменти, які стосуються такої діяльності. Ці норми не визначають порядку вчинення дій і параметрів процесу, вони є статичними, і ця обставина дає підстави стверджувати, що вони навіть не є процесуальними.

Більш того, відсутні норми, які б вказували, де має складатися протокол про адміністративне правопорушення, і часові межі, у рамках яких такий протокол має бути складений. Вирішити це питання є можливим лише шляхом поглибленого аналізу норм, які регламентують застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Відповідно до ст. 259 КУпАП із метою складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено, наприклад, у поліцію. З цієї норми випливає, що протокол може бути складений тільки в двох місцях: на місці вчинення правопорушення або в тому місці, куди порушник може бути доставлений відповідно до ст. 259 КУпАП. При цьому цей перелік є виключним.

Порядок розгляду про адміністративне правопорушення визначено ст. 279 КУпАП, яка має назву «Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення». Відповідно до цієї статті розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає дану справу.

Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їхні права та обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть

участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

Варто зауважити, що представлення посадової особи, яка розглядає справу, оголошення того, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності та роз'яснення особам, які беруть участь у розгляді справи, їх прав і обов'язків, хоча і є важливими елементами розгляду, проте не визначають його змісту.

Фактично весь порядок розгляду справи сконцентровано в таких діях: оголошення протоколу про адміністративне правопорушення, дослідження доказів і вирішення клопотань. І все. Яким чином досліджуються різні види доказів і як саме вирішуються клопотання, залишається невідомим.

У той же час питання вирішення клопотань є надзвичайно важливим. Наприклад, що має робити посадова особа, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, якщо особа, яка притягається до адміністративної відповідальності заявить клопотання про її відвід? Яким чином фіксуються дії такої посадової особи щодо розгляду клопотань і результати вирішення клопотань? Яким чином має діяти посадова особа, якщо особа, що притягається до адміністративної відповідальності заперечує факт вчинення адміністративного правопорушення, а інших доказів, крім протоколу про адміністративне правопорушення, немає? Фактично у справі не залишається жодних слідів вирішення таких питань.

Не визначено також, яким чином фіксуються пояснення, надані особою, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Цікаво, що ст. 281 КУпАП передбачено ведення протоколу засідання по справі про адміністративне правопорушення, але ця вимога стосується тільки випадків розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом. Нагадаємо, що колегіальними серед органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, є тільки адміністративні комісії та виконавчі комітети місцевих рад, але на їх долю припадає надзвичайно невелика кількість справ про адміністративні правопорушення. Але основна маса справ про

адміністративні правопорушення розглядається одноособово суддями або уповноваженими посадовими особами органів виконавчої влади.

Аналогічним чином у КУпАП відсутнє визначення правил процедури і для стадії перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Відповідно до ст. 293 КУпАП, орган (посадова особа) при розгляді скарги або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення;

2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;

3) скасовує постанову і закриває справу;

4) змінює захід стягнення у межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

У той же час яким чином здійснюється перевірка законності та обґрунтованості винесеної постанови, КУпАП не визначає. Більш того, цим законом не визначено і підстав для прийняття рішень, перелічених у ст. 293 КУпАП. Фактично описання дій особи, уповноваженої розглядати скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення, зводиться до вказівки на вчинення двох дій – «перевіряє» та «приймає». Тобто можна констатувати відсутність правового регулювання процедури перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку.

У контексті досліджуваної проблеми варто звернутися й до ст. 251 КУпАП «Докази». Згідно зі цією статтею, доказами у справі про адміністративні правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші

обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Слідуючи правилам формальної логіки, можна стверджувати, що встановлювати наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, посадова особа може тільки на підставі доказів у визначеному порядку, а цей порядок має бути визначений саме законом, а не іншим нормативно-правовим актом.

Більш того, відповідно до ст. 246 КпАП порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначається цим Кодексом та іншими законами України. Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення у районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судах визначається КУпАП та законами України.

Із наведеного випливає, що єдиним джерелом процесуальних норм, якими регламентується і порядок провадження, і усі процедури у рамках цього провадження, є виключно закони.

Отже, можна прослідкувати ситуацію, коли адміністративно-процесуальний метод трапляється і в імперативних, і в диспозитивних нормах. Прикладом імперативної норми вираження адміністративно-процесуального методу може бути норма ст. 272 КУпАП, де зазначено, що на виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання [241]

Прикладом диспозитивної норми, в якій прослідковується адміністративно-процесуальний метод, є норма ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. №393/96-ВР, в якій зазначено, 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 скаргою про їх порушення [243].

2.3. Адміністративно-деліктний метод.

Комбінація «адміністративно-деліктний» у різних аспектах стала доволі поширеною у науковій літературі. У науковий обіг було запроваджено терміни «адміністративний делікт»[244-246], «адміністративно-деліктні відносини» [247-249], «адміністративно-деліктне законодавство» [250-252], «адміністративно-деліктний правовий феномен» [253], «адміністративно-деліктна юрисдикція» [254], адміністративно-деліктне право» [255-257] та «адміністративно-деліктний метод» [258]. Але найпоширенішими виявилися терміни – «адміністративно-деліктний метод» та «адміністративно-деліктний процес»[259-260].

Загальною тенденцією стало також практичне ототожнення усього, що містило у назві словосполучення «адміністративно-деліктний», із адміністративною відповідальністю, яка була урегульована КУпАП.

Для того щоб зрозуміти, що саме являє собою «адміністративно-деліктний метод», необхідно проаналізувати поняття «адміністративно-деліктний процес» та «адміністративний проступок», оскільки ці поняття взаємопов'язані.

Так, на думку В.К. Колпакова, провадження у справах про адміністративні проступки (адміністративно-деліктне провадження) – це процесуальна діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства[261, 117]. В.А. Круглов вважає, що адміністративно-деліктний процес є діяльністю суддів, органів, посадових осіб щодо порушення, розслідування, розгляду і вирішення справ, виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення [262, 7]. А.В. Кишинський пропонує під адміністративно-деліктним процесом розуміти встановлений нормами

адміністративного права порядок розгляду і вирішення справи, які стосуються адміністративних правопорушень, практичного виконання відповідних рішень, а також забезпечення прав осіб, що притягаються до адміністративної відповідальності [263]. І таке розуміння адміністративно-деліктного процесу чи адміністративно-деліктного провадження є домінуючим у сучасній науці адміністративного права.

Між іншим, окремі науковці намагаються вийти за межі такого вузького розуміння адміністративно-деліктного процесу. Так, С.С. Гнатюк зазначає: «Адміністративно-деліктний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічних органів з розслідування, розгляду, вирішення та винесення постанов, їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру [264, 125]. До нього входять провадження у справах про адміністративні проступки, дисциплінарне, виконавче, провадження з розгляду скарг» [264, 125]. Саме тут спостерігається розширення сфери адміністративного процесу за межі власне провадження у справах про адміністративні правопорушення, щоправда не зовсім зрозуміло, чому до адміністративно-деліктного процесу належить провадження з розгляду скарг, адже скарги не завжди пов'язані із адміністративними деліктами.

Цікавою є позиція стосовно того, що адміністративно-деліктні провадження – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень та винесення постанов, їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру. До даної групи належать провадження про адміністративні проступки, із застосування заходів припинення (наприклад, огляд речей, індивідуальний огляд тощо) [265, 391]. У даному випадку до адміністративно-деліктних проваджень цілком справедливо віднесені й провадження щодо застосування заходів адміністративного припинення, хоча не можна погодитися з тим, що огляд речей чи індивідуальний огляд належать саме до заходів адміністративного припинення. Це скоріше засоби забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Більш справедливим, на нашу думку, виглядає твердження, у якому адміністративно-деліктні правовідносини визначаються як урегульовані нормами адміністративно-деліктного права відносини, що виникають у зв'язку із вчиненням, установленням (документуванням) адміністративного правопорушення між суб'єктами, де однією обов'язковою стороною є представник органу влади або уповноважена владою фізична чи юридична особа, та спрямовані на припинення дії негативних (шкідливих) факторів правопорушення, відновлення законності та правопорядку, застосування до порушників заходів державного примусу, у тому числі у вигляді адміністративної відповідальності [266, 36-42].

Слід зазначити, що й у наведеному твердженні адміністративно-деліктні відносини обмежуються такими, що пов'язані із реагуванням саме на адміністративні правопорушення. Втім, дослідження свідчать, що адміністративні делікти є не лише адміністративними правопорушеннями у їх класичному розумінні, наведеному у ст. 9 КУпАП. Величезний масив адміністративних деліктів пов'язаний із вчиненням найрізноманітніших правопорушень юридичними особами. Крім того, велика кількість нормативних актів містить нормативні конструкції юридичної відповідальності, які відрізняються від адміністративної відповідальності за КУпАП, проте існують у межах предмета адміністративного права, наприклад, дисциплінарна відповідальність військовослужбовців.

На нашу думку, термінами, що містять словосполучення «адміністративно-деліктний» мають охоплюватись такі відносини, які стосуються реакції уповноважених державних органів на будь-які прояви протиправної поведінки будь-яких суб'єктів адміністративного права, а ця реакція має реалізовуватися в адміністративному порядку і бути спрямованою на покарання суб'єкта протиправного діяння, припинення такого діяння або компенсацією завданої ним шкоди.

Розуміння юридичної природи адміністративного проступку надав В.К. Колпаков, який виділяє «онтологічний і гносеологічний підходи до ознак

адміністративного проступку, проблема шкідливості й суспільної небезпеки» [267, 18]. Відповідно до цих підходів як методів дослідження адміністративно-деліктного середовища, стало можливим вийти на принципово новий рівень розуміння понять «школа» і «суспільна небезпека». Вони свідчать, що поняття «школа», «шкідливість», «суспільна школа», «об'єктивна шкідливість діяння» є онтологічними категоріями і виявляються в емпіричному вимірі. Наявність шкоди, як правило, встановлюється шляхом опису, який сам по собі вже є доказом шкідливості діяння. Суспільна небезпека – це гносеологічна категорія, її неможливо встановити шляхом онтологічного опису того, що трапилося. Така небезпека доводиться шляхом дослідження усіх ознак і характеристик факту дійсності, а в нашому випадку – проступку. Дослідження усього комплексу властивостей проступку здійснюється у відповідних організаційних формах – справах про адміністративні проступки, що є за своєю суттю гносеологічним відбитком конкретного діяння. Розслідування справи – це пізнання (дослідження) факту реальної дійсності, в онтології якого виявились ознаки делікту.

Онтологічний вимір ознак адміністративного проступку розкриває онтологію (істину факту) адміністративного делікту. Як онтологічні ознаки деліктного феномена в адміністративному праві розглянуті діяння, протиправність, винність, карність, об'єкт посягання (громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління).

Онтологічний підхід дає змогу з'ясувати наявність серед ознак проступку караності, яка називається такою в літературних джерелах, але не має нормативного закріплення. У такій ситуації виникають два припущення: перше полягає в тому, що «покарання» і «стягнення» є тотожними поняттями, друге – в тому, що «кара» і «стягнення» є різними поняттями, причому перше з них притаманне кримінальній відповідальності, а друге – адміністративній. Порівняння наведених конструкцій показує, що найбільш суттєва відмінність між кримінальним покаранням та адміністративним стягненням може бути одержана за відсутності чіткої нормативної вказівки на те, що адміністративне стягнення містить компоненти кари. Ця ситуація дала можливість на відповідному етапі

розвитку адміністративно-деліктних знань припустити, що таким чином законодавець підкреслив якісну відмінність санкцій, що застосовуються за вчинення адміністративного проступку, від санкцій, які запроваджуються за вчинення злочину. Проте юридична відповідальність за вчинення правопорушення має характер перетерплювання. У суб'єкта правопорушення у зв'язку з настанням відповідальності виникають особливі обов'язки. Специфіка цих обов'язків полягає у тому, що вони мають характер обмежень і тимчасово змінюють правовий статус суб'єкта. Такі обов'язки особу обтяжують, і вона повинна їх перетерпіти, особисто зазнати нестатків. Перетерплювання обов'язків, про які йдеться, є нічим іншим, як карою, покаранням. Таким чином, караність є однією з необхідних ознак поняття адміністративного проступку, оскільки без проступку не може бути покарання, так само як без причини немає наслідку.

Гносеологічний вимір ознак адміністративного проступку розкриває гносеологію (істину розуму) адміністративного делікту і поданий вченням про його склад. Воно посідає одне з центральних місць в адміністративно-правовій науці і має велике практичне значення: по-перше, сприяє виявленню найбільш істотних ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правовим органам правильно кваліфікувати правопорушення й обирати адекватні їм заходи впливу; по-третє, дає змогу зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян. Помітну роль у гносеології адміністративного проступку відіграють ознаки складу, що характеризують індивідуального суб'єкта. Їх можна поділити на дві групи загальні та спеціальні: загальними визнаються такі, що повинна мати будь-яка особа і які піддаються адміністративному стягненню; спеціальними – такі, що вказують на особливості правового становища суб'єктів і дають змогу диференціювати відповідальність різних категорій осіб, забезпечуючи таким чином справедливу правову оцінку вчиненого діяння [268, 19].

Стосовно адміністративно-деліктного методу, то в Особливій частині КУпАП міститься ряд норм, які регулюють суспільні відносини та встановлюють відповідальність за їх порушення.

Усі норми, які містяться в Особливій частині КУпАП можна розділити на два види. До першого належать норми позитивного регулювання, а до другого – норми негативного регулювання.

На прикладі можна прослідкувати чим відрізняються ці норми. Отже, норма ст. 120 КУпАП містить таке положення: порушення встановлених на залізничному, морському і річковому транспорті правил пожежної безпеки тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Порушення встановлених на повітряному транспорті правил пожежної безпеки тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [241].

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері пожежної безпеки. Забезпечення пожежної безпеки є невід'ємною частиною державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища. Правовою основою діяльності в галузі пожежної безпеки є Конституція України, Кодекс цивільного захисту України та правила пожежної безпеки, які регулюють відповідні відносини в окремих галузях суспільної діяльності.

Відповідно до ст. 21 Кодексу цивільного захисту України громадяни України зобов'язані: виконувати правила пожежної безпеки, забезпечувати будівлі, які їм належать на праві приватної власності, первинними засобами пожежогасіння, навчати дітей обережному поводженню з вогнем [269]. За порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, створення перешкод для діяльності посадових осіб органів державного пожежного нагляду, невиконання їх приписів винні в цьому посадові особи, інші працівники підприємств, установ, організацій та громадяни притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством. За порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів

державного пожежного нагляду підприємства, установи та організації можуть притягатися у судовому порядку до сплати штрафу.

Дотримання пожежної безпеки на залізничному, морському, річковому і повітряному транспорті регламентується Правилами пожежної безпеки на залізничному транспорті, затвердженими наказом Міністерства транспорту і зв'язку України від 21.12.2009 р. № 1322, Положенням про відомчу пожежну охорону об'єктів морського і річкового транспорту України, затвердженим наказом Міністерства інфраструктури України від 30.11.2012 р. № 729, Положенням про службу пожежної безпеки в авіаційному транспорті України, затвердженим наказом Міністерства інфраструктури України від 05.09.2012 № 533 та іншими нормативно-правовими актами.

Об'єктивна сторона правопорушення полягає у порушенні встановлених на залізничному, морському, річковому і повітряному транспорті правил пожежної безпеки. Суб'єктивна сторона – у вині у формі необережності. Суб'єктами правопорушення можуть бути будь-які осудні особи, яким виповнилося шістьнадцять років, а також посадові особи залізничного, морського, річкового і повітряного транспорту, до компетенції яких належать організація та контроль додержання пожежної безпеки.

Прикладом негативного регулювання є норма ст. 184 КУпАП, яка містить положення: ухилення батьків або осіб, які їх замінюють, від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей тягне за собою попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [241].

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, тягнуть за собою накладення штрафу від двох до чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Вчинення неповнолітніми віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років правопорушення, відповідальність за яке передбачено цим Кодексом, тягне за

собою накладення штрафу на батьків або осіб, які їх замінюють, від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Вчинення неповнолітніми діянь, що містять ознаки злочину, відповідальність за які передбачена КК України, якщо вони не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність, тягне за собою накладення штрафу на батьків або осіб, що їх замінюють, від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері охорони прав та інтересів неповнолітніх.

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого статтею, полягає в: 1) ухиленні батьків або осіб, які їх замінюють, від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей (ч. 1); 2) вчиненні неповнолітніми віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років правопорушення, відповідальність за яке передбачено КК (ч. 2); 3) вчиненні неповнолітніми діянь, що містять ознаки злочину, відповідальність за які передбачена КК, якщо вони не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність (ч. 3).

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. № 2402-III на кожного з батьків покладається однакова відповідальність за виховання, навчання і розвиток дитини. Батьки або особи, які їх замінюють зобов'язані виховувати дитину, піклуватися про її здоров'я, фізичний, духовний і моральний розвиток, навчання, створювати належні умови для розвитку її природних здібностей, поважати гідність дитини, готувати її до самостійного життя та праці. Виховання дитини має спрямовуватися на розвиток її особистості, поваги до прав, свобод людини і громадянина, мови, національних історичних і культурних цінностей українського та інших народів, підготовку дитини до свідомого життя у суспільстві в дусі взаєморозуміння, миру, милосердя, забезпечення рівноправності всіх членів суспільства, злагоди та дружби між народами, етнічними, національними, релігійними групами [270].

Батьки або особи, які їх замінюють, несуть відповідальність за порушення прав і обмеження законних інтересів дитини на охорону здоров'я, фізичний і духовний розвиток, навчання, невиконання та ухилення від виконання батьківських обов'язків відповідно до закону.

Відповідно до ст. 12 КпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. За правопорушення неповнолітніх, які не досягли шістнадцятирічного віку, відповідальність несуть батьки або особи, які їх замінюють.

Відповідно до ст. 22 КК України кримінальній відповідальності підлягають особи, яким до вчинення злочину виповнилося шістнадцять років. Особи, що вчинили злочини у віці від чотирнадцяти до шістнадцяти років, підлягають кримінальній відповідальності лише за умисне вбивство (ст. 115 – 117), посягання на життя державного чи громадського діяча, працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця, судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя, захисника чи представника особи у зв'язку з діяльністю, пов'язаною з наданням правової допомоги, представника іноземної держави (ст. 112, 348, 379, 400, 443), умисне тяжке тілесне ушкодження (ст. 121; ч. 3 ст. 345, 346, 350, 377, 398), умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження (ст. 122, ч. 2 ст. 345, 346, 350, 377, 398), диверсію (ст. 113), бандитизм (ст. 257), терористичний акт (ст. 258), захоплення заручників (ст. 147 і 349), зґвалтування (ст. 152), насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом (ст. 153), крадіжку (ст. 185, ч. 1 ст. 262, 308), грабіж (ст. 186, 262, 308), розбій (ст. 187, ч. 3 ст. 262, 308), вимагання (ст. 189, 262, 308), умисне знищення або пошкодження майна (ч. 2 ст. 194, 347, 352, 378, ч. 2 та 3 ст. 399), пошкодження шляхів сполучення і транспортних засобів (ст. 277), угон або захоплення залізничного рухомого складу, повітряного, морського чи річкового судна (ст. 278), незаконне заволодіння транспортним засобом (ч. 2, 3 ст. 289), хуліганство (ст. 296). За

вчинення неповнолітніми діянь, що містять ознаки злочину, якщо вони не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність, адміністративну відповідальність несуть батьки або особи, які їх замінюють [271].

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і у формі необережності.

Суб'єктом правопорушень є батьки неповнолітнього або особи, що їх замінюють.

Дана норма є саме прикладом негативного регулювання, оскільки саме процес виховання батьками дітей не регламентований і не закріплений в нормах діючого законодавства, тобто дана норма передбачена лише КУпАП та регулюється через відповідальність.

Наступний приклад негативного регулювання – норма ст. 173 КУпАП дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян, тягне за собою накладення штрафу від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від одного до двох місяців із відрахуванням двадцяти процентів заробітку, а в разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи порушника, застосування цих заходів буде визнано недостатнім, – адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері громадського порядку. Громадський порядок - це зумовлена потребами суспільства система врегульованих правовими та іншими соціальними нормами відносин, що складаються у громадських місцях у процесі спілкування людей, і яка має на меті забезпечення спокійної обстановки суспільного життя, нормальних умов для праці і відпочинку людей, для діяльності державних органів, а також підприємств, установ та організацій. Відмінною особливістю дрібного хуліганства від хуліганства, що наказується в кримінальному порядку, є те, що воно не має характеру грубого порушення громадського порядку, яке причиняє суттєву шкоду суспільним відносинам, правовим та законним інтересам громадян. Дрібне

хуліганство необхідно відрізняти від таких схожих дій, як самоправство, приниження гідності, нанесення побоїв або інших проступків, які мають наслідком адміністративну відповідальність (поява у нетверезому стані у громадських місцях, порушення правил руху і т. ін.).

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого статтею, полягає у нецензурній лайці в громадських місцях, образливому ставленні до громадян та інших діях, що порушують громадський порядок і спокій громадян.

Найпоширенішою формою дрібного хуліганства є нецензурна лайка у громадських місцях, під якою необхідно розуміти найбільш цинічні лайки, що належать, як правило, до сфери статевих відносин, непристойні висловлювання, один із найогидніших різновидів словесної брутальності. Іншою формою цього правопорушення є образливе ставлення до громадян, під яким необхідно розуміти докучливу поведінку, пов'язану з образливими діями, що зневажають честь і гідність людини та утискають будь-чию волю, до того ж у грубій розв'язній манері. Це може бути: хапання за одяг, насильницьке утримання за руки, демонстративне зривання головного убору, вимога дати цигарку або пускання в обличчя диму від неї, непристойна пропозиція дівчині та інші подібні дії. Для всіх цих випадків характерним є ігнорування волі та бажання оточення, прагнення нав'язати свою волю, а точніше – свавілля.

Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони цього правопорушення є місце його скоєння, а саме - громадське місце, яке дістало законодавче визначення як частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, що доступна або відкрита для населення вільно чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, зокрема, під'їзди, підземні переходи, стадіони (Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» від 22.09.2005 р. № 2899-IV) [272].

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини у формі прямого або непрямого умислу. Особа усвідомлює, що її дії протиправні, вона передбачає, що у результаті їх здійснення будуть порушені громадський порядок і прагне до цього. Елементом суб'єктивної сторони дрібного хуліганства є

також мотив задоволення індивідуальних потреб самоствердження шляхом ігнорування гідності інших людей.

Суб'єктом правопорушення можуть бути особи, яким виповнилося шістнадцять років.

Норми даної статті також передбачають негативне регулювання, тобто законодавством не регламентовано, що саме є дрібним хуліганством, як визначити ту чи іншу дію хуліганством, як зрозуміти дрібне воно чи здійснене у великих масштабах, що розуміти під іншими діями, які порушують громадський порядок та спокій громадян. Тобто відповідальність у зв'язку з порушенням даної норми буде встановлена суб'єктивно, оскільки законодавство не містить відповіді на ряд питань. Норма статті передбачена лише КУпАП та регулюється лише через відповідальність.

Норми ст. 173-1 КУпАП містить норму: поширювання неправдивих чуток, що можуть викликати паніку серед населення або порушення громадського порядку, –тягне за собою накладення штрафу від десяти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до одного місяця з відрахуванням двадцяти процентів заробітку.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері громадського порядку.

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого, полягає у поширюванні неправдивих чуток, що можуть викликати паніку серед населення або порушення громадського порядку. Неправдивими чутками є вістка, повідомлення про когось, що суперечить (не відповідає) дійсності (правді, істині). Предметом таких чуток (повідомлень) можуть бути будь-які факти, що можуть викликати паніку серед населення або порушення громадського порядку. Це, наприклад, повідомлення про нібито не роботу громадського транспорту, радіаційні та інші викиди, перекриття руху транспорту, зараження питної води, масове зловживання владними повноваженнями працівників правоохоронних органів тощо. Паніка – це раптове замішання, розгубленість або прояв страху у випадку небезпеки.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і у формі необережності.

Суб'єктом правопорушення може бути особа, якій виповнилося шістнадцять років.

Приклад даної норми також описує негативне регулювання, оскільки це також суб'єктивне визначення, не регламентоване законодавством, норма закріплена лише в КУпАП та регулюється через відповідальність.

Прикладом негативного регулювання також є ст. 178, що стосується розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і появи в громадських місцях у п'яному вигляді. Розпивання спиртних напоїв на вулицях, на стадіонах, у скверах, парках, у всіх видах громадського транспорту та в інших громадських місцях, крім підприємств торгівлі і громадського харчування, в яких продаж спиртних напоїв на розлив дозволений виконавчим органом сільської, селищної, міської ради, або поява в громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, – тягне за собою попередження або накладення штрафу від одного до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення, тягнуть за собою накладення штрафу від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені ч. 1 ст. 178 КУпАП, вчинені особою, яка двічі протягом року піддавалась адміністративному стягненню за розпивання спиртних напоїв у громадських місцях або появу в громадських місцях у п'яному вигляді, тягнуть за собою накладення штрафу від шести до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, а у виняткових випадках, якщо за обставинами справи і з урахуванням особи порушника застосування цих заходів буде визнано недостатнім, – адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері громадського порядку.

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого коментованою статтею, полягає у розпиванні спиртних напоїв у громадських місцях і появі в громадських місцях у п'яному вигляді.

Об'єктивна сторона діяння «розпивання спиртних напоїв у громадських місцях» полягає виключно в активних діях із вживання спиртних напоїв. Протиправним є розпивання будь-яких спиртних напоїв горілки, коньяку, вин, самогону чи інших алкогольних напоїв домашнього виготовлення. Що стосується розпивання у громадських місцях одеколонів, лосьйонів, політури та інших одурманюючих рідин на спиртовій основі, то такі дії також слід розцінювати як адміністративний проступок. Досягнення стану алкогольного сп'яніння є не обов'язковим, оскільки достатньо одного факту їх розпивання в місцях, спеціально не встановлених для цих цілей. Сутність поняття «розпивання» охоплює не тільки сам факт вживання спиртного напою, але й дії, що передують йому (наприклад, розливання спиртного напою в стакани).

Іншим видом дій, які утворюють об'єктивну сторону цього правопорушення, є поява в громадських місцях у нетверезому стані, що ображає людську гідність і громадську мораль, під якою необхідно розуміти: поведінку особи у стані сп'яніння, яка явно порушує загальновизнані норми (непристойні висловлювання або жести, грубі вигуки, нав'язливе ставлення до громадян тощо); коли порушник має непристойний зовнішній вигляд, що викликає відразу (брудний, мокрий, розстебнутий одяг тощо); через сп'яніння особа повністю чи значною мірою втратила орієнтування (безцільно стоїть чи безцільно пересувається з місця на місце, у неї порушена координація рухів, звідси - нестійкість, хитка хода); п'яний повністю безпорадний (у непритомному стані). До того ж не має значення вид ужитого напою, що містив алкогольну складову (це може бути пиво або інший слабоалкогольний напій), які не віднесені до спиртних напоїв та розпивання яких у громадських місцях не заборонено.

Не можна притягувати до адміністративної відповідальності тільки за сам факт появи у п'яному вигляді у громадському місці, якщо поведінка особи при цьому є пристойною.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини як у формі прямого або непрямого умислу.

Суб'єктом правопорушення може бути особа, якій виповнилося шістнадцять років.

Дана норма описує саме негативне регулювання, яке виходить з норм моралі, нормативно-правова база, яка б регулювала дане питання повністю відсутня. Деяка інформація міститься в коментованому КУпАП, але відповідальність установлюється виходячи з норм моралі.

Прикладом негативного регулювання є норма ст. 179 щодо розпивання спиртних напоїв на виробництві.

Розпивання спиртних напоїв на виробництві (на робочих місцях, у приміщеннях і на території підприємств, установ, організацій) або перебування на роботі у нетверезому стані, тягне за собою накладення штрафу від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Участь майстрів, начальників дільниць, змін, цехів та інших керівників у розпиванні з підлеглими їм працівниками спиртних напоїв на виробництві або невжиття ними заходів до відсторонення від роботи осіб, які перебувають у нетверезому стані, або приховування ними випадків розпивання спиртних напоїв чи появи на роботі в нетверезому стані підлеглих їм працівників тягне за собою накладення штрафу від чотирьох до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління та громадського порядку.

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого статтею, полягає у розпиванні спиртних напоїв на виробництві (на робочих місцях, у приміщеннях і на території підприємств, установ, організацій); перебуванні на роботі в нетверезому стані; участі майстрів, начальників дільниць, змін, цехів та інших керівників у розпиванні з підлеглими їм працівниками спиртних напоїв на виробництві, невжитті ними заходів щодо відсторонення від роботи осіб, які

перебувають у нетверезому стані, або приховуванні ними випадків розпивання спиртних напоїв чи появи на роботі в нетверезому стані підлеглих їм працівників.

Розпивання спиртних напоїв – у коментарі до ст. 178. Факт перебуванні працівника на роботі в нетверезому стані може бути визначений як керівником, так і на підставі його огляду, який проводиться згідно з вимогами Інструкції про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння в заклади охорони здоров'я та проведення огляду з використанням технічних засобів, яка затверджена наказом МВС, МОЗ, МЮ від 24.02.1995 р. № 114/38/15-36-18. Відповідно до п. 3.2 цієї Інструкції: якщо особа направляється з підприємства, установи чи організації, у неї повинно бути письмове звернення, завірене відповідною печаткою. Допускається проведення огляду за особистим зверненням громадянина на підставі його письмової заяви. Особа, яка направлена на огляд за письмовим зверненням підприємств, установ чи організації, може прибути у заклад охорони здоров'я як самотійно, так і в присутності уповноважених працівників цих підприємств. Особи, які мають бути оглянуті в закладах охорони здоров'я, повинні бути доставлені до місця проведення огляду не пізніше двох годин із моменту встановлення підстав для його проведення. Якщо огляд у повному обсязі провести неможливо через характер спричинених особі травм, то в лікувальному закладі в обов'язковому порядку проводяться дослідження для встановлення наявності (концентрації) алкоголю в біологічних середовищах організму. За згодою чи на вимогу особи, яка оглядається, у разі її незгоди з отриманими результатами, проводяться аналогічні дослідження. В усіх випадках лікарі лікувально-профілактичних закладів відповідно до порядку, передбаченого Міністерством охорони здоров'я України, складають за визначеною формою протокол огляду для встановлення стану сп'яніння.

Місцем вчинення цього правопорушення є виробництво, тобто робочі місця, приміщення і території підприємств, установ, організацій.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини у формі прямого умислу.

Суб'єктами правопорушення можуть бути громадяни, які є працівниками підприємства, установи, організації будь-якої форми власності.

У теорії права вважається, що правовий інститут – це група норм права, пов'язаних між собою предметно-функціональними зв'язками, які регулюють конкретний вид суспільних відносин і набувають на підставі цього відносної сталості і самостійності функціонування [273, 52], або сукупність норм, що становлять частину галузі права, регулюють вид або певну сторону однорідних суспільних відносин [274, 89], або сукупність однопорядкових норм, що регулюють певний вид суспільних відносин [275].

Нормами про адміністративно-деліктний метод регулюється дійсно цілий вид суспільних відносин, а саме – відносини з приводу реакції уповноважених суб'єктів на різноманітні правопорушення, стосовно негативного регулювання відносин.

Переважає більшість учених-адміністративістів визнає існування інституту адміністративної відповідальності, проте не згадує про інші прояви юридичної відповідальності, яких дуже багато в законодавстві, що виступає джерелом адміністративного права. Обходять увагою і питання інституалізації значного масиву норм, якими регулюються відносини щодо припинення протиправної діяльності тощо, і саме ствердження, що повноцінним інститутом адміністративного права є саме адміністративний метод, долає цю невизначеність.

На нашу думку, процесуальні норми, якими регулюється спосіб, у який діють органи державної влади і який визначений законодавством, є невід'ємною частиною цього інституту, оскільки вони не мають самостійного значення без адміністративного методу. Нормами провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарних проваджень, проваджень щодо застосування заходів адміністративного припинення регламентується, перш за все, діяльність уповноважених суб'єктів щодо способу діяльності, безпосереднього застосування методу та його практичної реалізації. Відтак, якщо винести адміністративно-деліктний метод за межі проваджень, самі ці провадження втрачають сенс. Власне існування проваджень та адміністративних проступків зумовлене існуванням

адміністративно-деліктного методу як такого і саме метод є відображенням механізму реалізації останнього. Отже, все це дає підстави виділити метод із механізмом реалізації в окремий повноцінний інститут адміністративного права, що міститься як в імперативних, так і в диспозитивних нормах.

Висновки до Розділу 2.

1. У результаті дослідження низки наукових джерел визначено, що правовий статус – це комплексна категорія, що має чітку стабільну структуру, встановлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов'язків та гарантій їх реалізації визначає місце суб'єкта в системі суспільних правовідносин.

2. З'ясовано, що адміністративно-правовий статус є способом реалізації методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

3. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус – це сукупність цілей, завдань та функцій здійснення органу державної влади, який визначає місце органу державної влади в структурі державного апарату, організаційні заходи щодо діяльності органу, характеризує обсяг та зміст діяльності органу чи посадової особи, здійснює розмежування з функціями інших суб'єктів, встановлює певний розподіл функцій, які реалізуються органами виконавчої влади загалом.

4. Доведено, що адміністративно-правовий статус складається із таких блоків: цільового блоку; структурно-організаційного; юридичної відповідальності.

5. Стверджується, що статусний метод являє собою сукупність правових норм, що передбачає визначення правосуб'єктності певного учасника правових відносин, тобто визначення кола притаманних йому суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, а також його право- і дієздатності.

6. Обґрунтовано, що статусний метод реалізується в імперативних та в диспозитивних нормах. Імперативність адміністративно-статусного методу виражається в обов'язках та повноваженнях компетентних органів державної влади та посадових осіб. Диспозитивність адміністративно-статусного методу реалізується в основних правах компетентних органів державної влади та посадових осіб, передбачених законодавством.

7. На підставі вивчення низки праць вітчизняних науковців у галузі адміністративного права з'ясовано, що юридичний процес – це свідомо, цілеспрямована діяльність, яка полягає в реалізації владних повноважень суб'єктами публічної влади, запрограмована на досягнення певних юридичних результатів, вирішення адміністративних справ, здійснювана в процесуальній формі, тобто в розгорнутій детальній регламентації діяльності.

8. Встановлено, що процесуальна форма – це установлений законом певний процесуальний порядок, який регулює послідовність здійснення низки процесуальних дій, виступаючи регламентом діяльності з розгляду і вирішення юридичних справ.

9. Обґрунтовано, що адміністративно-процесуальна форма є засобом реалізації методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

10. З урахуванням позиції науковців у сфері адміністративного права визначено, що адміністративно-процесуальна форма – це система процесуальних норм, яка регулює хід і умови розгляду справи, починаючи від її порушення і закінчуючи її виконанням, вирішуючи питання про склад учасників, послідовність, підстави і межі їх дій на кожній стадії процесу. Виділено елементи адміністративно-процесуальної форми – адміністративно-юрисдикційні провадження та стадії адміністративно-юрисдикційного процесу.

11. Адміністративно-юрисдикційне провадження – це особливий вид адміністративної діяльності щодо вирішення справ певної категорії на основі загальних та спеціальних правових норм. Стадія адміністративно-юрисдикційного процесу – це елемент адміністративно-процесуальної форми, послідовність здійснюваних дій з метою досягнення певного результату.

12. Визначено, що адміністративно-процесуальний метод – це спосіб, передбачений Конституцією України та законами України, у межах якого повинні діяти органи державної влади та органи місцевого самоврядування з метою адміністративного провадження справ.

13. Адміністративно-процесуальний метод реалізується в імперативних та диспозитивних нормах та передбачає певну процесуальну форму, в межах якої

реалізуються суб'єктивні права, юридичні обов'язки суб'єктів адміністративно-правового регулювання з метою адміністративного провадження справ.

14. На основі онтологічного та гносеологічного підходів з'ясовано, що адміністративний делікт – це передбачене законом протиправне діяння, яке є підставою застосування до особи, що його вчинила, адміністративних санкцій.

15. Зроблено висновок, що адміністративно-деліктне провадження – це урегульований нормами адміністративного права порядок застосування адміністративних санкцій до осіб, що вчинили діяння, що має ознаки адміністративного делікту.

16. На підставі аналізу наукових джерел визначено, що адміністративно-деліктне право – це сукупність норм, що регулюють підстави і порядок застосування адміністративних санкцій до осіб, які вчинили діяння, що має ознаки адміністративного делікту.

17. Здійснено аналіз норм позитивного та негативного регулювання нормами Особливої частини КУпАП та запропоновано визначення, що адміністративно-деліктний метод є сукупністю способів і прийомів владно-розпорядчої діяльності, які застосовують уповноважені органи і посадові особи у процесі притягнення до адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб з метою подальшого накладення на них передбачених законодавством адміністративних стягнень при обов'язковому дотриманні встановленої процесуальної форми.

18. Адміністративно-деліктний метод реалізується в імперативних та диспозитивних нормах. Імперативність адміністративно-деліктного методу полягає в конкретному адміністративному стягненні за адміністративний делікт, накладеному органом державної влади. Диспозитивність передбачає можливість вибору виду адміністративного стягнення за здійснений адміністративний делікт до фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративного делікту.

РОЗДІЛ 3. ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

3.1. Ефективність методів адміністративно-правового регулювання.

Проблеми ефективності правового регулювання привертали увагу багатьох вчених-юристів [276-280]. Більш того, висловлена точка зору, згідно з якою «необхідне створення синтетичної теорії ефективності правового регулювання, що охоплює всі правові засоби і всі варіанти процесу правового регулювання в їх взаємозалежності» [281]. Таким чином, достатня розробленість загальних питань ефективності підтверджує своєчасність і актуальність більш поглибленого вивчення ефективності методів адміністративно-правового регулювання.

У зв'язку з цим становить науково-практичний інтерес дослідження проблеми ефективності саме системи правових методів. Проведений аналіз соціально-юридичної природи правового методу і його видів є науковою базою для визначення основних шляхів підвищення ефективності методів адміністративно-правового регулювання, необхідних для вдосконалення правотворчої і правозастосовчої діяльності компетентних органів в умовах становлення багатуукладної економіки.

Перш ніж приступити до аналізу основних шляхів підвищення ефективності методів адміністративно-правового регулювання, висловимо своє ставлення до термінологічного значення категорії ефективності. Спочатку необхідно розмежовувати подібні, але не тотожні поняття «ефект» і «ефективний». Ефект – це результат, наслідок яких-небудь причин, дій» [282, 288]. Смысловое значення категорії «ефективний» дещо ширше. У Великій радянській енциклопедії це поняття трактується як «дає ефект, що приводить до потрібних результатів, діючий». Отже, ефективні лише ті правові заходи, які викликають потрібні, тобто суспільно корисні результати. Отримання негативних наслідків взагалі не дає змогу говорити про ефективність викликаних їх юридичних заходів, про що свідчить і етимологічне значення цієї категорії. Крім того, ефективність правових

заходів – це не просто результат (ефект), а «робота» юридичних заходів впливу, виражена в досягненні (поставленої перед ними) мети або отриманні деякого позитивного результату на шляху до її досягнення. Тобто, «ефективність» виступає узагальненим вираженням проблеми раціональних способів досягнення мети [283, 48].

Так, заслуговує на підтримку думка В. А. Козлова, про те, що ефективність – це функціонально-цільова категорія [284, 109-115]. Вона тісно пов'язана як з функцією, виконуваною, наприклад, методами адміністративно-правового регулювання, так і з поставленою метою. Отже, про їх ефективність можна судити лише по тих результатах, до яких приводить реалізація даного методу адміністративно-правового регулювання. Ефективність засобів впливу завжди реальна. Можлива ефективність – це ще не ефективність.

При такому підході до розуміння ефективності центр уваги переноситься на те, щоб у міру необхідності підвищити дієвість аналізованого правового встановлення, домогтися необхідного або бажаного розвитку предмета його регулювання. Проте слід мати на увазі, що ефективність правових заходів не означає тільки повного збігу результату реалізації та цілі. Якщо вони збігаються, то це є найбільш бажаним, оптимальним варіантом. Але розбіжність результату і мети (звичайно, при наявності позитивного результату) дає змогу говорити про певну ефективність правової міри, хоча, можливо, і меншою мірою. У зв'язку із цим видається правильним критичний підхід до тих визначень ефективності, в яких вона ототожнюється тільки з її оптимальним варіантом [285, 41-48]. Ефективність навіть окремо взятого правового засобу може мати в різний час і при неоднакових умовах різні рівні. У літературі вони диференціюються по-різному. Однак сам факт їх виділення здатний принести велику практичну користь, оскільки націлює правотворчі органи на роботу по вдосконаленню діючих і створення нових, більш ефективних, правових встановлень.

Отже, ефективність методів адміністративно-правового регулювання – це комплексне поняття, яке залежить від економічних, соціальних, політичних, організаційних та інших факторів та полягає в оцінці результату отриманого при

регулюванні суспільних відносин в процесі здійснення владно-розпорядчої діяльності, виражене в досягненні встановлених цілей найбільш раціональним способом, враховуючи результати та витрати, ступінь впливу управлінської праці на підсумки діяльності, досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених і впливових сил у результатах діяльності.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що ступінь ефективності тих чи інших правових заходів визначається з урахуванням, по-перше, оцінки результату, отриманого при регулюванні суспільних відносин; по-друге, на основі зіставлення результату та тієї мети, яку ставив автор даного нормативного встановлення.

Для ефективності різних правових засобів необхідне дотримання конкретних умов, вимог, які слід ураховувати в процесі правотворчої і правозастосовної діяльності. Їх перелік, наведений в юридичній літературі, багато в чому залежить від позицій авторів з приводу загального поняття ефективності, а адресуються вони, як правило, або праву в цілому, або нормам, що належать до різних галузей права [286, 155].

На нашу думку, уявити сучасну систему методів правового регулювання України у вигляді цілісного утворення, це означає, по-перше, виділити елементний склад системи ефективності застосування методів правового регулювання, розкрити її інтегративні якості, утворені в результаті взаємодії її частин, установити взаємозв'язок між структурними частинами і середовищем її існування, а по-друге, простежити виникнення, тенденції та перспективи її розвитку.

Застосувавши ці системні вимоги до дослідження методів правового регулювання, ми спробуємо показати, як вони виявляються у природі функціонування права.

Із урахуванням викладеного необхідно зупинитися на таких основних компонентах системи методів правового регулювання, як:

- кінцеві елементи (елементарні частини системи методів правового регулювання);

- підсистеми (визначення складу, структури);
- взаємозв'язку елементів;
- виявлення зовнішніх і внутрішніх системоутворюючих чинників (навколишнє середовище і т.д.).

Перераховані аспекти, на нашу думку, є обов'язковими для системного дослідження методів правового регулювання як цілісного утворення. В інших наукових роботах вони можуть змінюватися, доповнюватися, конкретизуватися різними підвидами.

Ми вже детально зупинялися у попередніх розділах дослідження на характеристиці методу адміністративно-правового регулювання як самостійної категорії. Тут же він виступає як елементарна частина системи методів правового регулювання. Пізнати ціле, цілісну систему – це «означає відобразити в свідомості людини, у певних поняттях його внутрішню природу, його характерні риси, сторони, особливості будови» [287, 52]. Саме з цього аспекту ми і почнемо вивчати систему методів правового регулювання на сучасному етапі розвитку суспільства, а вже потім розглянемо інші прояви системи.

Системна методологія спрямована на отримання цілісного бачення досліджуваного явища та загального уявлення про його елементно-структурні рівні і зрізу [288, 34]. Всесвіт невичерпний і складається з нескінченного числа елементів і зв'язків, прийнятих як спостережувані і неподільні величини. Визнано, що абсолютно неподільних елементів немає, проте для даної проектованої системи методів правового регулювання приймається неподільним. Тому при виділенні «кінцевих» частин системи методів правового регулювання пріоритетне значення матиме рівень його вивчення як системи. Так, можна виділити вже зазначені методи адміністративно-правового регулювання – адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний та адміністративно-деліктний.

Одним з основних властивостей системи методів правового регулювання виступає наскрізний характер її будови. У термінології деяких авторів якість називається і описується як «відносність» [289, 34-35]. Суть нашого дослідження полягає в тому, що кожен із методів правового регулювання є (і може бути

представлений) одночасно елементом структури системи вищого порядку і самостійним системним утворенням, що складається з відповідних елементів (способів правового регулювання). «Якщо ми приймемо будь-який елемент за систему, то навколишнє його середовище утворює систему вищого порядку, а кожен елемент обраної нами системи може бути розглянуто як система видова і т.д. Таким чином, будь-яка система виявляється як завгодно складною», - зазначає Б. В. Алхібінській [290, 37].

У системі методів правового регулювання метод адміністративно-правового регулювання розглядається нами як однорівнева, умовно неподільна частка. Звісно ж, що на рівні функціонування правової дійсності, наприклад, основними (умовно неподільними) елементами можуть виступати правові явища, що відображають динамічний аспект правового регулювання: правові засоби, способи та інші категорії, що становлять зміст правового регулювання суспільних відносин. Але зазначений ряд правових явищ виявляється лише на рівні функціонування системи, характеризує специфіку зв'язків між методами правового регулювання в їх внутрішньому русі.

Система методів правового регулювання у процесі функціонування активно впливає на свої компоненти, перетворюючи їх. Тому їх число і характеристики не є постійними величинами. У результаті життєдіяльності права вихідні елементи розглянутої нами системи можуть зазнавати помітних змін – здобувати або втрачати деякі свої властивості. Перетворенням піддаються і властивості, які зберігаються елементами. Визначивши елементи, що утворюють сучасну систему методів правового регулювання, перейдемо до аналізу її підсистем.

У теперішній час наявність структури у складно організованих систем відзначається практично усіма системоаналітиками [291, 59]. Елементи всіх складних систем характеризуються високим ступенем організації і об'єднуються у підсистеми, які розташовані ієрархічно. Раніше наведена нами класифікація методів у цілому вказує на внутрішній устрій, структуру системи методів правового регулювання, підкреслюючи системність утворюючих її елементів і

наявність підсистем – різні за своєю природою цілісні освіти методів, з яких складається динаміка всієї системи.

Складність і багатоаспектність правової реальності, поліструктурності суспільного життя, різноманітні види соціально правових зв'язків детермінували існування в системі методів правового регулювання різних підсистем, які об'єднують однорідні методи у межах одного рівня («по горизонталі») і становлять її структуру.

Так, нами виділено підсистеми, які можна подати у вигляді своєрідної піраміди, що складається з чотирьох рівнів:

перша – це верхівка піраміди, яку представляє єдиний (загальний) метод правового регулювання;

друга – диспозитивний та імперативний методи, які утворені із загального методу;

третя – міжгалузеві методи (заохочення і т.п.);

четверта – основа піраміди, яку становлять галузеві методи.

Наведені підсистеми мають відносну самостійність, розвиваються за своїми специфічними закономірностями, виявляються при будь-якому типі правового регулювання, і саме вони беруть участь у процесі функціонування системи методів правового регулювання. Простежується такий взаємозв'язок і ієрархічне розташування підсистем: верхівкою конструкції є метод адміністративного права, тобто загальний метод - обумовлений особливостями предмета правового регулювання адміністративного права загальний спосіб реалізації виконавчої влади. Загальний метод правового регулювання включає імперативні та диспозитивні методи. На їх основі застосовуються міжгалузеві методи, тобто заохочення, стимулювання, примус, заборона та інші. І, нарешті, в основі цієї конструкції лежать методи адміністративно-правового регулювання – сукупність правових засобів та способів, що використовуються уповноваженими суб'єктами для регулювання суспільних відносин у процесі реалізації та виконання адміністративних завдань, функцій та досягнення цілей органами виконавчої влади, враховуючи об'єктивні закони суспільного розвитку, які включають

адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний та адміністративно-деліктний методи.

Ми виділили як основні методи адміністративно-правового регулювання (адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний та адміністративно-деліктний), оскільки, на нашу думку, саме вони регулюють найважливіші сфери суспільних відносин та відображені у кожному нормативно-правовому акті України. Якщо метою прийняття нормативно-правового акта є визначення правового статусу того чи іншого суб'єкта, то основним методом правового регулювання є адміністративно-статусний. Саме метод передбачає визначення за допомогою різноманітних правових норм правосуб'єктності певного учасника правових відносин, тобто визначення кола притаманних йому суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, а також його право- і дієздатності. Якщо метою нормативно-правового акта є регламентація процедур реалізації суб'єктивних прав або юридичних обов'язків суб'єктів правовідносин, то для адміністративно-правового регулювання використовується метод надання адміністративно-процесуальної форми. Досить часто у нормативно-правових актах застосовують метод адміністративно-деліктного регулювання, який полягає у тому, що регулювання суспільних відносин відбувається шляхом визначення моделей суспільно-шкідливої, небажаної для суспільства поведінки і встановлення заходів юридичної відповідальності за вчинення відповідних діянь. Система методів правового регулювання виступає як комплекс взаємопов'язаних елементів, що утворюють якісно нове явище. При цьому компоненти такої системи набувають нових ознак, що характеризують їх як складові частини конкретної системи методів правового регулювання.

Елементи системи методів правового регулювання не є абстрактними поняттями, що існують самі по собі, а складними системами, які взаємодіють між собою суворо вибірково. Інакше кажучи, характер і якість зв'язку залежать від особливостей того чи іншого елемента, що перебувають у взаємодії. Наприклад, деталі в автомашині взаємодіють між собою лише шляхом зіткнення поверхонь, не зазнаючи ніяких внутрішніх змін. Взаємодія – це чисто механічне поняття. У

системі методів правового регулювання зовсім інша картина. У взаємодії методів правового регулювання виявляються їхні внутрішні властивості. Методи, що входять у систему, зазнають певних якісних змін, завдяки чому утворюються підсистеми, причому взаємозалежність методів настільки очевидна, що вони вже не можуть розглядатися ізольовано.

Це надзвичайно важливий момент у розумінні суті системи методів правового регулювання і структури її підсистем. Оскільки методи, що входять у систему, взаємодіють лише певними властивостями, функціями, та система у цілому якісно відрізняється від суми якостей складових її елементів. У зв'язку з цим структура системи в певному сенсі є незалежною від елементів. Це означає, що можлива заміна методів правового регулювання у підсистемі на якісно інші, але такі, що володіють одним або кількома властивостями, подібними до взаємодіючих властивостей замінних методів. Так, при регулюванні конкретних суспільних відносин без особливого збитку можна замінити метод рекомендації на метод заохочення.

Виходячи зі сказаного, можна виділити дві стадії функціонування методів правового регулювання як системи: першу, що передбачає визначення у системі правових методів конкретних елементів (підсистем) для правового регулювання, громадських відносин, і друга – це коригування спочатку обраних методів залежно від отриманого результату при їх використанні для подальшого регулювання суспільних відносин.

На першій стадії відбувається створення певної системи методів правового регулювання для найбільш оптимального регулювання конкретних суспільних відносин з урахуванням характеристик обраних методів і їх взаємозв'язку. Учасники правотворчого процесу намагаються впливати на правову ситуацію в майбутньому, яка залежить від їх миттєвих дій на основі аналізу ситуації і прогнозів її розвитку. Причиною створення неефективної системи методів правового регулювання, таким чином, можуть служити як хибна оцінка ситуації, невірні очікування її розвитку, так й інші суб'єктивно-об'єктивні комплекси зв'язків, що визначають дефектність правотворчого процесу. Однак адекватно

оцінити ступінь спотворення уявлень учасників процесу неможливо через існування рефлексивної петлі – мислення учасників процесу впливає на його хід. Наявність як правдоподібної, так і неправдоподібної теорії, припущення, правових пристрастей і уявлень суб'єктів законотворчого процесу змінюють юридичну дійсність. Звідси та сама «принципова непередбачуваність законотворчого процесу як безперервного вдосконалення законів у відповідь на виявлені практикою недоліки попередніх змін» [292, 31].

Ефективність системи методів правового регулювання (підсумок впливу права на суспільні відносини) завжди буде відрізнятися від запланованих результатів. Тому в якості оцінки ефективності системи слід орієнтуватися не на кількісні показники, а на досягнення і збереження позитивної тенденції в розвитку конкретних суспільних відносин. Більш конструктивним доцільно вважати не те, що буде, а що може статися при наявних тенденціях, і що треба зробити, щоб відбулося найбільш бажане. На наш погляд, конструкція цілепокладання є найбільш оптимальною при визначенні результатів системи методів правового регулювання та оцінки стану правопорядку в суспільстві.

Друга стадія функціонування методів передбачає використання вже отриманого досвіду впливу спочатку обраної системи методів правового регулювання на конкретні суспільні відносини і з урахуванням цього досвіду коригування системи для досягнення оптимального результату. Ця стадія заснована на особливому характері внутрішньо системних зв'язків системи методів правового регулювання, на її операційній замкнутості. Під операційною замкнутістю в теорії систем розуміється домінування внутрішніх зв'язків і властивостей системи над зовнішнім впливом при визначенні її поведінкової реакції [293, 22]. Складність системи методів правового регулювання виявляється у неможливості її визначення за параметрами «входу» і «виходу». Однак на сьогоднішній день прийнято вважати, що отримання заданих параметрів стану правопорядку як результату функціонування певної системи методів правового регулювання, залежить в основному від вибору відповідних правових методів і правильності їх застосування. Лінійна залежність «вхід – вихід» виражається в

отриманому результати, будь-то акт-діяння або акт-документ. Головною передумовою ефективного управління в системах правоохоронного призначення, як вважає Г. А. Туманов, є довідкова інформація про стан справ в об'єкті управління, яка надходить «вгору» (параметр «вхід») для прийняття адекватних управлінських рішень (параметр «вихід») [294, 58-59]. Л. А. Петрушенко називає відносини «вхід – вихід» елементарним ставленням, іманентним будь-якій системі [295, 14].

Таким чином, співвідношення системи методів правового регулювання в цілому і її елементів зокрема має діалектичний характер. Це виражається в тому, що, з одного боку, система по відношенню до своїх компонентів відіграє визначальну роль, вона модифікує їх стосовно своєї природи, наділяє її специфічними властивостями і т. д., а з іншого боку, її елементи, будучи також складними утвореннями (системами), мають відносну самостійність, наділені деякими специфічними властивостями.

Розглянемо систему методів правового регулювання на прикладі фінансового права з урахуванням її специфіки. Серцевину системи методів правового регулювання у даному випадку становить імперативний метод, що забезпечує умови для чіткого виконання учасниками правовідносин, покладених на них обов'язків і реалізації прав. На основі імперативного методу в системі реалізуються метод заборони та погодження, які доповнюють один одного і окреслюють рамки допустимих діянь, скоєних учасниками фінансових відносин.

Переважаюча імперативність фінансового права дозволяє здійснювати правове регулювання одного з основних публічно-правових інтересів – фінансової діяльності держави, забезпечуючи реалізацію соціально-економічних інтересів суспільства в цілому і окремих осіб зокрема.

На другому плані за значущістю у системі методів правового регулювання фінансових правовідносин бере участь і диспозитивний метод, який надає певну самостійність його учасникам. Однак характер юридичних дозволів, у фінансовому праві істотно відрізняється від загальногромадянських тим, що вони зберігають нерівність, функціональну та інституційну підпорядкованість суб'єктів

правовідносин. На підставі диспозитивного методу в системі методів правового регулювання стосовно фінансових відносин виступають заохочувальний і рекомендаційний методи, використання яких зумовлено розвиваючими ліберальними тенденціями фінансової політики держави. З огляду на потенційні можливості даних методів, їх активно застосовують при регулюванні податкових і міжбюджетних відносин, а також відносин, які є предметом спільної фінансової компетенції України і суб'єктів, суб'єктів і місцевих (муніципальних) утворень.

Таким чином, специфіка фінансового права визначає і унікальний підбір правових методів у системі методів правового регулювання відповідно до основних напрямків і принципів державної фінансової політики. Реалізація принципів збалансованого і ефективного управління публічними фінансовими ресурсами безпосередньо впливає на систему методів правового регулювання фінансового права, яка за своєю імперативною природою правовідносин допускає певну самостійність пануючих суб'єктів у виборі форм і варіантів здійснення покладених на них фінансово-правових обов'язків, а також можливість передачі частини владних повноважень державних органів недержавним організаціям, а в окремих випадках й фізичним особам.

Якщо розглядати адміністративне право, то також можна простежити чітку взаємодію елементів, функціонування на одному рівні імперативного та диспозитивного методів.

Імперативність адміністративного права дає змогу здійснювати правове регулювання діяльності держави, забезпечуючи реалізацію соціально-економічних інтересів, захищаючи права і свободи людини і громадянина та суспільства в цілому. На основі імперативного методу у системі методів правового регулювання реалізуються адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний та адміністративно-деліктний.

Прикладом імперативності адміністративно-статусного методу є гл. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яка має назву «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій», де описуються основні повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме: у галузі

соціально-економічного розвитку, у галузі бюджету та фінансів, у галузі управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики, у галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля, у галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, у галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення, у галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати, у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, у галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин, у галузі оборонної роботи [296].

Імперативність адміністративно-процесуального методу реалізується відповідно до п.1.2. Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України, затвердженого наказом МВС України від 13.04.2012 № 320. Паспорт громадянина України видається територіальними підрозділами Державної міграційної служби України за місцем проживання кожному громадянину України після досягнення 16-річного віку, а надалі в разі необхідності обмінюється, видається замість утраченого, викраденого або зіпсованого [297]. За невчасну подачу документів передбачено адміністративну відповідальність – ст. 197 КУпАП: проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт, без паспорта або за недійсним паспортом, проживання без реєстрації місця проживання чи перебування тягне за собою попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [298].

Імперативність адміністративно-деліктного методу виражається у санкціях норми ст. 127 КУпАП, в якій зазначено, що порушення правил дорожнього руху особами, які керують велосипедами, гужовим транспортом і погоничами тварин тягне за собою накладення штрафу в розмірі п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [298].

Проявом диспозитивності адміністративно-статусного методу є норма ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», під назвою «Права

місцевих державних адміністрацій», де сказано, що для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право: 1) проводити перевірки стану дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених ст. 16 цього Закону; 2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів; 3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та інші [299].

Диспозитивність адміністративно-процесуального методу також можна прослідкувати у ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства України, яка має назву «Права та обов'язки осіб, які беруть участь у справі», в якій зазначено: «Особи, які беруть участь у справі, мають право: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; 2) ознайомлюватися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання і відводи; 4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; 5) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; 6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 8) ознайомлюватися з технічним записом, журналом

судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них; 9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; 10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів; 11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм цим Кодексом [300].

Прикладом диспозитивності адміністративно-деліктного методу є норма ч.1 ст. 127 КУпАП, в якій зазначено: «Непоко́ра пішоходів сигналам регулювання дорожнього руху, перехід ними проїзної частини у невстановлених місцях або безпосередньо перед транспортними засобами, що наближаються, невиконання інших правил дорожнього руху тягнуть за собою попередження або накладення штрафу в розмірі трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [301]. Тобто в даному випадку ми прослідковуємо варіант вибору стягнення за порушення норми

Система методів правового регулювання як провідник імперативних і диспозитивних начал чуйно реагує на процеси, що відбуваються в політичному, громадському і правовому житті й транслює їх на суб'єктів права за допомогою впливу на динаміку конкретних правовідносин (фінансових, трудових, адміністративних і т.д.), особливості правового положення учасників у рамках даних правовідносин і т.д.

Характер єдності системи методів правового регулювання залежить від сукупного результату взаємодії кожної підсистеми і кожного з розглянутих методів. Порушення характеру або ритму одного компонента негайно позначається на функціонуванні інших компонентів (підсистем) і системи методів правового регулювання у цілому. При «збої» хоча б навіть одного методу перестає діяти належним чином вся система (як це відбувається на практиці, ми покажемо, при вивченні «генетичного» аспекту). Основний висновок, який впливає у зв'язку з цим, полягає у необхідності визнати факт неподільності складних систем і неможливості наділення складових її елементів властивостями, властивими їх сукупності як цілісного утворення. Комплексне правове

регулювання не може забезпечити жоден із методів правового регулювання самостійно, воно здійснюється одночасно всіма методами у вигляді системи в їх органічному взаємозв'язку і завдяки цим зв'язкам.

Система методів правового регулювання передбачає обов'язкову взаємодію і диференціацію складових його утворень – правових методів. В. Д. Сорокін зазначає: «до числа ознак соціальної системи необхідно віднести спільність і разом з тим нетотожність складових її елементів» [302, 12]. Взаємодія нетотожних методів правового регулювання забезпечує реалізацію різних властивостей, закладених у них, і функціонування системи в цілому. Методи правового регулювання, виділені нами в якості підсистем, що беруть участь в утворенні і функціонуванні системи методів правового регулювання, мають різну природу. Одні з них носять концептуальний, інші – реальний характер. Тому відповідно до класифікації, запропонованої В. Г. Афанасьєвим, система методів правового регулювання належить до змішаних систем [303, 52]. Складові системи методів утворені як гомогенним (у межах одного рівня), так і нелінійним способом, включають у себе не тільки об'єктивні, але і суб'єктивно-об'єктивні моменти (наприклад, галузеві методи і методи заохочення, рекомендації). Отже, система методів правового регулювання є змішаною, що поєднує в собі штучну природу законодавства (рекомендаційний, заохочувальний методи) і об'єктивно обумовлену потребу конкретних суспільних відносин (фінансовий, трудовий методи).

Розуміння системи методів правового регулювання як цілісного утворення взаємодіючих методів визначає її дослідження як комплексного цілого, що складається з безлічі кінцевих елементів, які об'єднані різними взаємозв'язками і відокремлені від того, що їх оточує, умовними межами. При цьому, як підкреслює П. К. Анохін, «системою можна вважати тільки такий комплекс вибірково-залучених компонентів, взаємодія яких набуває характеру взаємодії компонентів на отримання сфокусованого корисного результату» [304, 28].

Таким чином, усі методи правового регулювання складаються з певної системи: по-перше, мають різну природу, по-друге, існують і функціонують лише

у взаємодії з іншими методами, по-третє, їх об'єднаність і впорядкованість спрямовані на досягнення корисного результату.

Зауважимо, що виділені нами підсистеми – це не єдино допустимий варіант структурування системи методів правового регулювання. Різноманітні види соціально-правових зв'язків детермінували існування різних моделей функціонування методів правового регулювання як системи, а отже, визначили й можливість виділення різних елементів її структури. Зазначена обставина передбачає подальшу розробку і вивчення структури системи методів правового регулювання.

Зроблений аналіз підсистем і його елементного складу вимагає обов'язкового вивчення характеристики іншого компонента системи методів правового регулювання, властивого всім системним утворенням, – це взаємозв'язків методів правового регулювання. Відмітною ознакою системи методів правового регулювання, як і всіх складних систем, є зв'язок, цілісність і зумовлена ними стійка структура.

Зв'язок є однією з найважливіших наукових категорій. Пріоритетне значення він має і в системі методів правового регулювання. З виявлення стійких, повторюваних, необхідних взаємозв'язків правових методів, що регулюють певні суспільні відносини, починається вивчення специфічних закономірностей функціонування всієї системи методів правового регулювання. В. М. Сирих звертає увагу на різницю, яка існує між генетичними (внутрішньо системними) зв'язками правової дійсності і причинно-наслідковими залежностями правової сфери та її середовища (наприклад, економічними відносинами) [305, 76-90]. П. М. Рабінович, навпаки, вважає, що генетичні закономірності відображають причинно-наслідкові залежності державно-правових явищ, розкривають фактори, що зумовлюють утворення нових, раніше не існуючих явищ. На підтвердження висловленого судження автор розглядає взаємозв'язок між нормою права і юридичної значущість певних факторів, між правопорушенням і юридичною відповідальністю певного суб'єкта [306, 39-40]. Заслуговує на окрему увагу точка зору В. М. Баранова і С. В. Поленіної, які пропонують виділяти

системоутворюючі і системно надбані (функціональні зв'язки): у результаті появи перших система створюється, а другі є наслідком функціонування самої системи [307, 23].

Наведені тут точки зору не відображають усього різноманіття суджень про природу виникнення і розвитку правових зв'язків, що існують в юридичній літературі, як не містять вони і загально прийнятого поняття «правовий зв'язок». При цьому саме зв'язки правових явищ усередині системи методів правового регулювання є найважливішим об'єктом дослідження.

Визначальним фактором правового зв'язку в системі методів правового регулювання є співвідношення диспозитивних та імперативних начал, взаємодія яких є одним з найважливіших протилежностей правової форми товариства. Основою названої взаємодії виступає категоріальний зв'язок «суб'єктивне право – юридичний обов'язок». Парність цих понять можна розцінювати як постулат юридичної науки, що не вимагає доказів. Ця пара пронизує всю юридичну систему, будь-який правовий засіб так чи інакше містить у своїй основі зв'язок «суб'єктивне право – юридичний обов'язок». На основі найпростішої пари протилежностей «суб'єктивне право - юридичний обов'язок» народжуються і функціонують більш складні діалектичні зв'язки в системі методів правового регулювання. Невипадково в юридичній літературі існує думка, згідно з якою ця пара є «першоосновою», «цеглою» процесу сходження від абстрактного до конкретного. Відповідність певного набору суб'єктивних прав конкретної сукупності юридичних обов'язків суб'єкта, їх взаємна кореспонденція є найважливішою закономірністю юридичної сфери буття [308, 20].

У системі методів правового регулювання взаємодія імперативних і диспозитивних начал має такі основні ознаки:

- висловлюють подвійність системи;
- внутрішньодіалектично пов'язані;
- взаємозабезпечують регулювання один одного;
- позначають у системі специфічний набір методів правового регулювання.

Наявність парних категорій в підставі понятійної системи загальної теорії держави і права («суб'єктивне право – юридичний обов'язок»), а також на найвищому її рівні («держава – право») є закономірний факт, зумовлений об'єктивним «роздвоєнням» державно-правової дійсності. Останнім часом проблема спільного вивчення протилежних явищ, сторін, тенденцій юридичної дійсності привертає все більшу увагу вчених-правознавців. Так, наявність об'єктивної єдності двох протилежних тенденцій розвитку законодавства досліджується в роботі І. М. Сенякіної. Нерозривність, немислимо роздільного існування уніфікації і спеціалізації законодавства - ось основний аргумент дослідника, на користь розгляду даних тенденцій у формі парних юридичних категорій. Саме облік діалектики їх функціонування дає змогу автору зробити цікаві висновки, які мають не тільки теоретичну значущість, а й сприяють практичному вдосконаленню законодавства [309, 156].

У зв'язку з цим головною характеристикою взаємозв'язків елементів системи методів правового регулювання є її здатність до комплексного правового регулювання суспільних відносин (з урахуванням як диспозитивних, так і імперативних начал). Саме цю властивість слід вважати системоутворюючим фактором, оскільки тільки здатність до комплексного правового регулювання робить сукупність правових методів цілісністю, а не просто механічною сумою певних елементів. Взаємодіючи між собою, імперативні і диспозитивні методи правового регулювання створюють ефект «єдиного правового регулювання», який полягає в появі нової властивості, що не випливає з властивостей окремих методів. В. Г. Афанасьєв справедливо зазначає, що «в суворому сенсі слова система - це цілісне утворення, що має нові якісні характеристики, які не містяться в утворюючих його компонентах» [310, 18]. В. М. Сиріх у свою чергу, називає ці характеристики інтегральними і вважає їх основною розмежувальною ознакою між системами і сумами (сумативним утворенням): «такою розмежувальною ознакою слід вважати інтегральність, тобто наявність у явища властивостей, ознак, не притаманних складовим його компонентів» [311, 197]. Дане положення є першоосновою системи методів правового регулювання.

Системоутворюючі чинники системи правових методів можна поділити на зовнішні і внутрішні. До основних внутрішніх факторів можна віднести: постійні, стабілізуючі чинники; функціональні зв'язки; фактори взаємодоповнення; штучні системоутворюючі чинники.

Стабілізуючі чинники системи методів правового регулювання включають постійні жорсткі зв'язки між імперативним і диспозитивним методами, що забезпечують єдність системи. Особлива роль даного чинника полягає в тому, що він виступає не тільки системоутворюючим, а й системозберігаючим фактором. Так, система правових методів допускає в певних випадках якісну заміну методів правового регулювання, але зберігає при цьому і структуру, і взаємозв'язок об'єднаних нею елементів, забезпечуючи «виживання» системи в різних умовах.

Функціональні зв'язки виникають у процесі специфічної взаємодії конкретних методів, наприклад, між методом заохочення і координацією, припинення і обмеження і т.д. Цей взаємозв'язок нерідко носить тимчасовий характер і може розпадатися, якщо немає більш сильнодіючих факторів.

Взаємодоповнення забезпечує зв'язок як однорідних, так і різнорідних методів правового регулювання. Взаємне доповнення відрізняються тією чи іншою якістю методів, що забезпечує більш міцний зв'язок системи в цілому. Диференціація елементів до певної межі веде до зміцнення і вдосконалення системи.

Штучні системоутворюючі чинники залежать від людини. Законодавець закріплює в законі певне поєднання імперативних і диспозитивних засобів, які обумовлюють застосування в тій чи іншій ситуації конкретних методів правового регулювання.

Як ми вже відзначили, основною властивістю системи методів правового регулювання є здатність надавати комплексний регулюючий вплив на суспільні відносини. Функціонування системи методів правового регулювання полягає в його впливі на суспільні відносини за допомогою визначення прав і обов'язків суб'єктів, що, в свою чергу, задовольняє потребу суспільства у внутрішній стабілізації і приводить до певного впорядкованого, рівноважного стану. Але

властивість складноорганізованої системи полягає і в наявності зворотного зв'язку.

Проявом принципу полісистемності є багаторівнева будова системи методів правового регулювання. Численні зв'язки об'єднують елементи структури системи методів правового регулювання в єдине ціле і дають змогу взаємодіяти з іншими явищами - політикою, економікою, ідеологією, традиціями та іншими складовими життя суспільства. Для будь-якої соціальної системи в рамках суспільства середовищем життєдіяльності є інші системи соціального порядку, з якими вона перебуває в економічному, соціальному і духовно інформаційному зв'язку. У системі методів правового регулювання використовуються такі методи, які необхідні для отримання соціально значущого, корисного результату саме на даному етапі розвитку суспільства. Давно помічено, що в певному сенсі вся правова дійсність сприймається як цілий організм, опосередковуючи найбільш значущі сторони всіх суспільних відносин. Взаємозв'язок між правом і середовищем, його вплив визначає процес розвитку і зміни правової дійсності, тобто його функціонування [312, 130]. Реагуючи на дії середовища, система методів правового регулювання опосередковує суспільні відносини, але дзеркального відображення об'єктивної реальності в праві не виникає. Відповідно з існуючими шаблонами, схемами, нормативними структурами, правовим досвідом і т.д. відбувається перетворення образу середовища, привнесення в нього сенсу, своєрідної специфікації реальності на підставі внутрішніх особливостей, закладених у системі можливостей. Так середовище стає внутрішнім світом системи методів правового регулювання, набуваючи неповторні й індивідуальні риси предмета правового регулювання. Ця особливість цілісного утворення, що дає змогу впоратися зі збуреннями середовища і тісно пов'язана з питаннями моделювання функціонування складно організованих соціальних систем, отримала назву «самореферентність» [313].

Однак не варто забувати, що високий рівень організації системи методів правового регулювання приводить, з одного боку, до максимальної сприйнятливості нею збурень з боку середовища, а з іншого - до великої

варіативності відповідної поведінки, а отже, до менш прогнозованих результатів правового регулювання. Цей ефект виникає від присутності своєрідного моменту, інтегруючого існування всіх сфер суспільного життя людини, що об'єднує в собі єдність матеріального, духовного і розумного. Адже як би різноманітною не була структура суспільної системи, які б компоненти вона в собі не об'єднувала і яким би не було це суспільне ціле, воно обов'язково, в кінцевому підсумку, виявляється у співтоваристві людей. Саме люди, їх дії, складають будь-яку структуру, будь-який зв'язок у суспільній системі. У цьому сенсі поза людською діяльністю право перетворюється на фікцію, точніше, без людини взагалі не існує [312].

3.2. Пріоритетні напрями підвищення ефективності методів адміністративно-правового регулювання.

Сьогодні роль права і закону в житті українського суспільства різко зросла. Система права і всі її елементи, як відомо, складаються і розвиваються відповідно до реально існуючих у країні відносин. Тому різноманітні засоби правового впливу на поведінку людей мають безперервно розвиватися, щоб виходячи з потреб суспільного розвитку ефективно впливати на нього в необхідному напрямку.

Тим часом, нинішня практика, реальний стан справ у галузі правового впливу показують, що діючі методи адміністративно-правового регулювання не можна повною мірою назвати найбільш прийнятними юридичними стимуляторами правомірної поведінки. Більш того виявляється чітка тенденція, коли вони взагалі не справляються зі своїми регулятивними функціями. Стан чинного українського законодавства характеризується вкрай складними і суперечливими процесами. Це пояснюється тим, що політичні, економічні та соціальні реформи, що проводяться в Україні, вимагають інтенсифікації законотворчості, його всебічного та ефективного впливу на перетворення, які

відбуваються в країні. Мова йде не тільки про поліпшення законодавства або його реконструкцію, а й про формування принципово нових правових інститутів, що відповідають реальним умовам ринкової економіки, критеріям правової держави, міжнародним стандартам захисту прав і свобод особистості.

Вельми низький рівень ефективності методів адміністративно-правового регулювання і зусиль, що вживаються для покращення ситуації в нашій країні, підвищення результативності всього комплексу реформ усіх сфер суспільного життя пояснюються очевидною невідповідністю застосованої системи методів адміністративно-правового регулювання змісту соціальних проблем, яких виявляється набагато більше, вони складніші, багатогранніші, ніж використані правові методи. У своїй більшості науковці, як і багато інших українських гуманітаріїв, значно відстали від того загального методологічного руху, до якого була залучена світова соціально-політична і філософська думка у XX ст. Позначилася, тривала дія ефекту методологічного монополізму і жорсткого ідеологічного контролю, який виходив з принципового переконання в істинності тільки однієї методології, одного типу світогляду [314, 15-16].

Одним із найголовніших завдань у межах адміністративної реформи, що проводиться в Україні, є підвищення ефективності методів адміністративно-правового регулювання. Вирішення цього завдання потребує визначення тих факторів, що сприяють, чи, навпаки, перешкоджають ефективній реалізації методів адміністративно-правового регулювання.

Оскільки на ефективність впливає комплекс умов, що змінюються, вона не є константою і залежна від багатьох факторів. Ми визначимо фактори, що впливають на ефективність роботи органів виконавчої влади, і в цьому разі акцент дослідження зміститься в площину пояснення впливу на ефективність конкретних умов, способів, методів і засобів управлінської діяльності. Отже, безпосереднім предметом аналізу стануть фактори, пов'язані із специфікою цілей, стратегією, структурними формами управління, які в сукупності формують організаційну ефективність реалізації методів адміністративно-правового регулювання, що визначається оптимальною формою взаємозв'язків елементів системи управління.

Для проведення дослідження було побудовано модель організаційної ефективності органів виконавчої влади, яка складається з десяти складових (факторів). Її основою є методика аудиту системи менеджменту в місцевому самоврядуванні професора Нью-йоркського університету Г. Райта, адаптована до умов органів виконавчої влади України [315, 52].

Фактори, що подані в моделі, розглядались у комплексі як взаємозв'язані елементи системи управління і були об'єднані у три групи: внутрішньо організаційні фактори, проміжні, фактори зовнішнього впливу.

Першу групу факторів, що впливають на ефективність державного управління, становлять внутрішньо організаційні, які перебувають під безпосереднім контролем органів виконавчої влади, тобто це ті процеси і явища, які є у компетенції місцевих органів влади. До них належать: 1) організаційна структура органів виконавчої влади; 2) формування цілей органів виконавчої влади; 3) контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Спробуємо проаналізувати їх через систему критеріїв, визначених окремо для кожного фактора.

Організаційна структура державного органу влади – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб тощо) та взаємозв'язок між цими структурними елементами [316, 246]. Іншими словами, це логічне співвідношення рівнів управління і підрозділів, побудованих у такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягти цілей організації [317, 195].

Щоб проаналізувати організаційну структуру в органах виконавчої влади, ми пропонуємо такі критерії: 1) відповідність організаційної структури вимогам часу і меті; 2) оцінка взаємозв'язків між керівництвом та персоналом; 3) розподіл функцій між працівниками; 4) норма керованості; 5) частота дублювання повноважень та рівень конкуренції між працівниками або відділами.

Із метою оцінки рівня стратегічного планування та формування цілей в органах виконавчої влади ми виділяємо такі критерії: 1) обізнаність персоналу щодо стратегії, місії та цілей органів виконавчої влади; 2) чіткість та актуальність формулювання цілей; 3) чіткість поставлених завдань; 4) участь працівників у

досягненні поставленої мети; 5) відповідність діяльності органів виконавчої влади поставленим цілям.

Останній фактор із переліку внутрішньо організаційних характеризує контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Ефективність роботи органів державної влади значною мірою залежить від чіткого та якісного здійснення контролю. Особливо актуальною ця проблема є в період реформування державного управління, коли відбуваються процеси децентралізації, які вимагають удосконалення централізованого контролю [318, 137].

Щоб проаналізувати стан контролю та його вплив на ефективність державного управління, ми виділили такі критерії: 1) визначеність контролю в органах виконавчої влади на інституційному рівні; 2) здійснення контролю за основними напрямками діяльності.

Наступну групу факторів формують проміжні чинники, людські ресурси органів виконавчої влади, а саме: процедура прийняття управлінських рішень; управління персоналом; організаційна культура; система мотивації.

Основою діяльності будь-якої організації є прийняття рішень, від ефективності якого залежать доля людських, фінансових та інформаційних ресурсів, можливість порівняння фактичних показників із очікуваними наслідками. Щоб проаналізувати стан процесу прийняття управлінських рішень на рівні органів виконавчої влади та визначити його вплив на ефективність їх роботи, ми виділили такі критерії: 1) рівень колегіальності у прийнятті рішень; 2) прогнозованість та актуальність розпоряджень органів виконавчої влади; 3) рівень децентралізації стосовно прийняття рішень; 4) підтримка висловлення ініціативи з боку персоналу.

Безперечним є той факт, що ефективність державного управління значною мірою залежить від кадрового забезпечення та управління персоналом. Від того, наскільки професійними та кваліфікованими будуть працівники органів державного управління, залежить кінцевий результат, що є основною складовою процесу управління людськими ресурсами. Відповідно до визначених етапів управління людськими ресурсами ми виділили аналогічні критерії оцінки цієї

категорії в органах виконавчої влади: процедура відбору кадрів; кадровий розвиток; процедура просування по службі; система оцінки показників діяльності.

Наступний фактор з переліку проміжних – організаційна культура. Досвід багатьох країн переконливо свідчить, що врахування культурних факторів є однією з передумов ефективності державного управління. У сучасній літературі організаційна культура розглядається як одна з підсистем, що виконує функції адаптації організації до навколишнього середовища та ідентифікації його співробітників. Ці цінності та орієнтири передаються індивідам через символічні та атрибутивні засоби духовного і матеріального оточення всередині організації [319, 117].

Аналізуючи організаційну культуру в органах виконавчої влади у контексті оцінки ефективності державного управління, ми застосували методику Г. Райта, адаптовану до наших умов і виділили такі критерії оцінки: 1) гордість за організацію; 2) ставлення до роботи; 3) відносини по горизонталі; 4) відносини по вертикалі; 5) відносини між відділами; 6) просування по службі та мотивація.

Щоб проаналізувати існуючу систему мотивації в органах виконавчої влади, ми визначили три основні критерії: відповідність рівня заробітної плати працівників їх очікуванням та реальному внеску; існуюча в органах виконавчої влади система преміювання; система нематеріальних стимулів.

Третя група факторів – зовнішні чинники, які передбачають вплив на ефективність державного управління ззовні, до цієї групи входять: політична культура, яка передбачає вплив на роботу органів виконавчої влади політичних та громадських об'єднань, засобів масової інформації; зв'язки з громадськістю; взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Для того щоб оцінити рівень політичної культури, яка панує в органах виконавчої влади, ми пропонуємо такі критерії: 1) відкритість та прозорість роботи органів виконавчої влади; 2) рівень взаємозв'язків політичних партій та громадських організацій із керівництвом органів виконавчої влади; 3) зв'язки органів виконавчої влади з представниками засобів масової інформації; 4) стиль керівництва.

Аналізувати ефективність зв'язків із громадськістю в органах виконавчої влади, ми рахуємо можливо за такими критеріями: 1) доступ громадян до інформації з питань виконавчої влади на місцях (прозорість діяльності); 2) налагоджена система служб та консультацій для громадян; 3) участь у процесі прийняття рішень (відкритість); 4) підтримка добровільних об'єднань громадян та неурядових організацій.

Обговорюючи питання взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (зокрема, взаємодію районних державних адміністрацій та районних рад), ми дійшли висновку, що основними критеріями, які б охарактеризували стан такої взаємодії у різних районах можуть бути: рівень співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (рівень виконання делегованих повноважень); урегулювання конфліктів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Умовами ефективності є обставини, з одного боку, які сприяють максимальній реалізації цінності права, що дає змогу повніше задовольняти інтереси людей, а з іншого – супровідні фактори для дій індивіда щодо досягнення цієї цінності, її використанню [320, 55-58].

Найважливішою умовою ефективності системи методів адміністративно-правового регулювання є необхідність урахування об'єктивних закономірностей суспільного розвитку. Якщо правотворчий орган не зважає на об'єктивні закономірності, ігнорує їх, то і норми, що ним видаються, або даремні, або шкідливі, і саме життя рано чи пізно змусить врегулювати суспільні відносини таким чином, щоб вони відповідали вимогам об'єктивних законів суспільства. Як справедливо зазначають А.Б. Венгеров і А.В. Міцкевич, право тільки тоді найбільш ефективно закріпить різні матеріальні і моральні стимули, коли вони викликані до життя об'єктивними потребами, інтересами передових соціальних сил суспільства [321, 44].

Соціально-економічні зміни у сучасному житті українського суспільства істотно впливають на ефективність тих чи інших правових методів. Своє зовнішнє

вираження об'єктивні закономірності у суспільному розвитку отримують у потребах та інтересах, які, не залишаються незмінними.

Сформована у процесі правотворчості система методів адміністративно-правового регулювання має найбільш оптимально поєднувати в собі назрілі потреби та інтереси не тільки держави і суспільства, а й особистості. Недооблік чийхось інтересів або їх повне ігнорування, безумовно, призведе до зниження ефективності адміністративно-правового регулювання. У зв'язку із цим слід систематично виявляти ті з них, які не повною мірою відповідають новим умовам, скасовувати або змінювати застарілі, застосовувати нові методи адміністративно-правового регулювання.

Наступна умова ефективності системи методів адміністративно-правового регулювання - правильне визначення мети. У свою чергу правильність постановки мети і ефективність адміністративно-правових методів залежать від врахування їх функціональних особливостей, тобто мета і функції взаємозумовлені.

Функціональні особливості правових методів повинні враховуватися як при реалізації мети конкретної норми, так і при формуванні змісту всієї правової системи. В іншому [322, 7] випадку це призведе до неясності в адресатів норм про мету їх застосування і відповідно до суперечливої правозастосовної практики.

«Поганий текст правового акта, неточність його формулювань, невизначеність використаних у ньому термінів не тільки породжують тяганину, а й створюють можливість для неправильного застосування правових норм». Як зазначає А.А. Ушаков, «важко назвати яку-небудь іншу сферу суспільного життя, де неточність слова, розрив між думкою і словом, між законодавцем і читачем були б чреваті такими іноді важкими наслідками, як у галузі права»[323, 22-27].

Зміст використовуваних у правовому регулюванні норм повинен бути точним, по можливості коротким і зрозумілим, в однакові терміни має вкладатися однаковий сенс. Від ступеня виконання цих вимог значною мірою залежить рівень ефективності системи адміністративно-правових методів. Крім того, непорушною умовою її ефективності є вдосконалення правозастосовної практики.

Суб'єкти правовідносин, будучи обмеженими у своїй поведінці рамками прав та обов'язків даного правового встановлення, у той же час покликані зайняти активну життєву позицію, проявити ініціативу, зробити особистий внесок у здійснення адресованої йому норми. Як зазначається в літературі, «недобросовісний або невмілий правозастосовувач може звести нанівець зусилля законодавця» [324, 202].

Таким чином, завдання законодавця полягає не просто в напрямку регулюючого впливу на ті чи інші відносини, а у вихованні адресата, в організації його найбільш доцільної діяльності. Законодавець за рахунок дії інших методів повинен значно підвищити ту чи іншу властивість «робочого» методу. Такого роду заходами можуть бути: створення творчого мікроклімату в трудовому колективі і різних ланках державної влади і управління, підвищення рівня правової культури і правосвідомості і т.д. Ці дії самі по собі є умовами ефективності будь-яких правових приписів.

У зв'язку з цим, одним з основних шляхів підвищення ефективності системи методів адміністративно-правового регулювання, є широке закріплення і застосування заохочувального методу.

Процес розширення сфери діяльності заохочувального методу регулювання, що спостерігається в теперішній час, безперечно, буде продовжуватися і в майбутньому. Але разом із тим комплексне дослідження заохочувального методу так і не було вироблено, на цілий ряд істотних моментів взагалі не зверталось уваги.

Заохочувальний метод адміністративно-правового регулювання розглядається нами через призму системного підходу. Не вдаючись у глибоке дослідження самого методу, для нас важливіше відповісти на питання: чи є підстави для визнання його «відправною точкою», особливим методом в системі методів адміністративно-правового регулювання, здатного на сучасному етапі розвитку українського суспільства «згуртувати» навколо себе всі інші методи правового регулювання для найефективнішого впливу на існуючі суспільні відносини?

На відміну від методу примусу, пов'язаного із загрозою або безпосереднім впливом негативного характеру, заохочувальний метод заснований на прагненні осіб придбати якесь благо, на бажанні поліпшити своє становище.

Таким чином, вплив за допомогою заохочення направлено на викликання у суб'єкта інтересу в здійсненні будь-яких конкретних вчинків і отримання матеріального і морального схвалення, у той час як переконання – це спосіб формування у відповідних осіб певної свідомості, звички добровільного виконання встановленої поведінки. Іншими словами, спосіб впливу зазначеного методу будується так, що особа не зобов'язується, а закликається до досягнення корисного для суспільства і держави результату. Зазначена специфічна особливість дає змогу нам виділити розглянутий метод регулювання в самостійний особливий регулятор суспільних відносин.

Одна з цілей даної роботи полягає в тому, щоб, ґрунтуючись на проведеному аналізі сучасної системи методів адміністративно-правового регулювання, враховуючи ті відносини, які складаються в дійсності, визначити основні шляхи підвищення ефективності системи методів адміністративно-правового регулювання.

Рахуємо за доцільне, виділити такі напрямки.

По-перше, найбільш важлива умова ефективності системи адміністративно-правових методів - це необхідність урахування об'єктивних закономірностей суспільного розвитку і правильного вибору кола суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню. Не всі суспільні відносини і в нерівному ступені потребують правового регулювання. Наприклад, на сучасному етапі розвитку України першорядне значення має регулювання економіко-соціальної сфери.

Зважаючи на це в законодавстві потрібно закріпити ті правові заходи, що є необхідними на сучасному етапі розвитку українського суспільства, а саме – які зобов'язують і забороняють. Однак слід також пам'ятати, що ці заходи повинні бути продуманими, диференційованими і необхідними в даній ситуації, їх ефективне використання при вирішенні тих чи інших спеціальних завдань

значною мірою залежить від вибору оптимального для даної ситуації відповідного правового режиму.

По-друге, встановити суворе дотримання відповідності, що застосовується в системі методів правового регулювання «робочого» методу відноsinам, які він регулює.

По-третє, наукова обґрунтованість використовуваних поєднань правових методів. Науково продумані комбінації методів адміністративно-правового регулювання повинні бути ефективно діючими як зараз, так і в майбутньому. Заохочення, звичайно, не можуть бути раз і назавжди заданими, але, з іншого боку, їх постійна зміна шкідлива як для громадян, так і для правозастосовувачів. Вихід, нам здається, у стабільності системи методів правового регулювання як умови її ефективності, що передбачає її доповнення, зміну, тобто певну динаміку.

По-четверте, для ефективності системи методів адміністративно-правового регулювання має значення їх закріплення як у законах, так і в підзаконних актах.

По-п'яте, вміло поєднувати в правозастосовній діяльності різні види адміністративно-правових методів, ретельно готуватися до їх застосування. Особливу увагу при цьому слід приділяти дозвільному методу. 1990-ті роки показали, як багато у наших громадян бажань і як мало у держави можливостей для усунення негативних наслідків, породжених цими бажаннями.

По-шосте, потрібно постійно удосконалювати існуючу систему методів адміністративно-правового регулювання. Завдання полягає не тільки в тому, щоб підвищувати ефективність уже діючих правових методів, але і в тому, щоб шукати додаткові стимулюючі резерви.

По-сьоме, оптимізація системи методів адміністративно-правового регулювання можлива при «випереджаючому» правовому регулюванні суспільних відносин стимулюючими засобами, коли стимулюючі акти швидко приймаються, змінюються, а застарілі скасовуються, де прискорення – характеристика правового стимулюючого розвитку, а повільність призводить до зняття позитивного ефекту, тобто виступає гальмом. Для подібного прискорення необхідна налагоджена і скоординована діяльність правотворчих і

правозастосовних органів для мобільного вирішення питань, без тяганини і зволікань.

По-восьме, необхідно також провести роботу із систематизації чинного законодавства, існує потреба у проведенні тематичної інкорпорації типу «Уповноважуючі норми в Україні», «Заборони в трудовій сфері» і т.п.

По-дев'яте, важливим напрямком удосконалення системи методів адміністративно-правового регулювання також є встановлення суворої персоніфікованої відповідальності посадових осіб за умисне спотворення первинної спрямованості правового регулювання, якщо воно має негативні наслідки. Часом добре налагоджена система дає збої через невміння, небажання або халатність окремих осіб.

Правосвідомість суб'єктів правовідносин, їх погляди, правові установки, орієнтація, накопичений правовий досвід відіграють визначальну роль у системі методів правового регулювання, і від того, наскільки вони орієнтовані на створення і реалізацію системи, залежить її ефективність.

По-десяте, велику роль у вдосконаленні системи методів адміністративно-правового регулювання відведено правовій політиці, розробка якої допомогла б повною мірою використовувати існуючі правові методи.

Зростаюча роль права в здійсненні регулювання суспільних відносин, впровадження в практику нових методів впливу на процеси, що відбуваються в суспільстві, дає змогу зробити висновок про те, що одним з найважливіших засобів ефективного вдосконалювання регулювання суспільних відносин є такий різновид правої політики, як заохочувально-правова політика.

Під заохочувально-правовою політикою слід розуміти науково обґрунтовану, послідовну і системну діяльність державних і недержавних структур зі створення ефективного механізму заохочувально-правового регулювання, спрямованого на активізацію правомірної поведінки суб'єктів права [325, 28]. Виходячи з такого розуміння заохочувально-правова політика у порівнянні з іншими різновидами правової політики має свої характерні ознаки:

1) заохочувально-правова політика на основі принципів правової політики, при активному використанні політики і політичної влади сприяє виробленню заохочувальних юридичних ідей довготривалого характеру;

2) заохочувально-правова політика створює ефективний механізм заохочувально-правового регулювання, який включає:

- визначення стратегічних цілей, тактичних завдань і методів;
- використання спеціальних правових засобів такого регулювання;
- пошук пріоритетних напрямків;
- виявлення шляхів і можливостей досягнення цілей;

3) заохочувально-правова політика забезпечує повне здійснення і вдосконалення чинного і створення нового спеціального законодавства, що стосується заохочувально-правового регулювання суспільних відносин;

4) заохочувально-правова політика спрямована на створення організаційно-юридичних умов підвищення соціальної активності, забезпечення правомірної поведінки суб'єктів на основі наданої можливості отримання заохочення за їх заслужену активну поведінку;

5) заохочувально-правова політика впорядковує, активізує, зобов'язує заохочує суб'єктів уживати заходів заохочення за заслужену правомірну поведінку;

6) щоб заохочувально-правова політика могла себе повноцінно реалізувати, вона повинна сприяти сталому розвитку правосвідомості і правової культури громадян.

Ґрунтуючись на названих відмінних ознаках заохочувально-правової політики, виділимо положення про те, що аналізуюча політика є пріоритетним напрямком загальнодержавної політики, бо зорієнтовує суспільство і державу на підвищення соціальної активності громадян, захист їх прав і законних інтересів, оптимізацію правового регулювання. Виступаючи в такій якості, заохочувально-правова політика надає найсильнішого впливу на правову і загальнодержавну політику в цілому, забезпечує цілісну, збалансовану, внутрішньоузгоджену єдність правового регулювання. Про пріоритет заохочувальної правової політики

може свідчити і те, що в її рамках установлюється нормативна модель ідеального способу поведінки, дається орієнтація діяльності соціальних суб'єктів на досягнення поставлених цілей.

У зв'язку з цим, дослідження специфіки заохочувально-правової політики стосовно системи методів правового регулювання дає змогу нам відзначити:

по-перше, особливе значення заохочувально-правова політика має тому, що в її рамках існує можливість застосовувати систему методів адміністративно-правового регулювання, що містить диспозитивні методи, які дають високу ефективність і корисність як для суспільства в цілому, так і для окремих його ланок. Подібна можливість може служити важливим показником, що характеризує заохочувально-правову політику, яка відрізняє її від інших різновидів правової політики;

по-друге, заохочувально-правова політика сприяє створенню і застосуванню системи методів адміністративно-правового регулювання на основі заохочувального методу, що володіє: а) особливим заохочувальним способом регулятивного впливу на суспільні відносини; б) позитивними наслідками його застосування, вигідними для суб'єктів; в) широкими повноваженнями суб'єктів, надавши їм простір для активної і корисної діяльності; г) наявністю приписів, реалізація яких залежить виключно від рішення суб'єктів заохочувальних відносин; д) особливою формою контролю з боку держави, тобто застосуванням заходів заохочення за заслужену поведінку;

по-третє, при заохочувально-правовій політиці є можливість динамічно розвивати і вдосконалювати систему методів адміністративно-правового регулювання, створюючи одночасно для суб'єктів необхідні умови, за яких можна діяти відповідно до їх інтересів і потреб;

по-четверте, за допомогою заохочувально-правової політики система методів правового регулювання стає, з одного боку, більш гнучкою, ніж при використанні політики примусу, а з іншого - елементом ціннісних орієнтацій і установок при формуванні правового регулювання у цілому;

по-п'яте, розробка, застосування, динамічний розвиток і вдосконалення системи методів правового регулювання на основі заохочувального методу є необхідною передумовою підвищення ефективності форм реалізації заохочувально-правової політики - правотворчості і правозастосування, а також на теоретичному рівні збагачує правові заохочення аналізом їх ціннісного змісту, який, в свою чергу, дасть змогу виробити наукові пропозиції щодо застосування відповідної політики, заснованої на науковому прогнозуванні можливості отримання бажаного результату.

Цінність заохочень, що розробляються і реалізуються заохочувально-правовою політикою, полягає ще й у тому, що це не разове управлінське рішення, тривалий час воно впливає на мотивацію людських вчинків і може активно, довго впливати на зміну соціальної ситуації. Крім того, заохочення покликані вирішувати одне з найважливіших завдань заохочувально-правової політики - відображати інтереси суб'єктів, які часто не збігаються.

Для нашого дослідження першочергове значення має і та обставина, що заохочувально-правова політика передбачає системний підхід до методів правового регулювання. Крім заохочувального методу, що становить ядро заохочувально-правової політики і перебуває у центрі її уваги, не можуть залишатися осторонь рекомендаційний метод правового регулювання, метод узгодження і багато інших правових методів. Справа в тому, що за допомогою цих елементів складної соціальної системи можна глибше зрозуміти сутність заохочувально-правової політики.

На нашу думку, такий підхід дає змогу, по-перше, краще зрозуміти особливості і характерні риси впливу заохочувально-правової політики на систему методів адміністративно-правового регулювання; по-друге, він сприяє оптимізації існуючої системи методів адміністративно-правового регулювання; по-третє, адекватно реагувати на актуальні проблеми правового регулювання, існуючі в українському законодавстві.

Таким чином, заохочувально-правова політика є особливим видом правової політики, в якій наочно виявляється цінність заохочувально-юридичного інструментарію, що відображає досягнення людської цивілізації.

У світлі поданих суджень подальший розвиток українського суспільства і держави багато в чому буде залежати від пріоритетів, обраних заохочувально-правовою політикою, від чітко визначених нею цілей і формування відповідної системи методів адміністративно-правового регулювання.

Давно помічено: право є констатація факту. Завдання політиків, законодавців - вчасно вловити, осмислити і виразити потреби суспільства, перевести їх на мову законів. Обираючи такий, а не інший метод у системі адміністративно-правового регулювання, законодавець розглядає його як єдино можливий, розумний, доцільний і ефективний в існуючих умовах. Однак через постійне коливання питомої ваги, ролі і значущості окремих норм у сфері певних суспільних відносин виникає необхідність у застосуванні іншого методу адміністративно-правового регулювання. Звичайно, ці коливання спостерігаються не щодня, але сам факт такої зміни не викликає сумніву, оскільки він є наслідком безперервного розвитку і мінливості соціальних процесів, що відбуваються в суспільстві.

Йдеться про те, що законодавець заздалегідь, із розрахунком на майбутнє повинен виробляти і закріплювати у законі такі належні юридичні засоби, які поєднували б у собі раціональне співвідношення дозвільного і заборонного, де нормативність, відповідальність, суворість визначеність виступали б в єдності з суб'єктивними правами і активністю учасників суспільних відносин. «Говорячи про метод правового регулювання, - писав С. І. Аскназій, - ми маємо на увазі не питання техніки регулювання; ми маємо на увазі питання більшої соціальної значущості, що виражають форми впливу держави в даних історичних умовах» [326, 77-78].

Сьогодні українське суспільство переживає складний етап свого розвитку - перетворення, які зачіпають усі сфери політико-правового життя країни. Необхідною умовою досягнення поставлених цілей реформ і проведення правової

політики держави є формування ефективної системи методів адміністративно-правового регулювання. Саме це забезпечує пріоритетне становище проблеми методів правового регулювання на найближчу перспективу як стрижневий напрямок не тільки соціально-економічного, а й суспільно-політичного розвитку.

У вирішенні цієї проблеми найважливіша роль, на нашу думку, належить юридичній науці. Саме наукові дослідження цієї складної і великої проблеми повинні мати на меті визначення об'єктивних критеріїв, які б дали змогу в кожен період часу визначати характер співвідношення складових елементів у системі методів адміністративно-правового регулювання стосовно потреб і перспектив розвитку суспільства. За результатами цих досліджень мають надаватися конкретні пропозиції і рекомендації щодо подальшого підвищення ефективності методів адміністративно-правового регулювання на практиці.

Систему методів адміністративно-правового регулювання ні в якому разі не можна розглядати як застиглу, раз і назавжди дану реальність. Правові методи повинні постійно досліджуватися, а їх застосування відповідати мінливим життєвим обставинам, тому що невірний вибір юридичних засобів, прийомів, способів, закладених у нормативну основу правового регулювання, призводять до збоїв у реалізації права, зниження правового ефекту.

Висновки до Розділу 3.

1. З'ясовано, що ефективність методів адміністративно-правового регулювання – це комплексне поняття, яке залежить від економічних, соціальних, політичних, організаційних та інших факторів та полягає в оцінці результату отриманого при регулюванні суспільних відносин в процесі здійснення владно-розпорядчої діяльності, виражене в досягненні встановлених цілей найбільш раціональним способом, враховуючи результати та витрати, ступінь впливу управлінської праці на підсумки діяльності, досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених і впливових сил у результатах діяльності.

2. Доведено, що ступінь ефективності визначається з урахуванням: 1) оцінки результату, отриманого при регулюванні суспільних відносин; 2) на основі відповідності результату меті, яку ставив автор даного нормативного вдосконалення.

3. Встановлено, що ефективність застосування методів правового регулювання характеризується низьким рівнем, що пояснюється невідповідністю застосованої системи методів правового регулювання змісту соціальних та правових проблем.

4. Виявлено основні визначальні компоненти сучасної системи методів правового регулювання: 1) кінцеві елементи (елементарні складові системи методів правового регулювання); 2) підсистеми (визначення складу, структури); 3) взаємозв'язок елементів; 4) виявлення зовнішніх і внутрішніх системоутворюючих чинників (навколишнє середовище і т.д.).

5. Доведено, що елементарною частиною системи методів правового регулювання є метод адміністративно-правового регулювання, який реалізується у вигляді адміністративно-статусного, адміністративно-процесуального та адміністративно-деліктного методу, що представлені основними методами адміністративно-правового регулювання залежно від мети правової регламентації означених методів.

6. Виділено ієрархічні рівні системи методів правового регулювання: 1) перший – єдиний (загальний) метод правового регулювання; 2) другий – диспозитивний та імперативний методи; 3) третій – міжгалузеві методи (заохочення і т.п.); 4) четвертий – галузеві методи.

7. Досліджено дві стадії функціонування методів правового регулювання як системи: перша стадія – це визначення в системі правових методів конкретних елементів (підсистем) для правового регулювання, суспільних відносин; друга стадія – це коригування спочатку обраних методів в залежності від отриманого результату від їх використання для подальшого регулювання суспільних відносин.

8. Доведено єдність системи методів адміністративно-правового регулювання як провідника імперативних і диспозитивних засад на основі наведених прикладів імперативності та диспозитивності адміністративно-статусного, адміністративно-процесуального та адміністративно-деліктного методів.

9. На основі наукового аналізу виділено основні фактори оцінки ефективності методів адміністративно-правового регулювання, які представлені в моделі та розглядаються в комплексі як взаємозв'язані елементи системи управління: внутрішні фактори; проміжні фактори; фактори зовнішнього впливу. До внутрішніх факторів відносяться: 1) організаційна структура органів виконавчої влади; 2) формування цілей органів виконавчої влади; 3) контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Проміжні фактори представляють: 1) процедура прийняття управлінських рішень; 2) управління персоналом; 3) організаційна культура; 4) система мотивації. Запропоновано до факторів зовнішнього впливу віднести: 1) політичну культуру, як чинник впливу на роботу органів виконавчої влади політичних та громадських об'єднань, засобів масової інформації; 2) зв'язки з громадськістю; 3) взаємодію органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

10. З'ясовано, що заохочувально-правова політика – це науково обґрунтована, послідовна та системна діяльність державних і недержавних

структур, зміст якої полягає у виробленні заохочувальних ідей довготривалого характеру, створенні ефективного механізму правового регулювання, вдосконаленні чинного і розробці нового спеціального законодавства як передумови організаційно-юридичного підвищення соціальної активності, активізації правомірної поведінки суб'єктів права

11. Дослідження специфіки заохочувально-правової політики стосовно системи методів правового регулювання дає змогу нам відзначити: по-перше, особливе значення заохочувально-правова політика має тому, що в її рамках існує можливість застосовувати систему методів адміністративно-правового регулювання, що містить диспозитивні методи, які дають високу ефективність і корисність як для суспільства в цілому, так і для окремих його ланок. по-друге, заохочувально-правова політика сприяє створенню і застосуванню системи методів адміністративно-правового регулювання на основі заохочувального методу, що володіє: а) особливим заохочувальним способом регулятивного впливу на суспільні відносини; б) позитивними наслідками його застосування, вигідними для суб'єктів; в) широкими повноваженнями суб'єктів, надавши їм простір для активної і корисної діяльності; г) наявністю приписів, реалізація яких залежить виключно від рішення суб'єктів заохочувальних відносин; д) особливою формою контролю з боку держави, тобто застосуванням заходів заохочення за заслужену поведінку; по-третє, при заохочувально-правовій політиці є можливість динамічно розвивати і вдосконалювати систему методів адміністративно-правового регулювання, створюючи одночасно для суб'єктів необхідні умови, за яких можна діяти відповідно до їх інтересів і потреб; по-четверте, за допомогою заохочувально-правової політики система методів правового регулювання стає, з одного боку, більш гнучкою, ніж при використанні політики примусу, а з іншого – елементом ціннісних орієнтацій і установок при формуванні правового регулювання у цілому; по-п'яте, розробка, застосування, динамічний розвиток і вдосконалення системи методів правового регулювання на основі заохочувального методу є необхідною передумовою підвищення ефективності форм реалізації заохочувально-правової політики – правотворчості і

правозастосування, а також на теоретичному рівні збагачує правові заохочення аналізом їх ціннісного змісту, який, в свою чергу, дасть змогу виробити наукові пропозиції щодо застосування відповідної політики, заснованої на науковому прогнозуванні можливості отримання бажаного результату.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення завдання, що полягає у розробці науково-практичної системи методів адміністративно-правового регулювання. У результаті проведеного дослідження виділено основні методи правового регулювання залежно від правової регламентації означених методів (адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний та адміністративно-деліктний), вироблено пропозиції та рекомендації щодо підвищення ефективності системи методів адміністративно-правового регулювання, сформульовано низку нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої у роботі мети і виконання завдань.

Найбільш вагомими висновками є такі:

1. Сутнісними рисами методу адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є: 1) категорія «метод адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» за своєю юридичною природою є універсальною; 2) у процесі застосування адміністративно-правові методи правового регулювання суспільних відносин пов'язані із загальними закономірностями функціонування системи адміністративно-правового регулювання механізмів суспільних відносин держави; 3) сутність методів адміністративного регулювання зумовлена конкретним змістом і метою адміністративно-правового регулювання; 4) методи адміністративно-правового регулювання виражають владні можливості суб'єктів, що уповноважені їх застосовувати;

2. Для з'ясування сутності категорії «методи адміністративно-правового регулювання» її слід розглядати в декількох аспектах: а) як способи реалізації вимог об'єктивних законів суспільного розвитку; б) як способи, шляхи, засоби досягнення цілей адміністративно-правового регулювання; в) як способи, засоби впливу суб'єкта адміністративно-правового регулювання на об'єкт

адміністративно-правового регулювання; г) як прийоми практичного здійснення адміністративних завдань, що стоять перед суб'єктом; г) як способи, прийоми здійснення функцій адміністративно-правового регулювання.

3. Механізм правового регулювання – це сукупність взаємодіючих елементів (норм права, правовідносин, актів застосування норм права). Методи адміністративно-правового регулювання в структурі механізму правового регулювання суспільних відносин спрямовані на врегулювання тих суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації та виконання адміністративних завдань, здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

4. Класифікувати методи адміністративно-правового регулювання доцільно за такими характерними ознаками як: галузь права (метод цивільного права, метод адміністративного права і метод судового права); регуляторний характер (імперативний, диспозитивний, констатації); форма вираження методу (узгодження, взаємодії, координації, контролю і перевірки виконання, інспектування, інструктування); юридичні властивості (нормативний, індивідуальний); спосіб впливу на поведінку суб'єктів (зобов'язуючий, заборонний, уповноважуючий, заохочувальний).

5. Авторська класифікація методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин передбачає диференціювання на адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний, адміністративно-деліктний методи залежно від мети їх правової регламентації.

Якщо метою прийняття нормативно-правового акту є визначення правового статусу того чи іншого суб'єкта, то основним методом правового регулювання буде адміністративно-статусний метод, який передбачає визначення за допомогою правових норм обсяг його право- і дієздатності.

У разі, якщо метою прийняття нормативно-правового акту є регламентація процедур реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків суб'єктів правовідносин, то для адміністративно-правового регулювання використовується метод надання адміністративно-процесуальної форми.

Метод адміністративно-деліктного регулювання полягає у тому, що

регулювання суспільних відносин відбувається шляхом визначення моделей суспільно шкідливої, небажаної для суспільства поведінки і встановлення заходів юридичної відповідальності за вчинення відповідних діянь.

6. Доведено, що адміністративно-статусний метод являє собою сукупність правових норм, що передбачають визначення право- і дієздатності певного учасника правових відносин. Імперативність цього методу простежується в обов'язках та повноваженнях уповноважених органів державної влади та посадових осіб; диспозитивність адміністративно-статусного методу виражається в правах суб'єктів адміністративного права.

7. Адміністративно-процесуальний метод – це спосіб, передбачений Конституцією та законами України, у межах якого повинні діяти органи державної влади та органи місцевого самоврядування з метою адміністративного провадження у відповідних справах. Адміністративно-процесуальний метод забезпечує здійснення процедури, здійснення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у процесі реалізації своїх повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування з метою вирішення адміністративних справ.

8. Адміністративно-деліктний метод – це сукупність способів і прийомів владно-розпорядчої діяльності, які застосовують уповноважені органи і посадові особи у процесі притягнення до адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб з метою подальшого накладення на них передбачених законодавством адміністративних стягнень при обов'язковому дотриманні установленної процесуальної форми.

Імперативність адміністративно-деліктного методу полягає у визначенні конкретного адміністративного стягнення за те чи інше правопорушення; диспозитивність – у можливості вибору адміністративного стягнення уповноваженими суб'єктами в разі здійснення особою адміністративного делікту.

9. Основними критеріями ефективності методів адміністративно-правового регулювання є: відповідність організаційної структури вимогам часу і меті; ступінь взаємозв'язків між керівництвом та персоналом; розподіл функцій між

працівниками; норма керованості; частота дублювання повноважень та рівень конкуренції між працівниками або відділами; обізнаність персоналу щодо стратегії, місії та цілей органів виконавчої влади; точність та актуальність визначення цілей; чіткість поставлених завдань; участь працівників у досягненні поставленої мети; відповідність діяльності органів виконавчої влади поставленим цілям; визначеність контролю в органах виконавчої влади на інституційному рівні; здійснення контролю за основними напрямками діяльності; рівень колегіальності у прийнятті рішень; прогнозованість та актуальність розпоряджень органів виконавчої влади; рівень децентралізації стосовно прийняття рішень; підтримка вияву ініціативи з боку персоналу; процедура відбору кадрів; кадровий розвиток; процедура просування по службі; система оцінки показників діяльності; гордість за організацію роботи; ставлення до роботи; відносини по горизонталі; відносини по вертикалі; відносини між відділами; просування по службі та мотивація; відповідність рівня заробітної плати працівників їх очікуванням та реальному внеску; існуюча в органах виконавчої влади система преміювання; система нематеріальних стимулів; відкритість та прозорість роботи органів виконавчої влади; рівень взаємозв'язків політичних партій та громадських організацій із керівництвом органів виконавчої влади; зв'язки органів виконавчої влади з представниками засобів масової інформації; стиль керівництва; доступ громадян до інформації з питань виконавчої влади на місцях (прозорість діяльності); налагоджена система служб та консультацій для громадян; участь у процесі прийняття рішень (відкритість); підтримка добровільних об'єднань громадян та неурядових організацій; рівень співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (рівень виконання делегованих повноважень); врегулювання конфліктів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

10. Пріоритетними напрямками підвищення ефективності методів адміністративно-правового регулювання визначено: 1) необхідність урахування об'єктивних закономірностей суспільного розвитку і правильний вибір кола суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню; 2) установлення

відповідності методів адміністративно-правового регулювання суспільним відносинам, які вони регулюють; 3) наукова обґрунтованість використовуваних поєднань правових методів, їх динаміка; 4) визначення методів у нормативно-правових актах; 5) поєднання в правозастосовній діяльності різних видів методів правового регулювання; 6) постійне вдосконалення системи методів адміністративно-правового регулювання відповідно до реально існуючих відносин; 7) забезпечення налагодженої і скоординованої діяльності правотворчих і правозастосовних органів для мобільного вирішення важливих питань; 8) систематизація законодавства; 9) установлення персоніфікованої відповідальності посадових осіб за умисне спотворення первинної спрямованості правового регулювання, якщо воно спричинило негативні наслідки; 10) розроблення заохочувально-правової політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Трубецкой Е. Н. Лекции по энциклопедии права / Е. Н. Трубецкой. – М., 1909. – 172 с.
2. Братусь С. Н. О предмете советского гражданского права / С. Н. Братусь // Советское государство и право. – 1940. – № 1. – С.38-42.
3. Система Советского социалистического права (тезисы). – М.: Юриздат, 1941. – 132 с.
4. Кечежян С. Ф. О системе советского социалистического права / С. Ф. Кечежян // Советское государство и право. – 1940. – № 1. – С.36-52.
5. О предмете советского гражданского права (К итогам дискуссии) // Советское государство и право. – 1955. – № 5. – С.51-62.
6. Павлов И. В. О системе советского социалистического права / И. В. Павлов // Советское государство и право. – 1958. – № 11. – С.6-7.
7. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. С. Н. Братусь // Советское государство и право. – 1953. – № 1. – С.37-40.
8. Лившиц Р. З. Теория права: учебн. / Р. З. Лившиц. – М.: БЕК, 1994. – 224 с.
9. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М.: БЕК, 1995. – 320 с.
10. Общая теория государства и права: под ред. М. Н. Марченко: в 3 т. – М.: Спарк, 1998. – Т. 2. – 448 с.
11. Матузов Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Юрист, 1997. – 672 с.
12. Теория государства и права: учеб. для вузов; под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. – М., 2000. – 640 с.
13. Сырых В. М. Теория государства и права: учеб. / В. М. Сырых –М.: Юстицинформ, 2000. – 704 с.
14. Теорія права і держави: підруч. / А. С. Васильєв, І. В. Борщевський, В. В. Іванов [та ін.]. – Х.: Одіссей, 2007. – 447 с.

15. Загальна теорія держави і права: підруч.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 445 с.
16. Мешеров В. Ф. О делении советского права на отрасли / В. Ф. Мешеров // Советское государство и право. – 1957. – № 3. – С.93-99.
17. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М.: Юрид лит., 1972. – 258 с.
18. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права: моногр. / П. Д. Пилипенко. – Львів, ГВЦ Львівського нац. ун-ту імені І. Франка, 1999. – 214 с.
19. Явич Л. С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования / Л. С. Явич // Вопросы общей теории советского права: сб. ст. – М.: Госюриздат, 1960. – 187 с.
20. Явич Л. С. Там само. – 187 с.
21. Явич Л. С. Там само. – 187 с.
22. Явич Л. С. Проблемы правового регулирования общественных отношений / Л. С. Явич. – М.: Госюриздат, 1961. – 172 с.
23. Яковлев В. Ф. Объективное и субъективное в методе правового регулирования / В. Ф. Яковлев // Правоведение. – 1970. – №6. – С.55-68.
24. Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: автореф. дис... канд. юрид. наук / В. Ф. Яковлев. – Свердловск, 1972. – 212 с.
25. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учеб. / А. Б. Венгеров. – М.: Новый юрист, 1998. – 528 с.
26. Лившиц Р. З. Отрасль права – отрасль законодательства / Р. З. Лившиц // Советское государство и право. – 1984. – № 2. – С.26-32.
27. Тиунова Л. Б. Система правовых норм и отраслевое подразделение права / Л. Б. Тиунова // Правоведение. – 1970. – №6. – С.58-69.
28. Ушаков А. А. К вопросу о системе советского права / А. А. Ушаков // Ученые записки: Т.14., кн.4, ч.1. – Пермь, 1959. – С.57-59.

29. Алексеев С. С. О теоретических основах классификации отраслей советского права / С. С. Алексеев // Советское государство и право. – 1957. – № 7. – С.69-103.
30. Горшенев В. М. Понятие метода правового регулирования и его разновидности / В. М. Горшенев // Ученые труды Свердловского юридического института. Вып. 5. – 1966. – С.400-405.
31. Процевский А. И. Метод правового регулирования трудовых отношений /А. И. Процевский. – М.: Юрид. лит., 1972. – 288 с.
32. Яковлев В. Ф. Объективное и субъективное в методе правового регулирования / В. Ф. Яковлев // Правоведение. – 1970. – №6. – С.55-68.
33. Керимов А. Д. Законодательная техника: науч.-методич. и учеб. пособ. / А. Д. Керимов. – М.: Норма-Инфра, 1998. – 496 с.
34. Яковлев В. Ф. Объективное и субъективное в методе правового регулирования. - С.55-68.
35. Теория государства и права; под ред. А. И. Денисова. – М.: Изд-во МГУ, 1967. – 415 с.
36. Общая теория советского права; под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. – М., 1966. – 504 с.
37. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1975. – С.175-184.
38. Голик Ю. В. Метод уголовного права / Ю. В. Голик // Журнал российского права. – 2000. – № 1. – 622 с.
39. Явич Л. С. Советское право – регулятор общественных отношений в СССР / Л. С. Явич. – Сталинабад., 1957. – 168 с.
40. Явич Л. С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования. – 187 с.
41. Явич Л. С. Проблемы правового регулирования общественных отношений. – 172 с.
42. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций: в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск, Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – Т.1. – 396 с.

43. Алексеев С. С. Право: Азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
44. Процевский А. И. Метод правового регулирования трудовых отношений. – С. 105-106.
45. Процевский А. И. Там само. – С. 123-125.
46. Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений / А. М. Витченко. – Саратов: Изд-во Саратовского гос. ун-та, 1974. – 161 с.
47. Рогачев Д. И. Метод права социального обеспечения: дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: Московская Государственная Юридическая Академия, 2002. – 197 с.
48. Братусь С. Н. Соотношение системы права и системы законодательства / С. Н. Братусь // Система советского законодательства; под ред. И. С. Самощенко. – М.: Юрид. лит., 1980. – С.45-58.
49. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций: в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск, Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – Т.1. – 396 с.
50. Сорокин В. Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права: дис. ... д-ра юрид. наук / В. Д. Сорокин. – Л., 1968. – С.31-38.
51. Сорокин В. Д. О едином методе правового регулирования / В. Д. Сорокин // Советское государство и право. – 1975. – № 7. – С. 27-29.
52. Сорокин В. Д. Там само. – С.29-30.
53. Сорокин В. Д. Там само. – С.30-31.
54. Горшенев В. М. Понятие метода правового регулирования и его разновидности / В. М. Горшенев // Ученые труды Свердловского юридического института.. – 1966. - Вып.5– 458 с.
55. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования: теоретические проблемы / В. Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1976. – 142 с.
56. Сорокин В. Д. О едином методе правового регулирования. – С.31-33.

57. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования: теоретические проблемы. – С.86-100.
58. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – 258 с.
59. Горшенев В. М. Там само. – 258 с.
60. Осипов А. В. Структура норм социалистического права и их реализация /А. В. Осипов // Вопросы теории государства и права. Актуальные проблемы социалистического государства и права, законности и правопорядка. – Саратов: Изд-во Саратовского гос. ун-та, 1986. – .Вып. 7 - С.84-91.
61. Жицинский Ю. С. Санкции нормы советского гражданского права / Ю. С. Жицинский. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1968. – 123 с.
62. Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. – 161 с.
63. Теория государства и права: курс лекций; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юрист, 1999. – 726 с.
64. Пешков А. Б. Метод правового регулирования как способ воздействия на поведение людей / А. Б. Пешков // Актуальные проблемы советского права.– Иркутск, 1973. – Вып.6. - С.42-48.
65. Толстой Г. К. Кодификация гражданского законодательства в СССР (1961 - 1965 гг.): автореф. дис. д-ра. юрид. наук / Г. К. Толстой. – Л., 1970. – 33 с.
66. Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. – 161 с.
67. Горшенев В. М. Понятие метода правового регулирования и его разновидности – 458 с.
68. Дагель П. С. Диалектика правового регулирования общественных отношений / П. С. Дагель // Правоведение. – 1971. – №1. – С.51-60.
69. Витченко В. М. Правовой метод как сочетание объективного и субъективного в правовом регулировании / В. М. Витченко // Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1974. – Вып. 3. – 120 с.

70. Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений – С.7-28.
71. Теория государства и права: курс лекций – 354 с.
72. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: учеб. / В. С. Нерсисянц. – М.: Норма-Инфра, 1999. – 552 с.
73. Рогачев Д. И. Метод права социального обеспечения. – С. 20-25.
74. Бахрах Д. М. Административное право: учебн. для вузов / Д. М. Бахрах, Б. В. Российский, Ю. Н. Стариков. - М.: Норма, 2004. – 800 с.
75. Административное право: учебн. под общ. ред. Г. В. Атаманчука. – М.: РАГС, 2003. – 392 с.
76. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. - ст. 141 .
77. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб.; за заг. ред. Р. С. Мельника, В. М. Бевзенко – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.
78. Административное право: учебн.; под общ. ред. Г. В. Атаманчука. – 392 с.
79. Авер'янов В. Б. Ще раз про співвідношення понять «державне управління і «виконавча влада»: полемічні нотатки // Право України. – 2004. - №5. – С. 113-116.
80. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М.: 1996. – 346 с..
81. Мангутов И. С., Уманский Л. И. Организатор и организаторская деятельность / И. С. Мангутов, Л. И. Уманский. Л.: Изд-во ЛГУ, 1975. – 312 с.
82. Попов В. В. Методы управления, их содержание и взаимосвязь / В. В. Попов. – М.: Изд-во Экономика, 1974. - С. 7-9.
83. Петров Г. И. Основы советского социалистического управления / Г. И. Петров. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1974. – 432 с.;
84. Пискотин М. И. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / М. И. Пискотин. – М.: Изд-во Наука, 1977. – 334 с.

85. Основин В. С. Основы науки социального управления / В. С. Основин. – Воронеж.: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1971. – 258 с.;
86. Волков Н. А. Высшие и центральные органы государственного управления СССР и союзных республик в современный период / Н. А. Волков. - Казань: Казанский гос. ун-т, 1971. – 144 с.
87. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. - М.: Юрид. лит. 1997. – 400 с.
88. Юсупов В. А. Теория административного права: моногр. / В. А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.
89. Козлов Ю. М. Координация и управление народным хозяйством. / Ю. М. Козлов. - М.: Изд-во МГУ, 1976. – 170 с.
90. Фролов Е. С. Научная организация управления и право / Е. С. Фролов. – М.: Изд-во МГУ, 1986. – С. 145-158.
91. Афанасьев В. Т. Научное управление обществом (опыт системного анализа) / В. Т. Афанасьев. – М.: Полит издат., 1973. – 390 с.
92. Антонова В. П. Інститути адміністративного права / В. П. Антонова // Держава і право. – 1999. – № 10. – С. 5-26.
93. Шендлин Б. В. Сущность советского права: монографія / Б. В. Шендлин. – Л.: ЛГУ, 1959 – 178 с.
94. Шебанів В. С. Розвиток кооперації в АПК / В. С. Шебанів, Т. В. Шевченко // Економіка АПК. – 2013. – № 2 (220). – С. 5–21.
95. Марченко М. Н. Теория государства и права: учеб.–метод. пособ. / М. Н. Марченко. – М.: Зерцало–М, 2001. – 640 с.
96. Теория государства и права: под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985. – 480 с.
97. Сорокин В. Д. Единый предмет правового регулирования определяет существование и единого метода // Юридическая мысль. 2001. № 5 (5). – С. 96-97.
98. Закон України від 16 березня 2000 р. № 1549-ІІІ «Про державні нагороди України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>

99. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (гол.). – К.: Юридична думка, 2004. – Т.1: Загальна частина. – 584 с.

100. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В. Д. Сорокин. – СПб.: Из-во Юридический центр Пресс, 2003. – С. 97–130.

101. Рукавишникова И. В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Известия вузов. Правоведение. – 2003. – №1. – С. 217–222.

102. Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т./ С. С. Алексеев. — Свердловск: Изд-во. Свердловского юрид. ин-та, 1972. – Т. 1: Основные вопросы теории социалистического права. - С.134–135.

103. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1999. – 640 с.

104. Тертышников В. И. Гражданский процесс (курс лекций). – Харьков: Консум, 1994. – С. 5–6.

105. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]: у двох томах / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво Юридична думка, 2004. – Т.1. – 584 с.

106. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і факультетів; за ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с.

107. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435>— 15.

108. Лук'янець, Д. М. Про співвідношення методу адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання [Текст] / Д. М. Лук'янець // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія Право. - 2010. - № 845. - С. 288-291.

109. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – 357 с.

110. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат, 1961. – 381 с.
111. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – 3-е изд., испр. – М.: Норма, 2011. – 640 с.
112. Курс адміністративного права України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко (спец. ред.). – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 780 с.
113. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем): навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. – К.: Центр учбової літератури, 2015. - 232 с.
114. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): моногр. / О. І. Харитонов. - Одеса: Юрид. літ., 2004. – 628 с.
115. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н. Г. Александров. – М., 1961 - С. 183-213.
116. Норт Д. С. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. С. Норт. – М.: Начала, 1997. – 256 с.
117. Алексеев С. С. Общая теория права: Курс лекций: в 2 т. / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
118. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / О. Ф. Скакун; пер. з рос. — Х.: Консум, 2001. — 656 с.
119. Теория государства и права: курс лекций; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – 2-е изд., перереб. и доп. – М.: Юристъ, 2004. – 726 с.
120. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підруч. / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2006. – 477 с.
121. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов. / А. Ф. Черданцев. – М.: Юрайт, 2000. - 432 с.
122. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учеб. / С. А. Комаров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.

123. Бобровник С. В. Акт застосування права // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (гол. ред. кол.) та ін. – К.: Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 1. – С. 75–76.

124. Бобровник С. В. Правове регулювання суспільних відносин та реалізація права // Правова держава. щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 1996. – Вип. 7. – С. 103–108.

125. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. / Н. Г. Александров. – М.: 1955. – С. 88-95.

126. Борискова И. В. Механизм правового регулирования: теоретические проблемы структуры. Гражданско-правовые и административные аспекты деятельности ОВД. / И. В. Борискова // Вестн. ВИ МВД России. . – № 3 (12). . – 2002. . – С. 9-12.

127. Горшенев В. М. Структура механизма правового регулирования в общенародном государстве. – 87-117

128. Клеандров И. М. Механизм правового регулирования и повышение его эффективности // Современные проблемы юридической науки: Сб. науч. ст. – Новосибирск: ИЦ Новосибирск, . – 2003. – Вып. 3. – 183 с.

129. . Сергейко П. Н. Механизм правового регулирования и его дальнейшее совершенствование // Юридическая наука в Кубанском государственном университете: сб. науч. тр. – Краснодар: Изд- во Кубанского гос. ун-та, 1995. – С. 9-11.

130. Алексеев С. С. О теоретических основах классификации отраслей советского права – С.103-105.

131. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

132. Бахрах Д. Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис... д-ра. юрид. наук / Д. Н. Бахрах. – М, 1972. – 35 с.

133. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: дис... д-ра. юрид. наук. / И. И. Веремеенко. – М, 1983. – 172 с.
134. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. / И. А. Галаган. – Воронеж: Издательство Воронежского ун-та, 1976. – 198 с.
135. Административное право; под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М: Юрист, 2000. Административное право; под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М: Юрист, 2000. – 728 с.
136. Масленников М. Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. / М. Я. Масленников. – Тверь, 2008 – 275 с.
137. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. / А. Ю. Якимов, – М, 1999. – 200 с.
138. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере общественного порядка: в 2 ч. / И. И. Веремеенко. – М: Юрист, 1981. – 2 ч. С. 54-55.
139. Веремеенко И. И. Там само. – С. 54-55
140. Штатский С. В. Административно-правовой запрет: дис... канд. юрид. наук. / С. В. Штатский. – М, 2002. – 416 с.
141. Бабаев В. К. Понятие права. / В. К. Бабаев // Общая теория права: курс лекций. – Н. Новгород: Юрист, 1993. – 137 с.
142. Черненко А. К. Критерии и методы эффективности правотворчества и правореализации. / А. К. Черненко // Гуманитарные науки Сибири. – 2001. – № 1. – С. 75-76.
143. Клеандров И. М. Механизм правового регулирования и повышение его эффективности. – С. 56-59.
144. Теория государства и права: курс лекций; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – С. 358 – 726 с.
145. Лазарев Л. Исполнение решений Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. – 2002. – № 9 – С. 18-23.

146. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. / Ю. К. Толстой. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. – 88 с.

147. Витченко А. М. Механизм правового регулирования социалистических общественных отношений, его понятие и структура. / А. М. Витченко. // Вопросы теории государства и права: сб. ст. – Саратов: Изд-во Сарат. юрид. ин-та, 1968. - Вып. 1. –С.70-83.

148. Магазинер Я. М. Общее учение о государстве: курс лекций, чит. в Петрогр. ун-те в 1918 – 1922 г. / Я. М. Магазинер. – Пг.: Изд-во Кооперация, 1922. – 490 с.

149. Радько Т. Н. Функции социалистического общенародного права: автореф... канд. юрид. наук. / Т. Н. Радько. – Саратов, 1967. – 20 с.

150. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права./ О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский – М.: Юр. Литература. – 1961. – 380 с.

151. Хазанов С. Д. Методологические проблемы дифференциации административно-правового регулирования // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): сб. ст. - М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. – С. 52-53.

152. Волков Н. А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов советского государства. / Н. А. Волков. – Вопросы государства и права. – Казань: Изд-во Казанского гос. ун-та. – 1959. – С. 26-34.

153. Студеникин С. С. Предмет и система советского административного права. / С. С. Студеникин // Советское государство и право. 1939. – С. 20-21.

154. Горшенев В. М. Структура механизма правового регулирования в общенародном государстве. – С. 43-48.

155. Закон України від від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

156. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

157. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т./ ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://leksika.com.ua/19980614/legal/>

158. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95–98.

159. Писаренко В. В. Адміністративно-правовий статус державної служби боротьби з економічною злочинністю / В. В. Писаренко. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_5/PB-5/PB-5_35.pdf, с. 1.

160. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підруч.] / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – С. 570–571.

161. Оніщенко Н. М. Теорія держави і права: Академічний курс: підруч. / Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчук. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 366 с.

162. Малько А. В. Теория государства и права: учеб./ А. В. Малько, Н. И. Матузов. – М.: Юристъ, 1996. – 397 с.

163. Корельский В. М. Теория государства и права: учеб. для вузов / В. М. Корельский, В. Д. Перевалова. – М: НОРМА-ИНФА, 2002. – 549 с.

164. Колодій А. М. Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні: підруч. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К.: Правова єдність, 2008. – 129 с.

165. Павленко П. О. Правовий статус службовця органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії: дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / П. О. Павленко. – Д., 2003. – 151 с.

166. Административное право Украины : учеб. / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2004. – 880 с.

167. Старилов Ю. Н. Служебное право: учеб. / Ю. Н. Старилов. – М. : БЕК, 1996. – 321 с.

168. Костюков А. Н. Должностное лицо – административно-правовой статус. / А. Н. Костюков // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 20-26

169. Мещерякова О. В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру / О. В. Мещерякова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 609–612. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11movzpm.pdf>

170. Адміністративне право України : підруч. / Бандурка О. М., Бугайчук К. Л., Гуменюк В. А. та ін.; за заг. ред. О. М. Бандурки. –Х. : Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.

171. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

172. Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук; 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Авторгов. – Київ. – 2008. – 19 с.

173. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні. – 129 с.

174. Матузов Н. И. Правовая система и личность/ Н. И. Матузов. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1987. – 227 с.

175. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. – М.: Норма, 2008. – 448 с.

176. Адміністративне право України: підруч. – С.82-94.

177. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 560 с.

178. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук; спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я. В. Журавель. – К., 2007. – 22 с.

179. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 2. Особлива частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. - К.: Юрид. думка, 2005. - 624 с.

180. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): моногр. / А. Ю. Якимов. Ч. 1: Правовой статус субъектов административной юрисдикции. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. – 105 с.

181. Овсянко Д. М. Административное право: учеб. пособ. / Д. М. Овсянко. – М.: Юристъ, 1995. – 303 с.

182. Павелків С. Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук; спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ С. Р. Павелків. – К., 2013. – 22 с.

183. Виконавча влада і адміністративне право; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.

184. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 368 с.

185. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України . – 2016. - № 4. - ст.43.

186. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20/21. — Ст. 190.

187. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручн. / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. — Х.: Вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002. — 530 с.

188. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб.; за заг. ред. А. Т. Комзюка. — 2-ге вид., перероб. і допов. — Х. : Ун-т внутр. справ, 2000.— 99 с.

189. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 13. – ст.222.

190. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – ст.385 .

191. Общая теория права и государства; под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.

192. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2016 р.№ 330

193. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. - № 23. - ст.176.

194. Загальне адміністративне право : підруч. / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

195. Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1996. – 520 с.

196. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: в 2 т. / С.С. Алексеев – Свердловск: 1972. – Т.1 – 371 с.

197. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. – М, 1976. – 215 с.

198. Адміністративна відповідальність : курс лекцій / за ред. О. В. Кузьменко. - К.: Юрінком Інтер, 2016. - 568 с.

199. Загальна теорія держави і права: навч. посіб.; за ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 204 с.

200. Конституційне право України : підруч. / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого; за ред.: В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. - 416 с.

201. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141 .

202. Конституційне право України : підруч. / за ред.: Ю. М. Тодики, В. С. Журавського ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – К.: Ін Юре, 2002. - 544 с.

203. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

204. Крупнова Л. В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України / Л. В. Крупнова // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 3. – С. 116-118.

205. Цветков А. М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. канд. юрид. наук; спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ А. М. Цветков. – Х., 2003. – 244 с.

206. Авер'янов В. Б. Центральні органи виконавчої влади в Україні: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні/ В. Б. Авер'янов// Вісник Акад. правових наук України. – Х.: Право. – 1999. - №1 (16). – С. 45-49.

207. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141 .

208. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

209. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

210. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07.06.1996 р. № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 165.

211. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 28. – Ст. 311 .

212. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141 .

213. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 28. – Ст. 311 .

214. Державне управління: теорія і практика; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 271 с.

215. Бріт О. С. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом / О. С. Бріт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http //apdr.in.ua / v26/ 38. Pdf](http://apdr.in.ua/v26/38.Pdf).

216. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 .

217. Когут О. С. Особливості правового статусу Антимонопольного комітету України / О. С. Когут [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http //www.univer.rm.ua / visnyk/ 16. Pdf](http://www.univer.rm.ua/visnyk/16.Pdf).

218. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 р № 4107-VI. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 28. – Ст. 311.

219. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95-97.

220. Мандичев Д. В. Поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади // Право і суспільство. – 2010. – №5. – С.117-121.

221. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. – № 13. – Ст.222.

222. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – ст.385.

223. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – N 20-21. – Ст.190.

224. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – ст.238.

225. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р № 3659-XII.// Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

226. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України . – 2016. - № 4. – Ст.43.

227. Современный словарь иностранных слов. Санкт-Петербург: Дуэт, 1994. – 752 с.
228. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. / В. Д. Сорокин. – М., 1968. С. 70 – 72.
229. Леушин В. И. Реализация и применение права. Юридический процесс / В. И. Леушин // Теория государства и права: учеб. / С. И. Архипов, В. М. Корельский, В. И. Леушин [и др.]; отв. ред. В. М. Корельский, В. Д. Перевалов. – Екатеринбург: Изд-во УрПОА, 1996. – 395 с.
230. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов. / Д. Н. Бахрах — М.: БЕК, 1996. —368 с.
231. Петков С. В. Проступки та відповідальність за їх вчинення : актуальні питання та інноваційні ідеї. – К. : КНТ, 2016. - 88 с.
232. Лория В. А. Административный процесс и его кодификация / В. А. Лория. – Тбилиси: Изд-во Тбилисского гос. ун-та, 1986. – 281 с.
233. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. укьянова. –М.: Норма, 2003. – 160 с.
234. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. – 160 с.
235. Лория В. А. Административный процесс и его кодификация. – С. 43–44.
236. Додин Е. В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления / Е. В. Додин. – К.:Вища шк., 1976. – 127 с.
237. Сорокин В. Д. Административно-процессуальная форма, процессуальные нормы и производства / В. Д. Сорокин // Юридическая процессуальная форма: теория и практика; под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева]. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 230-237.
238. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников. – Х.: Вища шк., 1985. – С. 72.
239. Курылев С. В. Формы защиты и принудительного осуществления субъективных прав и право на иск / С. В. Курылев // Труды Иркутского гос. ун-та

им. А. А. Жданова: т. XXII. – Серия юридическая. – Вып. 3. – Иркутск, 1957. – С. 175–176.

240. Апаров А. М. До питання про адміністративно-юрисдикційну процесуальну форму. / А. М. Апаров // Адміністративне право і процес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/232-do-pytannya-pro-administratyvno-yurysdyktsiynu-protseualnu-formu-aparov-a-m>

241. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

242. Лук'янець Д. М. Про процесуальну форму адміністративної відповідальності. / Д. М. Лук'янець // Вісн. ЗНУ. Юридичні науки. – 2012. – №1. – С. 184-189. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/7861/3/20032.pdf>

243. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

244. Адміністративне право України: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоець, Г. Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 216 с.

245. Гуржій Т. Логіко-філософські категорії і класифікація об'єктів адміністративного делікту / Т. Гуржій // Право України. – 2003. - № 1. – С. 13-17.

246. Колпаков В. К. Структура адміністративно-деліктного процесу / В. К. Колпаков // Юридична Україна. – 2005. – № 4. – С. 23-30.

247. Коваль Л. В. Адміністративно-деліктні відносини / Л. В. Коваль. – К.: Вища школа, 1979. – 231 с.

248. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: моногр. / Лук'янець Д. М. – Суми: Університетська книга, 2006. – 367 с.

249. Самбор М. А. Адміністративно-деліктні правовідносини: окремі погляди на поняття та зміст / М. А. Самбор // Наук. записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – №6 (10). – С. 36-42.

250. Адміністративно-деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Центр політ.-прав. реформ; авт.-упоряд. О. А. Банчук. – К.: Кн. для бізнесу, 2007. – 912 с.

251. Кагановська Т. Є. Інститут державної служби в системі адміністративного права України / Т. Є. Кагановська // Правова держава. – 2015. – №20. – С. 42-51.

252. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктна законотворчість: поняття і функції / В. К. Колпаков // Право України. – 2002. - №6. – С. 25-31.

253. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: моногр. / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

254. Миронюк Р. В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції: напрямки удосконалення / Р. В. Миронюк // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ: зб. наук. пр. – 2012. – №1 (56). – С. 227 – 234.

255. Административное право Украины: учеб. для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук [и др.]; под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

256. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // Право України. – 2002. - №4. – С. 17-21.

257. Круглов В. А. Административно-деликтное право и процесс: теория и практика: моногр. / В. А. Круглов. – Минск: Изд-во МИУ, 2006. – 340 с.

258. Колпаков В. К. Методологія адміністративно-деліктного права / В. К. Колпаков // Наук. вісн. Юрид. академії МВС: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ, 2004. – №3 (17). – С. 247 – 254.

259. Адміністративне право України: підруч. / С. В. Ківалов, В. Б. Авер'янов, Є. В. Додін, [та ін.]; за ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 896 с.

260. Гнатюк С. С. Провадження адміністративно-деліктного процесу: питання систематизації / С. С. Гнатюк // Наук. вісн. Львів. юрид. ін.-ту. Серія юрид. – 2005. – Вип. 3. – С. 137-147.

261. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

262. Круглов В. А. Административно-деликтный процесс: учебное пособие. / В. А. Круглов, Л. Л. Попов. – М.: Изд-во деловой и учебной литературы, 2005. – 336 с.

263. Кишинський А. В. Процесуальні засади перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук; спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Кишинський; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2012. – 220 с.

264. Гнатюк С. С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: моногр. / С. С. Гнатюк. – Л.: ЛьвДУВС, 2011. – 156 с.

265. Курс адміністративного права України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух [та ін.]; за ред. В. В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

266. Самбор М. А. Адміністративно-деліктні правовідносини: окремі погляди на поняття та зміст / М. А. Самбор // Наук. записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. – 2014. - №6 (10). – С. 36-42.

267. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен – 336 с.

268. Там само. феномен – 336 с.

269. Кодекс Цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р № 5403-VI. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – Ст.458.

270. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 30. – Ст. 142.

271. Кримінальний Кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст.131.

272. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Р. А. Калюжний, М. І. Іншин, І. М. Шопіна [та ін.] – К. : Алерта, 2013. – 976 с.

273. Морозова Л. А. Теория государства и права: учеб. / Л. А. Морозова. – М.: Юристъ, 2002. – 414 с.
274. Лазарев В. В. Теория государства и права: учеб. для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М.: Спарк, 2000. – 511 с.
275. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: учеб. для вузов / В. С. Нерсисянц. – М.: Норма, 2002. – 552 с.
276. Пашков А. С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления / А. С. Пашков, Д. М. Чечот // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 3-11.
277. Байтин М. И. О повышении эффективности правового регулирования в социалистическом общенародном государстве / М. И. Байтин // Вопросы теории государства и права. – Саратов, – 1968. – С. 29-65.
278. Петрухин И. Л. Теоретические основы эффективности правосудия / И. Л. Петрухин, Г. П. Батуров, Т. Г. Моршакова. – М.: Наука, 1979. – 392 с.
279. Кудрявцев В. П. / В. П. Кудрявцев, В. И. Никитинский, Т. С. Самощенко, В. В. Глазырин. Эффективность правовых норм: Монография. — М.: Юридическая литература, 1980. — 280 с.
280. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект / под ред. Н. И. Матузова. – Саратов: Изд-во Саратовского гос. ун-та, 1994. – 184 с.
281. Прозоров В. Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. – М.: Юрид. лит-ра, 1991. – 160 с.
282. Українська Радянська Енциклопедія. Вид 2-ге. – К., 1978. – Т. 2. – 542 с.
283. Андрющенко М. М. Понятие эффективности и ее философское содержание / М. М. Андрющенко // Ученые записки кафедр общественных наук вузов г. Ленинграда: философия. – Вып. XII. – Л., 1971. – 350 с.
284. Козлов В. А. К вопросу о понятии эффективности права. / В. А. Козлов // Вестн. Ленингр. ун-та. Экономика. Философия. Право. – № 5. – Вып. 1. Д., – 1972. – С. 109-115.

285. Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы / А. С. Пашков, Л. С. Явич // Советское государство и право. 1970. – № 3. – С. 41-48.

286. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права / под ред. М. И. Байтина. – Саратов: Изд-во Саратовского гос. ун-та, 1978. – 203 с.

287. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. В. Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1981. – С.52-58.

288. Нарикова С. П. Системный подход к исследованию механизма правового регулирования: дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук; спец. 12.00.14 «Административное право; административный процесс» / С. П. Нарикова. – М., 2006. – С. 22-41.

289. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс./ В. Д. Сорокин // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 34 - 45

290. Алхибинский Б. В. Информация и система: автореф. дис. канд. юрид. наук. / Б. В. Алхибинский. –Л., 1967. – 32 с.

291. Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория. / Л. Б. Тиунова. – СПб, 1991. – 196 с.

292. Хиценко В. Е. Несколько шагов к системной методологии. / В. Е. Хиценко // Социологические исследования, 2001. – № 3. – С. 8-15.

293. Нарикова С. П. Системный подход к исследованию механизма правового регулирования. – С. 22-41.

294. Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел: учеб. пособ. / Зуйков Г. Г., Ипакян А. П., Малков В. Д., Туманов Г. А.; под ред.: Зуйков Г. Г. – М.: Юрид. лит., 1974. - 176 с.

295. Некоторые философские и методологические проблемы управления / Л. А. Петрушенко. – М.: Мысль, 1967. – 276 с

296. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. –1999. – N 20-21. –Ст.190.

297. Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України: Порядок від 13.04.2012 р. № 320

298. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

299. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. –1999. – N 20-21. –Ст.190.

300. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. –2005. – № 35-36, № 37. – Ст.446.

301. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

302. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. / В. Д. Сорокин. –С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 661 с.

303. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. / В. Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1981. – С. 52-58.

304. Анохин П. К. Принципиальные вопросы общей теории функциональных систем. / П. К. Анохин. – М.: Наука, 1973. – С. 5-61.

305. Сырых В. М. Логические основы общей теории права. / В. М. Сырых. – М.: Наука, 2000. – Т.1. – С. 76-90.

306. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького суду / П. М. Рабінович. – Л.: Юрид. вісн. України. – 2005. – № 48. – 119 с..

307. Баранов В. М., Поленина С. В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. / В. М. Баранов, С. В. Поленина. – Н.Новгород: Юрист, 2002. – С. 23.

308. Ныркoв В. В. Поощрение и наказание как парные юридические категории. В. В. Ныркoв: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – 20 с.

309. Сенякина И. М. Специализация и унификация российского законодательства: проблемы теории и практики. – С.: Изд-во Саратовского гос. ун-та, 1993. – 194 с.

310. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. – 431 с.

311. Сырых В. М. Основные принципы внутренней организации правовых явлений как систем органичного и суммативного типа. / В. М. Сырых. – М.: Юрид. лит., 1976. – 206 с.

312. Нарыкова С. П. Системный подход к исследованию механизма правового регулирования : дис... канд. юрид. наук; спец. 12.00.01. – М., 2006. – 180 с.

313. Явич Л. С. Общая теория права. / Л. С. Явич. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 298 с.

314. Демидов А. И. О методологической ситуации в правоведении / А. И. Демидов // Правоведение. – М.: Юрлитинформ – 2001. – № 2. – 328 с.

315. Гошко А. О. Формування моделі цільового місцевого самоврядування в Україні : монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 172 с.

316. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

317. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. – Луцьк: Вежа. – 2000. – 560 с.

318. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко. – 582 с.

319. Ліпенцев А. В., Рудніцька Р. М. Профіль організаційної культури органів місцевої влади: досвід конкретного дослідження // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентові України; за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛФ УАДУ; Кальварія, 2000. – Вип. 3. – С. 117.

320. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. – Саратов: Изд-во СГУ, 1994. – 184 с.
321. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов / А. Б. Венгеров, А. В. Мицкевич. – М. : Омега-Л., 2004.– 608 с.
322. Керимов Д. А. Законодательная техника: научно-методическое и учебное пособие. / Д. А. Керимов – М.: Юрид. лит., 2000. – 322 с.
323. Ушаков А. А. Совершенствование советского права закономерность его развития. / А. А. Ушаков – Правоведение, 1980. – № 6. –.22-27.
324. Петрухин И. Л. Теоретические основы эффективности правосудия / И. Л. Петрухин, Г. П. Батуров, Т. Г. Морщакова. – М.: Наука, 1979. – 392 с.
325. Дьяченко В. Ф. Поощрительно-правовая политика современной России: общетеоретический анализ: дис... канд. юрид. наук. – Пятигорск, 2006. – 207 с.
326. Аскназий С. И. Гражданское и административное право в социалистической системе воспроизводства. / С. И. Аскназий // Ученые записки ЛГУ. Сер. юридических наук. – Л, 1951. – Вып 3. –С. 77-78.