

тиву, які мають право голосу на місцевих виборах, для вирішення питань місцевого значення переважно соціального, економічного або культурного характеру;

– уніфікувати дефініції органів самоорганізації населення в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення»;

– для визначення кола осіб, інтереси яких представляють органи самоорганізації населення, ввести в науковий обіг категорію «територіальний мікроколектив»: сукупність фізичних осіб, між якими існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки та які мають місце проживання на території відповідного населеного пункту, границі якої не збігаються з границями діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у подальшому вдосконаленні категоріального апарату, а також у дослідженні органів самоорганізації населення в Україні з метою визначення їхніх ознак, функцій та видів.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. Б. Т. Буссл. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004.
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Ін Юре, 2003.
3. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 15. — Ст. 232.
4. Сахаченко С. С. Політичне управління містом в умовах самоврядування. — О.: ОФ УАДУ, 2001.
5. Грунт З. А. Коммунитаризм и изменение в системе ценностей американского общества // Рабочий класс и мир. — 1989. — № 5.
6. Баймуратов М. А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. — 1996. — № 1.

УДК 35.07:342.95:347.440

С. М. Мойсак

СПІВВІДНОШЕННЯ АКТИВ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

З'ясування та встановлення правової природи акта управління не дає можливості науковцям та практикам у повній мірі відповісти на всі питання, що пов'язані із застосуванням актів у публічно-управлінській сфері. Необхідно визнати, що зацікавленість до вивчення актів управління підсилюється, якщо ми намагаємось визначити, як співвідносяться між собою нормативні акти управління та нормативні адміністративні договори.

Враховуючи проблемність співвідношення не всіх актів управління та адміністративних договорів, а лише тих, що мають ознаку нормативності, ми у цьо-

му дослідженні головну увагу будемо приділяти саме нормативним актам управління та адміністративним договорам.

Дослідження з питань правової природи актів управління здійснювали вітчизняні науковці Р. Васильєв, А. Васильєв, В. Колпаков, Н. Лазнюк, А. Міцкевич, В. Стефанюк, О. Харитоновна.

Що ж стосується категорії адміністративного договору, то до представників, які здійснювали наукові пошуки у даній сфері, віднесемо у першу чергу К. Афанасьєва, А. Дьоміна, В. Дудченко, Ю. Старілова, М. Тихомирова, Ц. Ямпольську та ін.

Незважаючи на те, що згаданим двом категоріям приділено достатньо наукової уваги, на сьогоднішній день залишаються не розв'язаними практичні моменти співвідношення нормативних актів управління з адміністративними договорами. Ускладнює можливість визначити місце акта управління при співвідношенні з нормативним адміністративним договором неоднозначне ставлення у наукових колах до природи власне адміністративного договору, визначення юридичної сили акта та адміністративного нормативного договору.

Враховуючи все це, перед нами буде поставлено завдання з'ясувати, що собою являє нормативний акт управління, його особливі властивості, та які відмінні риси притаманні нормативному адміністративному договору, що у свою чергу надасть можливість здійснити співвідношення їх між собою за юридичною силою.

Отже, вказуючи на риси актів управління та адміністративних договорів, ми будемо у першу чергу з'ясовувати саме ті властивості, що визначають їх нормативність, та суб'єкта спроможного їх видати.

Так, до властивостей акта управління відносять таку рису, як юридичне волевиявлення. Юридичне призначення актів управління у конкретному вираженні полягає у тому, що вони являють собою такі здійснювані органами дії, які спрямовані або на встановлення правових норм, або на виникнення, зміну чи припинення правовідносин. У цих випадках ми бачимо юридичне волевиявлення суб'єкта управління [1, 181].

Розкриваючи юридичну природу акта управління як джерел права, ми неодмінно повинні говорити і про таку рису, як нормативність.

Нормативність акта пов'язана з тим, що у ньому містяться правові норми (можливо, одна правова норма), тобто правила поведінки загального характеру. Ці норми можуть регулювати широку сферу відносин. Вони можуть стосуватися як загальних, так і окремих питань державного, господарського та суспільного життя. Нормативність акта, як правило, має на увазі багатократне застосування.

Наступною рисою акта управління є його офіційність, тобто походження від імені певної структурної одиниці державного апарату, висловлення волі держави, спричинення службових наслідків [2, 158].

З цього постає логічне питання, які суб'єкти є уповноваженими приймати подібного роду акти. Ю. Н. Старілов до суб'єктів, що приймають акти управ-

ління, відносить уповноважених суб'єктів публічного управління, органи державного управління, органи місцевого самоврядування, посадових осіб у межах наданої законами і нормативними актами компетенції [3, 137].

Така властивість акта управління, як офіційність та вказівка на те, що їх приймають суб'єкти публічної влади, неодмінно пов'язується і з такою ознакою, як односторонність.

Згадувана ознака обумовлена не тільки тією обставиною, що акт управління приймається суб'єктом публічної влади, але і тим фактом, що вони застосовуються в управлінській сфері.

Наступною важливою якістю актів управління є їх підзаконний характер. Підзаконність акта управління є його суттєвою ознакою, що обумовлюється власне характером виконавчої та розпорядчої діяльності [4, 23].

У визначенні нормативного акта управління необхідно відтворити і таку особливість, як прийняття (видання) актів у встановленому порядку та у відповідній формі. Ця ознака дуже близька до риси підзаконності акта.

На підставі загально визначених рис, таких як: владність, підзаконність, односторонність, управлінська сфера, спеціальний порядок прийняття та ін., дослідники категорії актів управління дають майже однакові поняття.

Але враховуючи, що досліджувана категорія — акти управління — розглядаються з позиції співвідношення з нормативним адміністративним договором і застосовується у сфері публічного управління, нами пропонується таке визначення, яке сприятиме відмежуванню нормативних актів управління від нормативного адміністративного договору, а саме: нормативний акт управління — це одностороннє, владне волевиявлення органів публічної влади та інших суб'єктів, які, враховуючи економічні, соціально-політичні, культурологічні і юридичні фактори суспільного життя, встановлюють, змінюють, відмінюють правові норми у визначеному порядку і формі, на підставі і з метою виконання законів у процесі управлінських функцій і завдань.

Здійснюючи співвідношення нормативного акта управління з нормативним адміністративним договором, ми неодмінно повинні визначити риси нормативного адміністративного договору.

Існуючі визначення адміністративних договорів сучасних науковців, К. Афанасьєва [5, 10] та ін., встановлюють неоднозначне ставлення до адміністративного договору, вказуючи, що — це акт управління або угода у формі правового акта.

Враховуючи це, ми вважаємо за потрібне під нормативним адміністративним договором мати на увазі добровільний акт-угоду, що укладається на підставі правових норм двома або більше суб'єктами адміністративного права, одним з яких є орган публічної влади з метою врегулювання публічних інтересів за допомогою загальнообов'язкових правил поведінки, що закріплюються у ньому.

Через таке поняття до основних властивостей нормативного адміністративного договору віднесемо те, що він виступає як джерело адміністративного права, оскільки йому притаманні такі головні риси: одним з суб'єктів повинен бути суб'єкт публічної влади; добровільна згода учасників договору; предмет регулювання — суспільний інтерес у сфері публічного управління; їхня цільо-

ва направленість — досягнення загального блага (організаційний характер); ґрунтується як правило на Основному Законі України та адміністративних нормативно-правових актах; містить норми права, які поширюються не тільки на учасників, але і на необмежене коло суб'єктів; тривала дія та багаторазове застосування.

Допоміжні риси, що походять вже з нормативності адміністративного договору, полягають у тому, що він не може бути розірваний в односторонньому порядку, повинен мати регламентований порядок укладення, реєструватись у відповідних органах влади та оприлюднюватись в офіційних засобах інформації.

Подібні властивості та уявлення про адміністративний нормативний договір надає можливість здійснити співвідношення його з нормативними актами управління за юридичною силою, визначити місце кожного в ієрархії джерел адміністративного права України та відмежувати адміністративний акт управління від адміністративного договору.

Зауважимо, що адміністративний договір відмінний від правового акта за самою суттю договору.

Ю. Старілов звертає увагу на те, що «адміністративний договір видається органами управління в односторонньому порядку, проте адміністративний договір укладається у вигляді згоди між органами управління, іншими суб'єктами, громадянами» [6, 47].

У той же час існує певна схожість адміністративного договору зі спільними актами управління. (Наприклад, Інструкція про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння в заклади охорони здоров'я та проведення огляду з використанням технічних засобів: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства юстиції України від 24.02.1995 р. [7]). Це пов'язано з тим, що на відміну від акта управління, що носить переважно односторонній характер, спільний акт має риси узгодження декількох сторін, тому наближується до угоди.

Трохи іншої точки зору дотримується Д. Приймаченко, зазначаючи, що, наприклад, у процесі здійснення адміністративної діяльності митні органи укладають договори, хоча іноді вони оформлюються як спільний акт та отримують іншу назву (наприклад, інструкція, меморандум, протокол тощо). Така підміна, на думку автора, є невиправданою з огляду на зміст і характер цих актів, у яких визначається предмет правового регулювання, повноваження чи права і обов'язки сторін, відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов, строк дії та інші реквізити, притаманні договорам, — отже мова йде про укладення адміністративного договору [8, 23].

Через це досить суперечливим поглядом є те, що і адміністративний акт, і адміністративний договір можна об'єднати більш загальним поняттям — правовий акт виконавчої влади, оскільки це призведе до ототожнення акта управління та адміністративного договору.

Здійснюючи співвідношення нормативного акта управління та адміністративного нормативного договору, ми будемо використовувати юридичну силу

кожної досліджуваної категорії, під якою розуміємо специфічну властивість, зміст якої полягає в його обов'язковості, а також пріоритеті перед іншими актами або підпорядкуванні. Тобто порядок, коли один правовий акт має посідати більш високе місце щодо іншого, виникає не із його змісту, а з того, яке місце в системі органів влади займає орган, який його видав, зміст його компетенції та безпосередньо характер самих актів, що видаються [9, 57].

Поклавши за основу юридичну силу акта управління та нормативного договору, на прикладі розкриємо питання співвідношення згаданих категорій.

Так, Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2004–2005 роки [10] встановила обов'язкові гарантії для підприємств, установ та організацій всіх форм власності.

Оскільки він був укладений з Кабінетом Міністрів України — вищим органом виконавчої влади, то і набув юридичної сили цього органу. Через це існує декілька актів управління, що прийняті на підставі цієї угоди. Наприклад, наказ Міністерства палива та енергетики України від 14.07.2004 р. № 3999 «Про підвищення заробітної плати на підприємствах ПЕК» [11].

Необхідно звернути увагу і на те, що нормативні угоди можуть укладатись і на підставі нормативних актів управління. Так, у постанові «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики України» № 1541 від 1 листопада 2006 р. вказується, що у межах своїх повноважень міністерство має право укладати міжнародні угоди та забезпечувати їх дотримання [12].

Підсумовуючи наведене, можемо дійти висновку.

У співвідношенні нормативного акта управління з нормативним адміністративним договором місце акта управління буде залежати від самої суті договору, тобто чи є він нормативним, чи виступає юридичним фактом, а також від владності однієї зі сторін договору. Зазначимо, що до адміністративних договорів можуть відноситись і деякі міжнародні нормативні договори. Таким чином, враховуючи юридичну силу акта управління та адміністративного договору, виділено такі варіанти взаємодії вказаних джерел адміністративного права: 1) адміністративний договір може бути підставою для наступного прийняття актів управління як індивідуального, так і нормативного характеру; 2) адміністративний договір може укладатись на підставі і на виконання нормативного акта органу публічної влади; 3) адміністративно-правовий договір може виступати як альтернатива акта управління, в умовах коли орган публічної влади має право обирати між можливістю укладення договору або прийняття акта управління.

Література

1. Советское административное право: Учеб. пособие / А. П. Алексин, В. В. Бесчервых, А. А. Кармолицкий; Под ред. Ю. М. Козлова — М.: Юрид. лит., 1985. — 542 с.
2. Бахрах Д. П. Административное право: Учеб. для вузов. — М.: БЕК, 1996. — 368 с.
3. Стариков Ю. П. Правовые акты управления: понятие, признаки, значение и функции // Вестник ВГУ. Сер. 1. Гуманитарные науки. — 2000. — № 1. — С. 129–142.
4. Советское административное право (Общая часть) / О. М. Якуба. — К.: Вища шк., 1975. — 231 с.

5. Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретичний аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Пац. ун-т внутр. справ. — Х., 2002. — 19 с.
6. Стариков Ю. Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии // Государство и право. — 1996. — № 12. — С. 40–52.
7. Про затвердження Інструкції про порядок направлення громадян для огляду на етап еп'яшпня в заклади охорони здоров'я та проведення огляду з використанням технічних засобів: Затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства юстиції України від 24.02.1995 р. № 114/38/15-38-18. — За матеріалами офіційної Інтернет-сторінки Верховної Ради України станом на 1 вересня 2006 р.: <http://www.rada1.gov.ua>.
8. Приймаченко Д. Використання адміністративних договорів у діяльності митних органів // Право України. — 2006. — № 8. — С. 20–24.
9. Пархомченко Н. М. Юридична сила: основна властивість та один із критеріїв класифікації правових актів // Правова держава: щоріч. наук. пр. Ін-ту ім. Корсського ЦАП України. — К., 2002. — Вип. 13. — С. 57.
10. Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками на 2004–2005 роки від 19.04.2004 р. // Урядовий кур'єр. — 2004. — 19 трав., 7 лип.
11. Про підвищення заробітної плати на підприємствах ПЕК: Наказ Міністерства палива та енергетики України від 14.07.2004 р. № 3999. — За матеріалами офіційної Інтернет-сторінки Міністерства палива та енергетики України станом на 1 квітня 2007 р.: <http://www.mpe.energy.gov.ua>.
12. Положення про Міністерство аграрної політики України: Затв. Постановою Кабінету Міністрів № 1541 від 1 листопада 2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 45. — Ст. 2999.

УДК 340.5.001.8:343.37(4+477)

Е. В. Терзианова

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ МЕТОД В ИССЛЕДОВАНИИ ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКИХ АНТИЛЕГАЛИЗАЦИОННЫХ НОРМ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ УКРАИНЫ

Прогресс науки во многом определяется развитием и совершенствованием ее методов. От того, насколько они разработаны, насколько оптимален процесс их применения, зависит решение практических задач, выдвигаемых жизнью.

Становление и развитие юридической науки было связано с использованием сравнительно-правового метода. Сравнительный метод познания правовой действительности является неотъемлемым элементом методологии компаративистских исследований, применяемой в отраслевых юридических науках.

Особая роль сравнительно-правового метода обусловлена развитием правоотношений между государствами, которое приводит к унификации права разных стран.

В исследовании проблемы имплементации европейского правового опыта борьбы с легализацией грязных денег в законодательство Украины мы также использовали сравнительно-правовой метод как базисный.

Актуальность темы заключается в необходимости осознания преобладающей роли сравнительно правового метода в исследовании проблемы имплементации