

Щодо розуміння змісту категорії «СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА»

Аналіз наукових праць провідних вітчизняних вчених-адміністративістів (В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, М. М. Тищенко та ін.) показує, що досить часто науковцями обговорюється питання про оновлення системи українського адміністративного права. Необхідність та актуальність такого напрямку наукового пошуку не викликає ніяких сумнівів, оскільки від результатів роботи у цій сфері залежить, яким чином буде розвиватися систематизація адміністративного законодавства, які теми увійдуть до змісту навчальної дисципліни «Адміністративне право», над дослідженням яких адміністративно-правових інститутів будуть працювати вчені.

Система адміністративного права, виступаючи комплексною правовою категорією, є доволі складним утворенням, на зміст якого впливає чимала кількість чинників. Одним з таких чинників, як зазначається у літературі, є система адміністративного законодавства. Про взаємозв'язок названих понять свого часу писав Ю. П. Битяк, наголошуючи, що система адміністративного права і система його законодавства знаходяться у тісному взаємозв'язку, в якому система права грає визначальну роль, оскільки в ній відображається система адміністративного законодавства [1]. Не ставлячи собі за мету у даному випадку докладно проаналізувати зміст наведеної тези, відзначимо лише, що ми повністю погоджуємося з висновком про взаємообумовленість цих двох систем.

Отже, завданням даної статті є аналіз змісту категорії «система адміністративного законодавства» як одного з важливих елементів, що впливає на формування системи адміністративного права. Необхідність подібного напрямку наукового пошуку, поряд з названим вище, пояснюється ще й тим, що нині в науковій літературі приділено недостатньо уваги доктринальному вивченню названої категорії, що, власне, і пояснює відсутність єдиних поглядів на її зміст.

Переходячи безпосередньо до вирішення названого вище завдання, зауважимо, що термін «система адміністративного законодавства» складається з трьох окремих елементів – «система», «адміністративний», «законодавство». Окреме вивчення кожного з них переконує нас у тому, що найчастіше вчені розходяться у тлумаченні останнього з них. Тому в першу чергу в межах даної статті ми будемо вести мову саме про з'ясування змісту категорії

«законодавство», з наступним виходом на визначення поняття «система адміністративного законодавства».

Термін «законодавство» відноситься до переліку тих понять, з'ясування сутності яких входить, перш за все, до завдань науки теорії права. Тому пошук відповіді на питання про його межі доцільно розпочати саме з аналізу наукових праць з теорії права.

Представники науки теорії права не обходять, принаймні у навчальній літературі, питання про зміст названого терміна, наголошуючи на тому, що законодавство тісно пов'язане з правотворчістю, тобто діяльністю усіх органів державної влади та управління, у результаті якої створюються, змінюються та відміняються правові норми [2, с. 415]. Інакше кажучи, у даному випадку мова йде про те, що законодавство об'єднує у собі абсолютно всі норми права, зосереджені у нормативно-правових актах, незалежно від їх юридичної сили. Разом з цим існує і так званий вузький підхід до розуміння дефініції «законодавство», який зводиться до того, що вчені під останнім розуміють лише систему всіх упорядкованих певним чином законів даної країни, а також міжнародних договорів, ратифікованих парламентом [3, с. 249].

Аналізуючи наведені визначення терміна «законодавство», важко однозначно відповісти на питання про більшу логічну виваженість того або іншого з них, оскільки усі вони певним чином обґрунтовані, сконцентрувавши у собі індивідуальні погляди конкретного вченого на зазначену проблему. Проте очевидно, що названі вище позиції науковців з'явилися не, так би мовити, не на пустому місці. Усі вони мають у своєму підґрунті доробки, ідеї або концепції тих авторів, які працювали у даній сфері задовго до появи проаналізованих вище робіт з теорії права. Виходячи з цього, пропонуємо зробити невеличкий екскурс в історію питання становлення та наповнення змістом терміна «законодавство». Подібний спосіб пошуку істини має на меті вивчення історичних аспектів певної проблематики, і як справедливо наголошується у літературі, є надзвичайно вдалим та дієвим, оскільки усвідомлюючи минуле, ми розуміємо сучасне; глибше усвідомлюючи сенс минулого – розкриваємо сенс майбутнього; дивлячись назад – крокуємо вперед [4, с. 98].

Історія вітчизняної правової науки може бути розділена на декілька етапів та підетапів. Ведучи мову про етапи розвитку як правової науки, так і законодавства, передусім, ми маємо на увазі дореволюційний (до 1917 р.) та післяреволюційний або радянський (1917–1990 рр.) періоди.

Вивчення дореволюційної наукової літератури, окремих нормативних актів, дозволяє зробити висновок, що у Російській імперії майже до 1917 р. поняття «законодавство» страждало на свою невизначеність. Це було пов'язано з низкою обставин як науково-

теоретичного, так і організаційного змісту. У першому випадку мова йде про те, що науковці, які використовували його у своїх працях, робили це без будь-яких пояснень, без доктринального вивчення його змісту [5, с. 108]. Що ж до проблем другого порядку, то вони пов'язувалися, по-перше, з відсутністю чіткого розподілу влади у Російській імперії та, по-друге, з відсутністю чіткого розмежування законів та підзаконних актів. Внаслідок спільної дії цих чинників у Російській імперії, говорячи словами відомого вченого-правознавця М. Лазаревського, склалася парадоксальна ситуація, за якої ніхто не знав, що у державі визнається законом. З цього приводу автор, зокрема, зазначав, що ані у законодавстві, ані у науці немає чіткої формальної ознаки закону, через що силою закону володіє кожен акт, який видається Государем і який виражає його волю, незалежно від форми, у якій його видано: чи у формі Височайше затвердженої думки Державної Ради або положення Комітету Міністрів, у формі іменного Указу або усно затвердженого доповіді окремого міністра. З огляду на це, вчений зробив висновок, що поняття закону як чіткого технічного терміна в Росії не існує [6].

Зазначена ситуація з розумінням терміна «закон» не змінилася у Російській імперії і після прийняття в 1906 р. Основних законів [7], де було чітко наголошено, що імперія управляється на підставі законів. Про закон як необхідну підставу будь-якої дії адміністрації не було й мови, оскільки у багатьох випадках адміністративні акти продовжували змінювати навіть кримінальні закони [8, с. 20]. Отже, на порядку денному надзвичайно гостро стояло питання про встановлення чіткої супідрядності державних актів різних категорій. Без вирішення цього завдання неможливо було визначитися і з обсягом поняття «законодавство».

Для розмежування закону та підзаконного акта науковцями був запропонований наступний інструментарій. Нормативні акти, які видавалися законодавчою владою, було вирішено називати законами у формальному розумінні. Тільки закон у формальному значенні, наголошувалося у літературі, як акт законодавчої влади, є юридично відмінним від розпорядження, як урядового акта (закон у матеріальному розумінні); і ця відмінність полягає в тому, що закон є вищою нормою у порівнянні з урядовим розпорядженням [9]. Зазначена теорія знайшла чималу кількість прихильників серед представників юридичної науки [10, с. 158; 5, с. 398; 11, с. 23–27], проте для законодавця вона була неприйнятною. Практика видання правових актів у Російській імперії до самого кінця існування держави залишилася без суттєвих змін. Нормативні акти, які видавалися суб'єктами законодавчого процесу (Державна дума, Державна Рада, Государ Імператор), могли бути доповнені або змінені актами, підзаконного характеру. Подібними

повноваженнями, зокрема, володів Государ, який мав право давати диспенсації, тобто дозволи відступати від закону [10, с. 163, 165]. Зрозуміло, що за таких умов термін «законодавство» набував майже необмеженого змісту, складаючись, як наслідок, із системи нормативно-правових актів різної юридичної сили.

Зміна державно-політичного устрою в країні після 1917 р. призвела до необхідності розбудови радянської правової системи, зміст якої мали закласти радянські нормативно-правові акти. На перших етапах становлення радянської влади на теренах Російської імперії як вищим керівництвом країни, так і керівниками нижчих ланок видавалася величезна кількість нормативно-правових актів, що вимагало, відповідно, проведення їх систематизації, якій, зрозуміло, мала передувати робота, пов'язана з вивченням сутності, особливостей та змісту радянського нормативно-правового матеріалу. Протягом 20-х рр. XX ст. цією роботою займалася велика плеяда вчених-правознавців, до складу якої входили як «дореволюційні» науковці, так і ті автори, які розпочали свою наукову діяльність вже у післяреволюційний період. Вивчення наукових праць, які були опубліковані у зазначені часи, показує, що в науці спостерігалася тенденція до продовження нівелювання різниці між законом та підзаконним нормативним актом. Доказом цього можуть слугувати слова К. Архіпова, який зазначав, що у СРСР законами є усі юридичні норми загального порядку, незалежно від того, яким органом вони видаються [12, с. 46]. Така точка зору, на наш погляд, стала наслідком специфічної організації державної влади в СРСР, у підґрунтя якої замість принципу розподілу влади було покладене його заперечення, що призвело до фактичного об'єднання законодавчої та виконавчої влади. Внаслідок цього у радянській державі як органи державної влади, так і органи державного управління отримали право видавати загальнообов'язкові нормативні акти, тобто ніщо інше як закони. У 20-х роках минулого століття в СРСР функціонувала значна кількість органів, які мали право видавати такі акти. До цих органів М.П. Карадже-Іскров відносив з'їзди Рад, Центральний виконавчий комітет, його Президію, Раду народних комісарів, Раду праці та оборони. Крім цього, законодавчими повноваженнями, на думку вченого, володів також і Центральний комітет Комуністичної партії, акти якого могли змінювати та відмінати законодавчі акти, видані іншими суб'єктами [13].

Поряд з цим відзначимо, що термін «закон» у радянській державі «розмивався» не тільки із суб'єктної точки зору, але і з точки зору його змісту. У даному випадку мова йде про те, що закони у радянській державі не несли у собі необхідного рівня обов'язковості. Органи державної влади та управління, судові органи досить вільно нехтували законодавчими актами, провадили свою діяльність у ба-

гатьох випадках, виходячи з «інтересів соціалістичної революції та інтересів соціалістичної правосвідомості» [14, с. 32]. Показовими у цьому плані, на думку науковців [13], були положення окремих нормативних актів, наприклад ст. 4 Цивільного процесуального кодексу, де зазначалося, що якщо для винесення рішення у цивільній справі не вистачає законів та постанов, то у такому випадку суд керується загальними принципами радянського законодавства та загальною політикою радянського уряду.

Зрозуміло, що подібна практика організації та здійснення державної діяльності не сприяла кристалізації терміна «закон», а звідси і встановленню чіткого обсягу поняття «законодавство». Закон у радянській державі, на наш погляд, став синонімом до слова «нормативно-правовий акт», а «законодавство», – синонімом до терміна «нормативно-правові акти».

Натомість дещо інші думки щодо співвідношення закону та підзаконного нормативного акта, висловлювали представники дореволюційної правової науки, які намагалися провести чітку межу між законом та підзаконним нормативним актом. Досить чітко з цього приводу висловлювався А. І. Єлістратов, який у 1922 р. писав, що відносини між указом (нормативний акт державного управління) та законом у конституційній державі визначаються тією супідрядністю, яка встановлюється між актами законодавчих та адміністративних установ. За того переважного значення, продовжував учений, якого набувають у державному укладі названого типу акти, які видаються законодавчими установами, перед актами управління, укази характеризуються своєю підзаконністю [15, с. 84]. Зазначену точку зору розділяв також і В. А. Кобалевський, який розрізняв указ та закон виходячи з їх різної юридичної сили, зазначаючи, що закон є не просто нормативним актом, а нормативним актом особливого виду, який відрізняється від інших правових норм певними формальними ознаками і перш за все своєю вищою, у порівнянні з усіма іншими актами, юридичною силою [16, с. 131]. Проте, зауважимо, що для В. А. Кобалевського теорія супідрядності нормативних актів була дійсно лише теорією, оскільки він чітко вказував на неможливість її повного застосування в радянській державі. Це було пов'язано, на його думку, з тим, що у СРСР «існує ряд законодавчих органів, які знаходяться між собою у ієрархічній залежності, причому функції вищого органу тісно вплетені у функції нижчого законодавчого встановлення» [16, с. 134]. Таким чином, відсутність чіткого розмежування функцій законодавчих та адміністративних органів призводила до появи нормативних актів з однаковою юридичною силою, що, власне, і не дозволяло на практиці побачити різницю між законом та підзаконним нормативним актом.

Зазначена практика видання нормативних актів була характерною як для 20–30-х рр. [17, с. 24], так і для усіх подальших років існування СРСР, хоча у Конституціях СРСР 1936 р. [18] та 1977 р. [19], указувалося, що законодавчими актами вважаються лише акти Верховної Ради СРСР. Однак, практика нормативної діяльності органів державної влади свідчила зовсім про інше, на підставі чого радянським ученим доводилося констатувати, що обмеження законодавства лише законодавчими актами не відповідає дійсній ролі нормативних актів Ради Міністрів СРСР та Рад Міністрів союзних та автономних республік. У зв'язку з цим робився висновок, що мають місце правові та практичні засади вважати радянське законодавство вужчим за систему усіх нормативних актів і ширшим за законодавчі акти, включаючи до нього нормативні акти вищих органів державної влади і вищих виконавчих та розпорядчих органів державної влади СРСР, союзних і автономних республік [20, с. 338].

Зміна форми державного устрою та форми правління в нашій країні, яка відбулася на межі 90-х рр. минулого століття, у черговий раз поставила на порядок денний питання про співвідношення закону та підзаконного акта, а з ним і питання про межі терміна «законодавство». Суттєве значення для оновлення поглядів науковців на зазначену проблему повинна була б мати Конституція України [21], ст. 75 якої чітко проголосила, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, якій належить виключне право видавати закони (п. 3 ст. 85). Проте принципового оновлення розуміння вченими змісту терміна «законодавство», на жаль, не сталося. Цьому, на наш погляд, сприяло як не досить влучне вживання зазначеного поняття у тексті самого Основного Закону, так і не зовсім зрозуміле з точки зору правової теорії Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») [22], де до поняття законодавства включено закони, міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою, а також постанови Верховної Ради, укази Президента, декрети і постанови Кабінету Міністрів, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції і законів України.

З подібним підходом до вирішення питання про зміст терміна «законодавство» навряд чи можна погодитися, оскільки він знову і знову несе у собі загрозу нівелювання різниці між законом та підзаконним нормативним актом, а це у свою чергу може негативно позначитися на гарантованості та непорушності прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Повертаючись до названого вище Рішення Конституційного Суду України, в якому під один знаменник (законодавство) були підведені принципово різні види нормативних актів, хочеться звернути увагу на необґрунтованість подібного кроку, яка впливає, на наш погляд, з наступного. Закон України, з одного боку, та інші види нормативних актів, – з іншого, не можуть бути об'єднані у межах одного поняття, оскільки між ними існує принципова відмінність, яка полягає в тому, що, по-перше, закони підлягають контролю лише з боку Конституційного Суду України, тоді як усі інші нормативні акти можуть бути об'єктом, скажімо, прокурорського нагляду; по-друге, закони є абсолютно обов'язковими для усіх органів, посадових та службових осіб, а також приватних осіб. У той же час нормативні акти органів виконавчої влади можуть бути призупинені. Так, постанови Кабінету Міністрів України, відповідно до чинного законодавства, має право призупиняти Президент України; по-третє, збитки завдані прийняттям законодавчого акту, як правило, не підлягають відшкодуванню. Проте, для шкоди, завданої актом суб'єктові публічного управління, передбачено різні варіанти відшкодування: персональна матеріальна відповідальність державного службовця; відшкодування збитків за рахунок державного бюджету тощо; по-четверте, суддя адміністративного суду, відповідно до положень КАС України [23], має право перевіряти законність будь-якого підзаконного нормативного акта, прийнятого суб'єктом публічного управління (за винятком ряду випадків, передбачених у ст.), однак перевіряти акти законодавчого органу він не має права; по-п'яте, чинне законодавство не надає право приватним особам у позасудовому порядку оскаржувати акти законодавчого порядку, у той час як підзаконні нормативні акти можуть бути оскаржені у порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян» [24].

Отже, виходячи з викладеного, ми цілком і повністю підтримуємо тих науковців [3, с. 249], які пропонують відмовитися від пануючої за радянських часів точки зору про практично «безмежний» обсяг поняття «законодавство» і зупинитися та вузькому підході до його тлумачення.

Поряд з цим відзначимо, що необхідність чіткого розмежування закону та підзаконного нормативного акта визнається у європейському, зокрема німецькому праві, де вже протягом багатьох років існує поняття формального та матеріального закону. Під формальним законом, відповідно до німецької теорії права [25, с. 68], розуміється акт державної влади, який прийнято законодавчим органом у рамках законодавчого процесу та який носить назву закону. Що ж до інших нормативних актів, скажімо актів публічної адміністрації, то вони іменуються матеріальним

законом. Подібна досить чітка та безальтернативна градація нормативно-правових актів знайшла відповідне закріплення і у Конституції Федеративної Республіки Німеччини [26], де зазначено, що законодавство відноситься до виключної компетенції парламенту федерації або парламентів федеративних земель. Отже, подібні конституційні положення, підкріплені відповідними висновками, зробленими представниками правової теорії, навіть не дозволяють припустити можливості розширеного тлумачення терміна «законодавство».

Отже, роблячи проміжний висновок, наголосимо, що існуючі нині погляди на зміст терміна «законодавство» дуже часто продовжують відчувати на собі вплив радянської правової теорії, яка, як зазначалося вище, ніколи не ставила собі за мету проведення чіткого розмежування закону та підзаконного нормативного акта. Проте сьогоdnішній стан законодавства, євроінтеграційні процеси, учасником яких, у тому числі і у правовій сфері, є Україна, вимагають оновлення поглядів на зміст названого терміна, спрямованого на звуження його до нормативних актів, виданих або ратифікованих українським парламентом. У цьому плані, на наш погляд, заслуговує на увагу німецька теорія формального та матеріального закону, яка, на початку XX ст. розроблялася вітчизняними науковцями. Можливо настав час повернутися до названої концепції та з її допомогою остаточно вирішити проблему встановлення меж категорії «законодавство».

Визначившись зі змістом терміна «законодавство», тепер, виходячи з висловлених у літературі думок на зміст термінів «система» та «адміністративний», можна зробити висновок, що під **системою адміністративного законодавства** необхідно розуміти диференційовану сукупність законодавчих актів публічно-правового змісту, спрямовану на регулювання суспільних відносин, які виникають за участю суб'єктів публічного управління та інших державних та недержавних суб'єктів, а також приватних осіб.

Список літератури: 1. Битяк Ю.П. Система адміністративного законодавства та система адміністративного права України // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Збірник наукових праць. – Суми: ВВМ «Мрія-1» ЛТД: Ініціатива, 2000. – С. 18–20. 2. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 2003. – 776 с. 3. Скаун О. Ф. Теория держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с. 4. Герцен А.И. Дилетанты-романтики // Сочинения: В 2 т. Т. 1. – М., 1985. – 328 с. 5. Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б. Усенко; відп. редактори Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – 600 с. 6. Лазаревский Н. Законность и пределы ее осуществления // Право. – 1905. – № 2. – С. 70–80. 7. Свод основных государственных законов // Свод законов Российской империи. – СПб., 1906. – Т. 1. – Ч. 1. 8. Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права. – Иркутск, 1927. – 38 с. 9. Гессен В. М. Теория правового государства // Вестник права. – 1905. – Кн. 2. – С. 222–238. 10. Елистратов А. И. Основные начала административного права.

М.: Изд-во Г.А. Лемана, 1914. – 333 с. 11. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. – СПб., 1907–1908. – 220 с. 12. Архипов К. Закон в советском государстве. – М.–Л.: Госиздат, 1926. – 154 с. 13. Karadsche-Iskrow N. Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917 // Jahrbuch des öffentlichen Rechts. – Band 23. – 1936. – S. 136–261. 14. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права. – Х.: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. – 331 с. 15. Елистратов А. И. Очерк административного права. – М., 1922. – 236 с. 16. Кобалевский В. Очерки советского административного права. – Х., 1924. – 260 с. 17. Петров Г. И. Сущность советского административного права. – Л.: Изд-во Лен. ун-та, 1959. – 184 с. 18. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Советское государство. – 1936. – № 6. – С. 24–39. 19. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617. 20. Проблемы теории государства и права: Учен. / Под ред. С.С.Алексеева. – М.: Юридическая литература, 1987. – 448 с. 21. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»): Рішення від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59. 23. Кодекс административного судопроизводства Украины. – Х.: Одиссей, 2005. – 168 с. 24. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996р. // ВВР України. – 1996. – № 47. – Ст. 257. 25. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag C. H. Beck, München, 2004. – 853 s. 26. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Herausgeber: Deutscher Bundestag. Berlin, 2007. – 30 s.

Надійшла до редколегії 01.08.08

А. І. Брезвін

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ

Забезпечення прав і свобод платників податків є одним з пріоритетних напрямів роботи органів державної податкової служби України, адже в основу відносин «платник-податківець» мають бути покладені принципи довіри та взаєморозуміння, усвідомлення платниками податків необхідності та корисності сплати відповідних сум податків. Проте побудувати такі відносини досить важко, у зв'язку з чим питання щодо забезпечення непорушення прав платників податків набуває все більшої гостроти та актуальності.

Належному забезпеченню прав і свобод платників податків сприяє використання новітніх технологій у відносинах «податківець-платник». Так, у вересні 2007 р. почала запроваджуватися нова електронна система документообігу з функцією контролю за супроводженням справ у судах (АІС «Судові справи»). Вказана система дозволяє суттєво удосконалити процеси адміністрування податків та обслуговування платників – суб'єктів підприємницької діяльності. Зокрема, перевагами такої системи є зменшення безпосередніх контактів податківців з платниками податків, зведення до мінімуму виникнення корупційних ризиків при відшкодування ПДВ та тінізації бізнесу [1, с. 7–8].