

Украинская юридическая академия

На правах рукописи

Самсонов Валерий Николаевич

**Теоретические проблемы реформы административного  
законодательства Украины**

Специальность 12.00.02 - государственное право и управление; советское  
строительство; административное право; финансовое право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

Харьков 1992



Работа выполнена на кафедре  
Украинской юриспруденции

Научный консультант - доктор юридических наук, профессор

**Р.С.Павловский**

Официальные оппоненты:

Доктор юридических наук, профессор, Академик Академии  
правовых наук Украины Васильев А.С.

Заслуженный юрист Республики Беларусь, доктор  
юридических наук, профессор, Головка А.А.

Доктор юридических наук Дорогих Н.М.

Ведущая организация - Институт государства и права  
Академии наук Украины

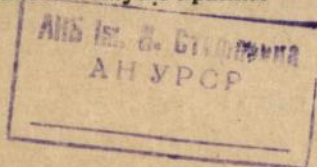
Защита состоится "12" декабря 1992г. в "11" часов на заседа-  
нии специализированного совета Д. 068.25.02 по присуждению  
ученой степени доктора юридических наук в Украинской юри-  
дической академии (310024, г.Харьков, ул.Пушкинская, 77).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Украинской  
юридической академии.

Автореферат разослан "16" ноября 1992г.

Ученый секретарь  
специализированного совета  
доктор юридических наук, профессор,  
член - корреспондент Академии  
правовых наук Украины

И.Н.Даньшин



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Актуальность темы исследования. Провозглашение независимости Украины, осуществление на практике положений Декларации о государственном суверенитете поставили перед административно-правовой наукой республики принципиально новые, фундаментальные вопросы. Среди них особое место занимает проблема координальной реформы административного законодательства Украины, приведение его в соответствие с тенденциями в экономической и политико-правовых сферах, с задачей построения в Украине правового и демократического государства, формирования гражданского общества. Без качественного преобразования действующего административного законодательства невозможно успешно решить ни одну из этих задач, не выйти на новый виток преобразования общества на основе общечеловеческих ценностей и идеалов.

После принятия Акта провозглашения независимости Украины произошли существенные изменения в ее государственно-правовой сфере. Верховным Советом Украины внесены принципиальные изменения и дополнения в Конституцию, одобрена Концепция нового Основного Закона, опубликован и вынесен на всенародное обсуждение проект новой Конституции, а также издан ряд законов, вводящих новую систему исполнительной власти в центре и на местах. Внесены изменения в содержание Кодекса Украины об административных правонарушениях, в другие нормативные акты, регламентирующие управленческие отношения.

Законотворческая деятельность Верховного Совета Украины в последнее время отличается высоким динамизмом, ориентацией на наиболее актуальные проблемы социальной практики. Прделанная им работа повысила роль и значение административного законодательства в правовой системе Украины, его регулирующие возможности.

Подчеркивая социальную ценность создаваемого административного законодательства Украины, нельзя не отметить, что оно все же далеко не в полной мере отвечает требованиям времени, задач построения правового демократического государства, осуществления принципов социальной справедливости и гуманизма в сфере управленческих отношений.

Неразвитость, несовершенство хотя бы одного блока правовой системы республики, в нашем случае административного законодательства, отставание от требований жизни отрицательно сказывается как на всей нормативной системе, так и на положении дел в обществе. Все это обуславливает необходимость дальнейших качественных преобразований действующего административного законо-

дательства Украины, реформирования его на основе накопленного позитивного отечественного и зарубежного опыта.

Реформа административного законодательства Украины должна основываться на современных научных разработках, на глубоком анализе прошлого опыта. Для издания каждого нового административно-правового закона должны быть достаточные основания, ибо принятые таковые без надобности, а тем более идущие в разрез с потребностями общественного развития, могут причинить вред и дискредитировать законодательную власть.

В подготовке и принятии ряда административных законов определенную роль сыграла административно-правовая наука Украины, других стран СНГ. На основе научных выводов шла выработка концепций административно-правовых нормативных актов, регулирующих управленческие отношения в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферах жизнедеятельности республики. Об этом свидетельствуют работы Аверьянова В.Б., Алехина А.П., Бахраха Д.Н., Бачило И.Л., Васильева А.С., Головки А.А., Голосниченко И.П., Додина Е.В., Дорогих Н.М., Козлова Ю.М., Кубко Е.Б., Лазарева Б.М., Манохина В.М., Мартынова И.В., Новоселова В.И., Опрышко В.Ф., Павловского Р.С., Пахомова И.Н., Селиванова А.А., Семчика В.И., Сиренко В.Ф., Тимченко И.А., Юзькова Л.П., Якубы О.М. и других. Работы указанных и других авторов, безусловно, имеют важное научное и практическое значение, поскольку в них содержатся конкретные выводы и рекомендации, направленные на обеспечение прав и законных интересов личности, на более эффективное регулирование организации и функционирования государственного механизма республики.

В значительной мере идеи ученых юристов могут быть учтены в процессе дальнейшего совершенствования действующего административного законодательства Украины. Однако, значительная часть работ, связанных в той или иной мере с совершенствованием административно-правового регулирования написаны до провозглашения независимости Украины и принятия Декларации о ее государственном суверенитете. Соответственно проблемы реформирования административного законодательства затрагивались ими в основном попутно, без анализа общих положений и ограничивались, как правило, выработкой содержания и структуры отдельных проектов законов. Но рассмотрение частных вопросов без предварительного решения общих чревато серьезными изъянами и страдает существенной неполнотой. Это подтверждают исследования, посвященные вопросам совершенствования административного законодательства

Украины. Их авторы нередко стоят на различных исходных позициях, длительное время дискутируют по одним и тем же вопросам, ведут разработки проектов законов без объединяющего их начала. Следствием этого является отсутствие четкой и ясной стратегии нормативно-правовой регламентации в административно-правовой сфере, формулирование противоречивых рекомендаций и выводов. Это существенно затрудняет их использование в правотворчестве. И если на первоначальном этапе исследований такое положение закономерно и в какой-то мере оправдано, то в настоящее время становится все более очевидным, что выработка предложений и рекомендаций по подготовке содержания и структуры проектов административно-правовых законов должна осуществляться на общей концептуальной основе, исходящей из идеи формирования на Украине демократического правового государства.

Для определения стратегии и тактики осуществления реформы административного законодательства Украины необходимо четко сформулировать его понятие, осветить предмет и методы регулирования, показать принципы и роль, раскрыть содержание и форму, проанализировать основные направления и тенденции совершенствования. Без решения этих фундаментальных проблем невозможно осуществить координальные преобразования в обществе, полностью реализовать идеи Декларации о государственном суверенитете, положения Конституции Украины, создать отвечающее требованиям времени административное законодательство Украины.

Таким образом, логика предшествующих научных исследований и интересы практики вызывают настоятельную потребность в создании целостной теоретической основы осуществления реформы административного законодательства Украины. Создание такой основы имеет целью не только устранить проблемы, имеющиеся в административно-правовой науке Украины, но и обеспечить надежную базу для практической нормотворческой и правотворческой деятельности. Очевидно, что проведение в жизнь идеи формирования правового и демократического государства в Украине, требование всемерного обеспечения прав и свобод граждан, становление президентской формы правления и, естественно, существенные изменения в структуре исполнительной власти на местах, потребуют в ближайшее время подготовки и принятия многих новых административно-правовых законов. Это в свою очередь ставит в повестку дня научное осмысление всего комплекса проблем, связанных с дальнейшим реформированием административного законодательства Украины.

Важное значение имеет использование не только положений административно-правовой науки Украины, но и обобщение положительного опыта юридической науки стран СНГ, изучение и использование зарубежного национального законодательства, соответствующих международно-правовых актов. Необходимость такого подхода вытекает из положений Декларации о государственном суверенитете Украины, в соответствии с которой Украина признает приоритет общечеловеческих ценностей над классовыми, международного права перед нормами внутригосударственного права. Эти и другие положения Декларации - основа обновления соответствующих положений административного законодательства Украины.

Актуальность исследования проблемы реформы административного законодательства Украины обусловлена также необходимостью повышения уровня правовой культуры населения, значительная часть которого видит в административном законодательстве только бюрократические, ограничительные начала и не учитывает его созидательного творческого потенциала. Коренного изменения требует и политико-правовое мышление работников правоохранительных и исполнительных органов, которое в первую очередь должно быть ориентировано на обеспечение прав человека в сфере исполнительной деятельности. Этому в определенной мере призвано способствовать исследование принципиальных вопросов рассматриваемой проблемы.

Наконец, разработка концептуальной основы реформы административного законодательства Украины - перспективное направление комплексного исследования законодательства в целом, поскольку в общей теории права вопросы его совершенствования лишь обозначены, и, естественно, их дальнейшая разработка имеет в известной мере и общетеоретическое значение.

Выше изложенное свидетельствует о своевременности и необходимости широких обобщений накопленного теоретического и эмпирического материала, оценки наметившихся тенденций развития административного законодательства Украины, обоснования на этой основе концепции его дальнейшего реформирования. Актуальность многих аспектов данного процесса в условиях динамизации социальных отношений, кардинальной перестройки государственного механизма суверенного государства Украина и послужил основанием для выбора темы настоящего диссертационного исследования.

Диссертация подготовлена в соответствии с планом научно-исследовательских работ кафедры административного права Украинской юридической академии в рамках республиканской КЦП

«Проблемы государственного управления и административного принуждения в условиях формирования правового государства».

Целью работы является исследование общих проблем, связанных с реформой административного законодательства Украины, определение на этой основе оптимальных направлений ее осуществления, выработка конкретных предложений и рекомендаций по подготовке соответствующих проектов административно-правовых законов.

Предмет исследования. Диссертация посвящена, прежде всего, теоретическим проблемам реформы административного законодательства Украины, разработка которых позволила бы сформулировать исходные, основные для его осуществления на практике предложения. Дано понятие административного законодательства Украины, освещены предмет и метод регулирования, принципы и роль, раскрыты его содержание и форма. Иными словами, главное внимание в диссертации уделено построению общеметодологической базы осуществления реформы административного законодательства Украины. Вместе с тем в диссертации значительное место уделяется исследованию основных направлений осуществления реформы, выработке и обоснованию конкретных рекомендаций и предложений по подготовке ряда проектов административно-правовых законов.

Методологической основой диссертации является:

1) диалектический метод познания социально-правовых явлений, в соответствии с которым административное законодательство Украины рассматривается в единстве социального и юридического назначения;

2) деятельностный подход в объяснении предмета административного законодательства Украины;

3) специально-юридический аспект исследования административного законодательства Украины.

В работе применяются частно-научные методы; логико-семантический, историко-правовой, системно-структурный, аксеологический, социологический, сравнительно-правовой.

Наряду с работами по административному праву в диссертации использованы труды по философии, науке управления, общей теории права, конституционному праву. Исследование увязано с примыкающими общими и частными теориями, а также проблемами, стоящими перед юридической наукой в связи с переоценкой

приоритета ценностей, учетом культурно-исторических традиций, преемственностью права и др.

Основные выводы и положения диссертации базируются на анализе действующего административного законодательства Украины. Обращение к положительному опыту стран СНГ, а также иностранному законодательству и работам соответствующих зарубежных административистов дали возможность в определенной мере привлечь и использовать соответствующий общечеловеческий опыт в освещении тех или иных проблем реформы административного законодательства Украины.

Научная новизна работы заключается, прежде всего, в том, что диссертация является первым монографическим исследованием основных проблем реформы административного законодательства Украины.

В ней обосновывается ряд новых концептуальных в теоретическом плане и важных для юридической науки и практики понятий, положений и выводов, в том числе:

Формулируется понятие административного законодательства Украины, как относительно самостоятельной активно формирующейся ныне отрасли украинского законодательства, раскрываются его характерные черты (предмет и метод регулирования, принципы и роль, а также содержание и форма).

Утверждается, что предметом законодательного административно-правового регулирования является исполнительная деятельность Украинского государства. Дается понятие и освещаются ее соответствующие стороны.

Предлагается широкое понимание методов законодательного административно-правового регулирования, дается их классификация и соответствующая характеристика.

Формулируется определение принципов формирования и развития административного законодательства Украины, показываются их виды и раскрывается содержание.

Исследуется роль административного законодательства Украины, определяются факторы, обуславливающие дальнейшее повышение его творческой, созидательной роли, анализируются виды и содержание функций этого законодательства.

Обосновывается положение в соответствии с которым предлагается считать содержанием административного законодательства законодательные административно-правовые нормы, формулируется определение, показываются их структура и виды. Дается характеристика формы административного законодательства - административно-правового закона.

Освещается нынешний этап развития административного законодательства Украины, показываются основные направления его дальнейшего координального совершенствования и обновления, формулируются конкретные предложения по подготовке и принятию ряда новых административно-правовых законов.

Исходя из изложенного на защиту выносятся:

1. Основные положения об административном законодательстве (его понятие, предмет и методы регулирования, принципы и роль, содержание и форма).

2. Направления реформы административного законодательства Украины, а также конкретные предложения и выводы по созданию соответствующих административно-правовых законов.

Практическая значимость полученных автором результатов состоит в следующем:

а) в области научно-исследовательской - материалы диссертации могут служить основой для дальнейшей разработки как общих проблем реформы административного законодательства Украины, так и для детализации рекомендаций и выводов по его упорядочению, а также для соответствующих обобщений.

б) в правотворчестве - сделанные в диссертации предложения, могут быть использованы при подготовке и принятии ряда проектов административно-правовых законов, подзаконных актов;

в) в правоприменительной деятельности - разработанные рекомендации могут служить совершенствованию практики применения законов;

г) в учебном процессе - положения и выводы диссертации могут использоваться при подготовке соответствующих разделов учебников, учебных и методических пособий, преподавании административного права, в научно-исследовательской работе студентов;

д) в правоприменительной деятельности - сформулированные предложения и рекомендации могут служить материалом в работе по повышению уровня правовой культуры населения и профессионального правосознания работников исполнительных и правоприменительных органов.

Апробация работы. Основные положения диссертации, теоретические и практические выводы и рекомендации обсуждены на ряде республиканских и региональных межвузовских научно-практических конференциях в г.Киеве, Минске, Харькове, Краснодаре, на методических семинарах и заседаниях секций наук государственно-го и административного права Украинской юридической академии в

1988-1992 г.г., а также изложены в научных публикациях автора общим объемом около 30 п.л.

Положения и выводы диссертации нашли определенное признание в науке административного права Украины и используются при совершенствовании административного законодательства.

Автор принял участие в обсуждении ряда проектов административно-правовых законов Украины, обосновал и высказал конкретные предложения по совершенствованию их структуры и содержания.

Полученные диссертантом результаты используются в учебном процессе Украинской юридической академии и других юридических вузах, а также в научно-исследовательской работе студентов. По теме диссертации автором подготовлены учебное пособие и соответствующие разделы методических указаний по подготовке и проведению практических занятий по административному праву, а также по написанию курсовых работ.

В соответствии с целью, предметом и логикой исследования диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка исследуемой литературы.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи исследования, его методологическая, нормативная и информационная основы, новизна выносимых на защиту положений, практическая значимость сделанных выводов и предложений, а также апробация результатов проделанной работы.

В первой главе - Понятие административного законодательства Украины и его предмет регулирования - освещаются исходные теоретические проблемы осуществления реформы этой исключительно важной, относительно-самостоятельной и активно формирующейся ныне отрасли украинского законодательства.

С учетом соответствующих положений теории государства и права в диссертации, прежде всего, обосновывается вывод о необходимости выработки понятия административного законодательства Украины и определения перспектив его развития, исходя из различия этого законодательства и административного права. Диссертант утверждает, что в отличие от административного права административное законодательство, прежде всего, далеко не во всем выступает подлинным воплощением идей справедливости в административно-правовой сфере.

Отсюда делается вывод о необходимости качественного обновления действующего административного законодательства, подго-

товки и принятия справедливых административно-правовых законов, непосредственно направленных на установление минимально-необходимых полномочий органов государственной исполнительной власти и полностью отвечающих требованиям суверенитета и независимости Украины, всемерного развития прав и свобод человека, закономерностям построения рыночной экономики. Кроме того, особо подчеркивается, что в отличие от административного права административное законодательство Украины существует лишь в форме соответствующих нормативных актов. При этом, автор решительно отказывается от бытовавшего на определенном этапе развития административно-правовой науки, так называемого широкого понимания законодательства охватывавшего, как известно, практически все уровни нормативных актов, выражающих административно-правовые нормы.

В условиях создания правового государства широкое понимание административного законодательства является, по мнению автора, научно не корректным и не позволяет правильно сформулировать тот идеал, к которому постоянно должен стремиться законодатель. В аспекте вырабатываемого понятия предлагается исходить только из того, что административное законодательство Украины - это лишь совокупность соответствующих законов. Такое общее понимание административного законодательства Украины отвечает требованиям построения правового государства, обеспечивает качественное повышение роли и значения административно-правового закона в общей системе административно-правовых норм, превращает его в основу их формирования и совершенствования.

Доказывается, далее, что в отличие от административного права административное законодательство Украины имеет определенную структуру, характеризующуюся степенью прочности связей, складывающихся между административно-правовыми законами.

И наконец, обосновывается первичность административного законодательства Украины по отношению к административному праву. Делается вывод, что в административно-правовой сфере закон предшествует административным правоотношениям и полномочиям субъектов власти.

В последующем в диссертации утверждается, что формирование искомого понятия не может базироваться лишь на различии административного права и административного законодательства. По мнению автора, решение этой проблемы связано с рассмотрением соответствующих административно-правовых норм и законов в их взаимосвязи. Такой подход к понятию административного законода-

тельства Украины позволил автору сделать и обосновать ряд выводов о том, что это законодательство является особой, ведущей нормативной стороной административного права; продуктом сознания законодателя, которая как и любая форма сознания является отражением и нередко опережающим отражением социальной действительности; средством решения задач и реализации принципов правового государства в административно-правовой сфере; непосредственно формируется и развивается на основе положений Декларации о государственном суверенитете, Акта провозглашения независимости, а также соответствующих конституционных положений.

В итоге формулируется общее понятие административного законодательства Украины: это относительно-самостоятельная, формирующаяся на основе Декларации о государственном суверенитете Украины, Акта провозглашения ее независимости, соответствующих конституционных положений отрасль украинского законодательства — система законов, выражающих административно-правовые нормы, призванных регулировать на основе принципов гуманизма и справедливости, в целях обеспечения прав и свобод граждан в административно-правовой сфере основополагающие стороны исполнительной деятельности Украинского государства. Это положение отражает, по мнению автора, основные черты административного законодательства Украины (предмет и метод регулирования, принципы и роль, содержание и форму), отличающие его от иных частей украинского законодательства, а также являющиеся верным ориентиром определения основных направлений дальнейшего исследования и разработки конкретной законодательной программы в административно-правовой сфере.

Далее в работе дается анализ предмета законодательного административно-правового регулирования. Делается вывод, что этим предметом является исполнительная деятельность Украинского государства, а ее характеристика важная теоретическая проблема, непосредственно связанная с осуществлением реформы этого законодательства и позволяющая показать те стороны социальной действительности, которые требуют законодательного административно-правового урегулирования.

Признание исполнительной деятельности государства предметом законодательного административно-правового регулирования основывается на соответствующих теоретических положениях, обобщениях законодательной практики, а также утверждении, что правовое регулирование всегда предполагает в качестве исходного момента активное поведение участников управленческих отношений. Поведение их стороны есть волевое действие, так как всегда

имеет побудительный мотив. Вступая в управленческие отношения, совершая какие либо поступки субъекты их тем самым, осуществляют определенную деятельность, в данном случае исполнительную.

Далее, раскрывается неразрывная связь исполнительной деятельности с управленческими отношениями. Эти отношения являются способом организации исполнительной деятельности Украинского государства. Вне общественных связей и отношений эта деятельность остается потенциальной возможностью. При этом с учетом требований нынешнего дня раскрываются характерные черты, а также дается и обосновывается научное понятие исполнительной деятельности Украинского государства. Утверждается, что - это публичная (государственно-правовая), организационно-охранительная, подзаконная, процессуальная деятельность соответствующих субъектов, и прежде всего органов государственной исполнительной власти по осуществлению государственной политики в соответствующих сферах. При характеристике предмета законодательного административно-правового регулирования обращается, далее, внимание на его взаимосвязь с иными видами деятельности (политикой, производственной и др.), подчеркивается необходимость ее соответствующего урегулирования. Делается вывод, что признание исполнительной деятельности Украинского государства имеет важное для правотворчества значение, так как прямо показывает, что должно быть урегулировано с помощью административно-правового закона.

В последующем в работе освещаются конкретные стороны предмета законодательного административно-правового регулирования. Их рассмотрение приводит к выводу, что этот предмет имеет две стороны:

- 1) круг и полномочия субъектов управленческих отношений и
- 2) содержание и форму деятельности аппарата государственной исполнительной власти.

При характеристике субъектов управленческих отношений мы исходим из того, что субъекты являются субъектами законодательной регламентации. Они наделены или могут быть наделены конкретным объектом прав и обязанностей, реализуемых ими в административно-правовой сфере. Отмечается, что построение правового демократического государства, принятие ряда административно-правовых законов обусловило существенное расширение круга субъектов законодательного административно-правового регулирования. Исходя из того, чью волю выражают, в чьих интересах и от чьего имени действуют эти субъекты подразделяются на два вида индивидуальные (граждане и служащие) и коллективные

(организации, структурные подразделения и др.). В работе далее показываются характерные черты их административно-правового статуса, выявляются соответствующие проблемы, пути их устранения.

Исследование в качестве предмета регулирования содержания и формы деятельности аппарата государственной исполнительной власти приводит к выводу о необходимости рассматривать их не только в единстве но и как относительно самостоятельные элементы предмета регулирования. Поддерживается высказанное в теории административного права положение, что содержание деятельности аппарата государственной исполнительной власти выражается в ее целях, задачах, функциях и методах. При этом формулируются исходные позиции понимания названных административно-правовых явлений, дается их классификация.

Касаясь формы деятельности аппарата государственной исполнительной власти, делается вывод о том, что она представляет две стороны исполнительной деятельности организационную и административно-процессуальную. Особое внимание уделяется исследованию административно-процессуальной стороне предмета регулирования. При ее характеристике предлагается исходить из того, что это комплексное образование, охватывающее все формы деятельности аппарата государственной исполнительной власти, которые выражаются во внешнем и внутреннем процессе, делопроизводстве, а также учредительной, нормотворческой и юрисдикционной деятельности. При этом дается их краткая характеристика, освещаются основные положения, касающиеся понимания процессуального режима, процессуальных производств, стадий, а также результатов деятельности.

Вторая глава - Методы регулирования, принципы и роль административного законодательства Украины - посвящена анализу ряда теоретических проблем, непосредственно связанных с осуществлением реформы этой отрасли украинского законодательства и созданием справедливых административно-правовых законов, направленных непосредственно на обеспечение суверенитета и независимости Украины, а также прав и свобод ее граждан в административно-правовой сфере.

В целях совершенствования методов законодательного административно-правового регулирования, и тем самым самого административного законодательства Украины, в работе дается понятие методов регулирования, их классификация, формулируются конкретные предложения по их отражению в содержании административно-правовых законов.

Выработка понятия методов законодательного административно-правового регулирования приводит к выводу о необходимости охвата этой диффиницией всех или, по крайней мере, максимально возможного количества элементов метода, рассмотрения их не только как способов воздействия на поведение субъектов управленческих отношений, но и средств организации их деятельности. Под методом законодательного административно-правового регулирования понимается основанная на законодательных административно-правовых нормах, совокупность приемов и средств как воздействия на поведение так и организации деятельности субъектов управленческих отношений, имеющих целью обеспечение социальной справедливости в административно-правовой сфере.

При анализе элементного состава метода законодательного административно-правового регулирования обосновывается, что он включает в себя два уровня административно-правовых средств и приемов.

Первый уровень, именуемый в работе волевым, охватывает приемы предопределения желаемого поведения субъектов управленческих отношений с помощью соответствующего обязывания, предписания, поощрения, рекомендации. Отмечается, что указанные приемы воздействия на поведение субъектов характерны и для других отраслей законодательства, но в административном они имеют свою специфику.

Второй уровень включает административно-правовые средства и приемы организации деятельности субъектов управленческих отношений (власти и подчинения, самостоятельности, равенства), специфика которых определяется особенностями предмета регулирования административного законодательства.

Переходя к классификации методов законодательного административно-правового регулирования, в диссертации указывается, что использование в процессе правотворчества какого-то, хотя бы и важного классификационного основания не позволяет показать все многообразие исследуемого явления и зачастую приводит к их отождествлению только с методом власти и подчинения, что не соответствует административно-правовой реальности. Поэтому подчеркивается необходимость осуществления классификации методов законодательного административно-правового регулирования, исходя из различных оснований.

С учетом соответствующих достижений юридической науки и целей предпринятого исследования методы законодательного административно-правового регулирования подразделяются на несколько групп:

1) по типам регулирования - на разрешительный и общедозво-  
лительный

2) по способам воздействия - на методы обязывания, управо-  
мочивания, рекомендаций и поощрений

3) по видам и своеобразию управленческих отношений - на  
метод власти и подчинения, самостоятельности и равенства. Показы-  
вается значение каждой из приведенных классификаций для созда-  
ния административно-правовых законов. В частности,  
утверждается, что обеспечение минимально-необходимых полномо-  
чий органов государственной исполнительной власти связано, в ос-  
новном, с использованием разрешительного метода регулирования.

Рассмотрение проблемы принципов административного зако-  
нодательства Украины приводит автора к выводу, что - это исходные  
объективно-обусловленные, основополагающие начала, в соответст-  
вии с которыми должна в современных условиях формироваться и  
функционировать данная отрасль украинского законодательства.  
Такое понимание является методологической конструкцией, имею-  
щей важное значение для создания всех административно-правовых  
законов.

Раскрываются характерные черты рассматриваемых принци-  
пов. В частности, подчеркивается, что для них присуща преемствен-  
ность прогрессивных общечеловеческих идей, выработанных и  
используемых человечеством. Утверждается, что важное значение  
для формирования принципов административного законодательства  
имеет субъективное к ним отношение, их познание, учет и эффек-  
тивное использование. Делается вывод, что законотворческая дея-  
тельность, осуществляемая не в соответствии с рассматриваемыми  
принципами, оказывает негативное влияние на формирование и фун-  
кционирование административного законодательства Украины, де-  
формирует его и не позволяет надежно гарантировать права и  
свободы граждан в административно-правовой сфере, а также уста-  
навливать минимально-необходимые полномочия органов государ-  
ственной исполнительной власти.

В диссертации обосновывается, что в системе принципов фор-  
мирования и функционирования административного законодатель-  
ства Украины, необходимо выделить два их вида: внутренние и  
внешние. Они представляют собой не независимые друг от друга  
явления, а лишь различные аспекты регулирования исполнительной  
деятельности Украинского государства.

Вычленение внутренних принципов формирования и развития  
административного законодательства связано с возможностью исс-  
ледования этой отрасли как относительно самостоятельного явления

в системе законодательства Украины. Рассмотрение принципов административного законодательства под данным углом зрения приводит автора к выводу, что к числу внутренних принципов следует отнести: соответствие административного законодательства Акту провозглашения независимости Украины и положений <sup>М</sup>се Конституции; господство административно-правового закона в системе административно-правовых нормативных актов; наличие в иерархии административно-правовых законов своей собственной отраслевой юридической основы; специализация административного законодательства Украины; соответствие административно-правовых законов международно-правовым актам.

Наличие внешних принципов обусловлено взаимосвязью административного законодательства и исполнительной деятельности Украинского государства. Такой подход к исследованию внешних принципов формирования и функционирования административного законодательства позволил автору рассмотреть их через призму соответствующего вида социальной действительности, а также с учетом специфики отражения <sup>и подразделяет их</sup> этих принципов в законодательных административно-правовых нормах, на общеправовые и отраслевые принципы. Делается вывод, что содержание и характер общеправовых принципов (социальной справедливости, гуманизма, демократизма и др.) обусловлен особенностями нынешнего этапа развития гражданского общества и задачами построения правового государства. Средством реализации общеправовых принципов в административно-правовой сфере являются отраслевые принципы. При характеристике этих принципов предлагается исходить из их взаимосвязи с принципами исполнительной деятельности Украинского государства. Утверждается, что ведущее место в системе принципов формирования и функционирования административного законодательства Украины занимают принципы служения государственной администрации обществу и человеку; ограниченности вмешательства органов, осуществляющих исполнительную деятельность, в общественную и личную жизнь; полноты прав и свобод граждан в административно-правовой сфере; взаимной ответственности субъектов управленческих отношений; минимально-необходимых полномочий органов государственной исполнительной власти; оптимального дополнения и уравнивания полномочий органов государственной исполнительной власти полномочиями органов местного и регионального самоуправления. Обосновывается, что эти отраслевые принципы составляют базу формирования и развития всего административного законодательства Украины. При этом отмечается наличие наряду с рассмотренными отраслевыми принципа-

ми и принципов формирования и развития отдельных элементов административного законодательства.

В диссертации, далее анализируется роль административного законодательства Украины в регулировании общественных отношений. Исходным началом освещения этой важной теоретической проблемы, непосредственно связанной с реформой законодательства, стало обоснование положения о возрастании творческой, созидательной роли административного законодательства. Это возрастание, по утверждению диссертанта, обусловлено разнообразием и масштабностью задач построения гражданского общества и правового государства в Украине. Решение их требует качественно нового уровня административно-правового обеспечения, кардинального повышения роли и значения административного законодательства в развитии подлинного народовластия, обеспечения суверенитета и независимости Украины, создания рыночной экономики, обеспечения социальной защищенности граждан. При этом, однако, делается вывод о недопустимости беспредельного использования административного законодательства Украины в регулировании общественных отношений. Отмечается, что использование административно-правовых законов сверх меры, без учета их объективных пределов, может привести к негативным, отрицательным последствиям, способствовать, например, возрождению административно-командной системы.

Функциональное выражение роли административного законодательства Украины предопределяется его соответствующими свойствами. Делается вывод, что качественное свойство законодательства порождает соответствующую ему функцию.

В основе регулятивной функции административного законодательства лежит его неотъемлемое свойство оказывать целенаправленное воздействие на поведение участников управленческих отношений. С учетом соответствующих общетеоретических положений обосновывается необходимость выделения двух видов регулятивных функций административного законодательства: социально-политические и социально-юридические. Подчеркивается, что социально-политические функции административного законодательства тесно связаны с конкретным историческим этапом развития Украинского государства и общества, они опосредствуются задачами и целями построения гражданского общества и правового государства.

Специально-юридические функции определяются своеобразием предмета регулирования административного законодательства Украины. Ведущее место в их системе принадлежит функции уста-

новления справедливых, основанных на правовом законе отношений между аппаратом государственной исполнительной власти и обществом, Упорядочение этих отношений является главной, определяющей целью административно-правового регулирования и потому указанная функция выступает ключевой регулятивной функцией административного законодательства Украины.

Наряду с нею обосновывается существование ряда, тесно взаимосвязанных, но относительно самостоятельных регулятивных функций: стимулирующей; вытеснения негативных явлений в административно-правовой сфере; нормирования и совершенствования деятельности субъектов управленческих отношений; конкретизации и реализации государственной политики в соответствующих сферах; контрольно-охранительной; процессуально-компенсационной. Дается их соответствующая характеристика.

В заключении обосновывается необходимость вычленения наряду с регулятивной и иных функций административного законодательства, исходя из его свойств быть носителем соответствующей информации, участвовать в процессе воспитания личности, выступать способом освоения социальной, административно-правовой действительности. Эти свойства порождают соответственно информационную, воспитательную и познавательную функции административного законодательства.

В главе третьей - Содержание и форма административного законодательства Украины - в целях определения основных направлений реформы административного законодательства Украины, устранения имеющихся в нем недостатков, дается анализ административного законодательства, как относительно самостоятельного элемента в системе законодательства Украины под углом зрения соотношения его содержания и формы.

Содержанием административного законодательства являются административно-правовые нормы, закрепленные в законах (законодательные административно-правовые нормы). Раскрываются черты, отличающие эти нормы от других административно-правовых норм, не включаемых в содержание административного законодательства. Обосновывается необходимостью исследования основных признаков законодательной административно-правовой нормы как через призму отражения ею социальной действительности, так и с позиций самой нормы.

Главным итогом исследования признаков законодательной административно-правовой нормы через призму отражения ею социальной действительности является вывод о тождестве объекта ее отражения и предмета регулирования. Объектом отражения указан-

ных норм и предметом их регулирования выступают соответствующие стороны исполнительной деятельности государства. Кроме того обосновывается, что законодательные административно-правовые нормы исходят от государства в лице его соответствующих органов; создаются на научной основе с учетом закономерностей построения гражданского общества и правового государства; являются моделью, а также регулятором соответствующих сторон исполнительной деятельности Украинского государства.

Рассматривая признаки законодательной административно-правовой нормы как юридического явления, вначале исследуется вопрос о содержании этой нормы. С учетом соответствующих теоретических положений делается вывод о трехэлементности ее содержания (логического предметного, волевого элементов), а также об отражении этого содержания в конкретном законодательном предписании. Это содержательное административно-правовое предписание характеризуется нормативностью, понимаемой как способ выражения типичных, всеобщих и обязательных сторон исполнительной деятельности Украинского государства.

В итоге формулируется общее понятие законодательной административно-правовой нормы: как исходящее от государства и охраняемое им общее, обязательное, законодательно определенное веление, регулирующее определяющие стороны исполнительной деятельности Украинского государства и являющееся фундаментом развития и совершенствования иных административно-правовых норм.

В диссертации, далее, рассматривается структура законодательных административно-правовых норм. Обосновывается взгляд о необходимости разграничения структуры отправных (исходных) норм и норм правил поведения. Делается вывод, что дифференцированное освещение структуры названных видов законодательных административно-правовых норм — объективная закономерность научного познания, способствующая более глубокому пониманию содержания и регуливающей роли этих норм, следовательно более правильному их конструированию и применению.

В целях более четкого уяснения места и роли законодательных административно-правовых норм в системе иных юридических норм проводится их соответствующая классификация. Она проводится по ряду оснований, применяемых в общей теории права, и имеет особое значение для целей предпринятого исследования. В зависимости от этих оснований указанные нормы подразделяются:

1) по функциональной роли — на исходные нормы и нормы-правила поведения

- 2) по объему регулирования - на общие и специальные
- 3) способам воздействия - на императивные (категорические), диспозитивные, поощрительные и разрешительные
- 4) по форме выражения предписания - на уполномочивающие, обязывающие и запрещающие
- 5) по юридическому характеру - на материальные и процессуальные. Раскрывается административно-правовое значение каждой такой классификации.

Рассмотрение вопроса о форме административного законодательства Украины приводит автора к выводу, что в условиях формирования правового государства она должна быть представлена лишь административно-правовым законом. Дается его характеристика. Показывается, в частности, что административно-правовой закон регулирует наиболее значимые и важные стороны исполнительной деятельности, обладает высшей юридической силой в системе всех административно-правовых нормативных актов.

В четвертой главе - Основные направления реформы административного законодательства Украины - анализируется современный этап развития этого законодательства, показываются его отдельные недостатки, раскрываются основные черты и направления дальнейшего совершенствования, формулируются конкретные предложения по подготовке и принятию ряда новых административно-правовых законов.

Начало современного этапа развития административного законодательства Украины автор связывает с принятием Декларации о государственном суверенитете, а активизацию законотворчества в административно-правовой сфере - с изданием Акта провозглашения независимости Украины.

На основе анализа законотворческой практики обосновывается вывод о трех основных направлениях развития административного законодательства Украины на современном этапе.

Первое направление связано с созданием новых конституционных основ формирования и функционирования административного законодательства Украины. Показывается, что данная работа выразилась, во-первых, во внесении изменений и дополнений к содержанию и структуре ныне действующей Конституции Украины, во-вторых, в подготовке и одобрении Верховным Советом Украины Концепции новой Конституции Украины, и, наконец, в третьих, в создании и вынесении на всенародное обсуждение проекта нового

Основного Закона Украины. Делается вывод, что для развития административного законодательства существенное значение имеют те положения проекта Конституции, которые обеспечивают приоритет гражданского общества над государством, закрепляют разделение властей, характеризуют правовое государство. Эти исходные положения определяют направления деятельности органов государственной исполнительной власти, демократический характер развития общества и его соответствующих структур. Вместе с тем в диссертации указываются недостатки, которые по мнению автора, присущи проекту новой Конституции Украины, как основы формирования и развития административного законодательства. К их числу автор, в частности, относит отсутствие в содержании проекта Конституции положений об основном назначении органов государственной исполнительной власти, а также о главных элементах механизма введения чрезвычайного положения и объявлении военного положения.

Вторым направлением проделанной работы по совершенствованию законодательства является разработка и принятие на основе соответствующих положений Конституции Украины десятков законов, содержащих административно-правовые нормы. Делается вывод, что в нынешних условиях четко обозначилась тенденция возрастания роли и удельного веса этих законов в ряду других источников административно-правовых норм, о наполнении их содержания демократическим правовым потенциалом. Особо выделяются законы непосредственно обеспечивающие реализацию прав и свобод граждан в административно-правовой сфере; закрепляющие организацию и деятельность других субъектов управленческих отношений; определяющие конкретные административно-правовые задачи и полномочия органов государственной исполнительной власти в соответствующих сферах.

Третье направление совершенствования административного законодательства связано с обновлением действующих административно-правовых законов, отменой устаревших норм.

Признавая полезность и своевременность мер принимаемых по развитию административного законодательства, в работе показываются и его основные недостатки, к числу которых относятся: существенная неполнота административного законодательства Украины; урегулированность многих важных сторон исполнительной деятельности государства различными подзаконными актами; разбросанность законодательных административно-правовых норм по актам с иным юридическим, отраслевым содержанием; наличие в структуре этого законодательства устаревших по своему содержанию административно-правовых законов.

Делается вывод, что устранение недостатков действующего административного законодательства не может быть обеспечено за счет традиционного его упорядочения. Решение этого вопроса, требует, координального обновления административного законодательства, осуществления его соответствующей реформы.

Такая реформа должна осуществляться с учетом положений Конституции Украины в целях обеспечения верховенства права и создания справедливых административно-правовых законов, приведения устаревших в соответствие с требованиями времени. Особо подчеркивается, что новые административно-правовые законы должны быть: адекватными по своему содержанию и структуре закономерностям суверенного и независимого государства; непосредственно направленными на обеспечение приоритета гражданского общества над органами государственной исполнительной власти, а также на решение многих других задач формирования правового государства; смоделированными на оптимальные в данных условиях приемы средства административно-правового регулирования; взаимосвязанными и взаимосогласованными, развивающимися на своей собственной отраслевой административно-правовой основе; достаточно разнообразными, справедливыми и гуманными по своему содержанию.

Реформа административного законодательства достигнет высокого социального эффекта, если она будет отвечать требованиям полноты, непрерывности, взаимосвязанности с упорядочением иных отраслей законодательства; если она будет учитывать отечественный и зарубежный правотворческий опыт.

Доказывается, что реформа административного законодательства Украины должна идти по пути завершения создания конституционных основ административного законодательства Украины; подготовки его основополагающего отраслевого закона; развития регулятивного и совершенствования охранительного административного законодательства.

Процесс завершения создания конституционных основ административного законодательства Украины связан с устранением тех недостатков, которые свойственны соответствующим положениям проекта новой Конституции Украины. Исходя из теории разделения властей предлагается, в частности, включить в содержание этого проекта положения об общем назначении всех органов государственной исполнительной власти, основных элементах механизма объявления чрезвычайного положения, а также введения военного положения.

Приводится теоретическое обоснование необходимости подготовки и принятия основополагающего отраслевого акта в системе административного законодательства Украины, а именно, Закона "Об органах государственной исполнительной власти и исполнительной деятельности"; рассматриваются вопросы, которые должны получить в нем соответствующее разрешение.

Анализ перспектив развития регулятивного административного законодательства Украины приводит автора к выводу о необходимости подготовки и принятия ряда административно-правовых законов, призванных непосредственно детализировать конституционные права и свободы граждан в административно-правовой сфере, закреплять организацию и деятельность конкретных органов государственной исполнительной власти, определять их административно-правовые задачи и полномочия в соответствующих сферах; регулировать административно- процессуальную не юрисдикционную деятельность.

Детализация конституционных прав и свобод граждан в административно- правовой сфере должна найти свое выражение, по мнению автора, в законах "О личной сфере гражданина", "Об освещении деятельности органов государственной исполнительной власти и допуске к управленческим документам" и др.

Урегулирование организации и деятельности конкретных видов органов государственной исполнительной власти, по мнению автора, требует подготовки и принятия, например, законов "О кабинете Министров Украины", "О министерствах" и др.

Закрепление административно-правовых задач и полномочий органов государственной исполнительной власти в конкретных административно-правовых сферах связывается, в частности, с подготовкой и принятием законов "Об основных началах государственной политики в сфере экономики", "Об индикативном планировании", "О здравоохранении", "О санитарном благополучии населения" и др.

В целях урегулирования административного не юрисдикционного процесса предлагается принять законы "Об общих правилах административного процесса", "О внутриорганизационной деятельности органов государственной исполнительной власти", "Об информационно документальной деятельности органов государственной исполнительной власти", "О нормотворческой деятельности органов государственной исполнительной власти", а также "Об учредительной деятельности органов государственной исполнительной власти".

Рассмотрение вопроса о совершенствовании охранительного административного законодательства приводит к выводу о необходимости координального обновления, прежде всего, законодательства

об административных правонарушениях. В этой связи обосновывается целесообразность раздельной кодификации материальных и процессуальных норм этого законодательства, подготовки и принятии Кодекса об административных правонарушениях и Кодекса о производстве по делам об административных правонарушениях. Аргументируется необходимость издания законов, специально посвященных отдельным наиболее важным административно-предупредительным мерам и мерам административного пресечения.

Обосновывается целесообразность издания ряда законов, призванных закрепить охранительную деятельность органов государственной власти в сфере обороны, безопасности и общественного порядка. К их числу, по мнению автора, относятся законы "О государственной безопасности", "Об охране государственной тайны", "О пожарной безопасности", "О разрешительной деятельности органов внутренних дел".

В завершении предлагается принять законы "О материальной ответственности государства", а также "Об основных началах дисциплинарной ответственности служащих аппарата государственной исполнительной власти".

В данном разделе работы формируются и обосновываются предложения, непосредственно связанные с характеристикой содержания и структуры тех законов, принятие которых, по мнению автора, является необходимым.

В заключении делаются выводы, обобщающие проведенное исследование.

### Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

#### 1. Монографии, учебники, учебные пособия

1. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. - Харьков; Основа 1991. 8 п.л.
2. Социалистическая законность в государственном управлении. - Харьков: Вища школа, 1987. 8 п.л. (в соавт.).
3. Советское административное право. - Киев: Вища школа, 1986. Учебник. 25 п.л. (в соавт.).
4. Соотношение административного права и административного законодательства Союза ССР и союзных республик. Учебное пособие. - Киев; 1988. 3 п.л.

## II Статьи, тезисы докладов и научных сообщений на конференциях.

1. Реформа советского административного законодательства: основные направления // Тенденции и перспективы развития и укрепления социалистической законности. - Минск 1990. Вып. 4.
2. Перестройка управления и реформа советского административного законодательства // Актуальные проблемы формирования правового государства. Харьков, 1990.
3. Перестройка органов управления экономикой и регулирование их правотворческой деятельности // Правовая реформа и проблемы ее реализации. Краснодар, 1989.
4. Совершенствование законодательного регулирования отношений предприятий с вышестоящими органами // Актуальные проблемы перестройки в промышленности. Минск, 1988.
5. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об управлении транспортом в СССР // Совершенствование законодательства о народном хозяйстве в условиях интенсификации общественного производства. Москва, 1987.
6. Законодательство Украинской ССР об административных правонарушениях // Проблемы совершенствования республиканского законодательства. Киев, 1985.
7. Конституция СССР и развитие законодательства в области культуры // Проблемы социалистической законности. Харьков, 1986, N 18.
8. Законодательство Украинской ССР об управлении народным хозяйством // Актуальные проблемы юридической науки на этапе развитого социализма. Харьков, 1985.
9. Законодательство Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // Проблемы социалистической законности. Харьков, 1985.

## III Методические указания

1. Методические указания и задания к практическим занятиям по советскому административному праву. Харьков, 1991. (в соавт.).
2. Методические указания к самостоятельной работе студентов 2 курса по изучению советского административного права. Харьков, 1988 (в соавт.).
3. Тематика курсовых работ по административному праву и методические указания к их написанию. Харьков, 1987, (в соавт.).

Всего опубликовано научных работ общим объемом около 30 п.л.

Ответственный за выпуск доцент В.В. Богущкий.

---

Подписано в печать 12.11.92. Формат 60x90/16. Бум. газет. № 1. Печ. офсетная. Усл. печ. листов 1,63. Уч.-изд. лист 2,0. Тираж 100. Заказ № 268

Ротапринт Харьковского института внутренних дел

310080, Харьков-80, пр. 50-летия СССР, 27

468786

AB 26.121

AB 26.121