

**АКСЕСОРНІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У статті здійснено характеристику акцесорних методів адміністративного права. Вбачається, що заохочення як метод адміністративного права є сукупністю зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів та прийомів впливу на адміністративно-правові відносини, що полягають у збудженні інтересу в особи до здійснення тих чи інших дій або утримання від них, спрямованою на забезпечення реалізації і захисту прав особи в публічній сфері. У свою чергу, рекомендаційний метод адміністративного права є певною акцесорною сукупністю способів правового впливу на адміністративні правовідносини, використання та реалізація яких залежить від волі того суб'єкта правовідносин, на якого такі рекомендації скеровані.

Ключові слова: *метод адміністративного права, акцесорні методи, рекомендації, заохочення, стимулювання.*

В статье проведена характеристика акцессорных методов административного права. В частности, поощрение как метод административного права является совокупностью зафиксированных в административно-правовых нормах способов и приемов воздействия на административно-правовые отношения, заключающиеся в возбуждении интереса у лица к совершению тех или иных действий или воздержанию от них, направленная на обеспечение реализации и защиты прав человека в публичной сфере. В свою очередь, рекомендательный метод административного права представляет собой определенную акцессорную совокупность способов правового воздействия на административные правоотношения, использование и реализация которых зависит от воли того субъекта правоотношений, на которого такие рекомендации направлены.

Ключевые слова: *метод административного права, акцессорные методы, рекомендации, поощрения, стимулирование.*

In the article the author carries out the characteristic of accessory methods of administrative law. In particular, according to the author, promotion as a method of administrative law is a set of methods and methods of administrative and legal relations fixed in administrative law that involve the initiation of an interest in a person to perform certain actions or abstention from them, aimed at ensuring implementation and protection of human rights in the public sphere. In turn, the recommendatory method of administrative law is a certain accessory set of methods of legal impact on administrative legal relations, the use and implementation of which depends on the will of the subject of legal relations to which such recommendations are directed.

Key words: *method of administrative law, accessory methods, recommendations, encouragement, stimulation.*

Специфіка публічних відносин та практика їх адміністрування засвідчує, що досить часто регулюючий вплив основних методів адміністративного права є недостатнім для досягнення остаточної мети правового регулювання. За таких умов виникає необхідність у застосуванні т. зв. додаткових (акцесорних, субсидіарних тощо) методів правового регулювання, які за допомогою власних специфічних способів забезпечують (або мають забезпечити) максимально ефективний результат правового впливу.

© ЮРОВСЬКА В.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри трудового права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

В адміністративному праві, на нашу думку, такими допоміжними методами виступають методи заохочення (стимулювання) та рекомендацій. Заохочення, як відзначалося ще в радянській юридичній літературі, є одним із найбільш результативних способів підвищення людської активності, а ефективність його значно вища, ніж у примусу [1, с. 155]. В адміністративно-правовій літературі заохочення прийнято розглядати як метод публічного адміністрування (державного управління). Зокрема, вказується, що заохочення є методом публічного адміністрування, що полягає у застосуванні способів впливу на свідомість та інтерес людей та знаходить зовнішній прояв у використанні моральних і матеріальних заходів із метою оцінювання правомірної поведінки фізичної чи юридичної особи (через її керівників). Воно застосовується на базі природних психологічних особливостей особи як стимулу до правомірної поведінки. Переконавання і заохочення дуже близькі (переслідують мету – наблизити інтереси індивіда чи колективу до інтересів усього суспільства, впливають на поведінку людей через їх свідомість, не обмежують волю осіб), але і відрізняються один від одного. Основна різниця у способі узгодження суспільних та індивідуальних інтересів: переконання передбачає «прив'язку» суспільних інтересів до конкретної особи (вона починає розглядати визначений суспільний інтерес як свій власний), заохочення – «прив'язку» інтересів особи до інтересів суспільства (з користю для себе). Заохочення може бути: економічним (пільги, премії, квоти); організаційним (спрощена система обліку, звітності, реєстрації); соціальним (нагорода, подяка, грамота, цінний подарунок тощо, в т. ч. державні нагороди) [2, с. 199]. Г.М. Петров з цього приводу зазначає, що заохочення як метод державного управління – це такий спосіб впливу, який не підпорядковує, а спрямовує волю особи на вчинення певних дій, що є корисними на погляд суб'єкта управління [3, с. 15].

На думку А.І. Смолякова, адміністративно-правове заохочення, як самостійний метод державного управління, застосовується в двох напрямках. Перший – це стимулювання необхідної правомірної поведінки керованих суб'єктів. І в цьому разі заохочення найчастіше виступає не тільки як самостійний інструмент регулювання суспільних відносин, але і як спосіб підвищення ефективності застосовуваного державою примусу. Другим напрямком для використання адміністративно-заохочувальних заходів є державне стимулювання здійснення керованими суб'єктами суспільно-корисних дій, що перевищують вимоги нормативних правових актів. Заходи заохочення виступають не як парна категорія з адміністративно-правовим примусом, а як абсолютно самостійний засіб досягнення очікуваної поведінки керованого суб'єкта. Третім, винятковим напрямком застосування адміністративно-правового заохочення можна назвати стимулювання діяльності щодо зниження або ліквідації шкідливих наслідків від уже зробленої протиправної дії, що здійснюється самим правопорушником [4, с. 67, 68–69].

У свою чергу, Н.А. Гушчина вважає, що «заохочувальні норми орієнтують особистість не на просте дотримання правових вимог, а на усвідомлену, активну поведінку, прагнення перевершити, перекрити той позитивний результат, який держава прагне досягти в тій чи іншій сфері суспільного життя» [5, с. 31]. На думку О.М. Кисельової, «торкаючись перспектив розвитку співвідношення переконання, примусу і заохочення, в рамках правового впливу, можна з повною впевненістю зазначити, що в майбутньому вітчизняне законодавство приділятиме все більше і більше уваги заохоченню правомірної діяльності своїми специфічними засобами, що впливають на формування нових правових передумов, які розширюють можливості включення особистості в суспільне життя, реалізацію її позитивного внутрішнього потенціалу [6].

Д.М. Бахрах припускає включення в метод адміністративно-правового заохочення практично всіх позитивно стимулюючих заходів, які виходять від керуючого суб'єкта. На його переконання, підставою для заохочення є його відповідність таким особливостям: 1) фактичною підставою є заслуга, діяння, що позитивно оцінюються суб'єктами влади; 2) воно пов'язане з оцінкою вже зроблених діянь; 3) воно персоніфіковане, застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів; 4) воно полягає в моральному схваленні, наділенні правами, пільгами, матеріальними цінностями та іншими благами; 5) воно побічно, через інтереси, емоції, свідомість впливає на волю, заохочуючи, стимулюючи, спонукаючи їх [7, с. 43–50].

Виходячи з перерахованих вище вимог, Д.М. Бахрах включає до адміністративно-правового заохочення всі види державних нагород, нагороди міністерств і відомств, присвоєння почесних звань, вручення премій та цінних подарунків, всі види заохочень, передбачені дисциплінарними статутами, і багато іншого. З огляду на великий обсяг заохочувальних заходів, що здійснюються державою, він пропонує класифікувати їх за способом заохочення, розділяючи на групи: моральні; матеріальні; змішані; статутні. Ще одним варіантом класифікації заходів заохочення, на

думку Д.М. Бахраха, є їх поділ за основою застосування даних заходів на абсолютні і відносні [8, с. 326, 329]. Під абсолютними розуміються заходи заохочення, підставою для застосування яких слугують справжні заслуги (ідеальна правомірна поведінка), а під відносними – добровільні корисні дії правопорушника, спрямовані на зниження або усунення шкідливих наслідків від вчиненого ним же протиправного вчинку [8, с. 329; 4, с. 58].

Підтримуючи вказані погляди, зазначимо, що заохочення є багатогранним явищем, і на наше переконання, його можна розглядати не тільки як метод публічного адміністрування, але і як метод адміністративного права. Якщо мова йде про сам факт закріплення у змісті того чи іншого нормативно-правового акту певних пільг, преференцій, премій тощо як певних стимулів, спрямованих на досягнення визначеного результату, то можна стверджувати, що у даному разі заохочення виступає як певний метод правового регулювання. Коли ж ідеться про застосування конкретного закріпленого законом заохочувального заходу певним суб'єктом – заохочення є методом адміністрування. Співвідношення цих категорій залежить лише від конкретного виду правової діяльності – використання заохочувальних норм у правотворчості є проявом заохочувального методу правового регулювання, застосування заохочувальних норм на стадії їх реалізації уповноваженим суб'єктом (правозастосовча діяльність) – проявом заохочення як методу публічного адміністрування.

Певним чином такий спосіб сприйняття заохочення знайшов своє відображення і у роботах вже згаданого Г.М. Петрова, який стверджує, що такий метод державного управління, як заохочення, спирається на відповідну нормативно-правову базу, що складається з матеріальних та процесуальних норм, перші з яких закріплюють: показники поведінки, яка заохочується; вид і розмір заохочення; коло адресатів, до яких може бути застосовано заохочувальні заходи; склад органів або посадових осіб, які уповноважені вирішувати питання про заохочення [3, с. 16]. Заохочувальний метод державного управління реалізується у юридичній діяльності уповноважених суб'єктів, через виникнення і розвиток відповідних правовідносин. Ця діяльність включає в себе видання нормативних актів і завершується прийняттям індивідуального акта про призначення конкретного заохочувального заходу [3, с. 16].

Серед яскравих прикладів заохочувальних норм в адміністративному праві є, наприклад, норми Закону України «Про державну службу», які передбачають, що за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

- 1) оголошення подяки;
- 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом;
- 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
- 5) представлення до відзначення державними нагородами [9].

За сучасних умов механізм адміністративно-правового регулювання у різних сферах суспільних відносин ґрунтується на заохочувальних нормах (позитивних правових стимулах), що пояснюється їх значним потенціалом щодо забезпечення добровільного спрямування суб'єктами своєї поведінки на досягнення суспільно корисних цілей. Яскраве підтвердження вищевикладеного можна відшукати, зокрема, у положеннях податкового та митного законодавства, а також у загальному та спеціальних законах про освіту.

Так, п. 50.1 ст. 50 Податкового кодексу України (далі – ПК України) забезпечує зниження фінансових санкцій до платників податків, які безпідставно зменшили розмір свого податкового зобов'язання або збільшили від'ємне значення суми ПДВ минулих податкових періодів, якщо вони самостійно (у т. ч. за результатами електронної перевірки) надішлють уточнюючий розрахунок і сплатять суму недоплати та штраф у розмірі 3% від такої суми до подання такого уточнюючого розрахунку (вигода для платника податків становить 22% суми зменшення, оскільки інакше до них був би застосований штраф у розмірі не 3%, а 25% суми зменшення (якщо правопорушення вважається таким, що вчинене вперше), згідно з п. 123.1 ст. 123 ПК України); відобразять суму недоплати у складі декларації з цього податку за наступний податковий період, збільшену на суму штрафу у розмірі 5% від суми (вигода становить 20% штрафу) [10].

До учасників митних правовідносин також застосовуються механізми заохочення, серед яких: надання уповноваженим економічним операторам, яким видано сертифікат щодо

надійності і безпеки, сертифіката на спрощення митних процедур, спеціальних спрощень, зокрема, зменшення обсягу відомостей, які надаються органу доходів і зборів, здійснення митного контролю в першочерговому порядку, розміщення товарів на складі тимчасового зберігання закритого типу без дозволу органу доходів і зборів (ст. 15 Митного кодексу України); компроміс у справі про порушення митних правил – укладення мирової угоди між порушником митних правил та органом доходів і зборів, посадова особа якого здійснює провадження у справі (ст. 521 Митного кодексу України) [11].

Огляд освітнього законодавства також свідчить про широке використання заохочень для спонукання закладів вищої освіти та їх працівників до ефективного виконання їх обов'язків щодо дотримання та постійного підвищення освітніх стандартів. Такими заохоченнями є: призначення педагогічним працівникам, які пройшли сертифікацію (зовнішнє оцінювання професійних компетентностей, що відбувається на добровільних засадах виключно за їх ініціативою) щомісячної доплати в розмірі 20% посадового окладу (ставки заробітної плати) пропорційно до обсягу педагогічного навантаження протягом строку дії сертифіката (ч. 1 ст. 51, ч. 5 ст. 61 Закону України «Про освіту» [12]; надання закладам вищої освіти з винятковими досягненнями, пов'язаними з якістю освіти та освітнього процесу, статусів національного закладу вищої освіти та дослідницького університету із істотним розширенням повноважень щодо організації та здійснення науково-педагогічної, інноваційної, фінансово-економічної діяльності (ст. 29–30 Закон України «Про вищу освіту») [13].

Таким чином, заохочення як метод адміністративного права є сукупністю зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів та прийомів впливу на адміністративно-правові відносини, що полягають у збудженні інтересу у особи до здійснення тих чи інших дій або утримання від них, спрямованою на забезпечення реалізації і захисту прав особи в публічній сфері.

Рекомендаційний метод адміністративного права є певною акцесорною сукупністю способів правового впливу на адміністративні правовідносини, використання та реалізація яких залежить від волі того суб'єкта правовідносин, на якого такі рекомендації скеровані.

В адміністративно-правовій літературі під рекомендаціями розуміється нормативний акт, в якому на підставі комплексного аналізу узгоджуються положення декількох нормативних актів вищої сили, з урахуванням особливостей їхньої реалізації у конкретних умовах, визначається оптимальний порядок діяльності шляхом надання порад, пропозицій, настанов або вказівок. Залежно від змісту чи органу, що їх видав, рекомендації можуть бути обов'язковими для виконання або бути дорадчими орієнтирами [14, с. 363]. Натомість, як різновид адміністративно-правових норм, рекомендаційні норми розглядаються як ті норми, що дають можливість обирати найбільш доцільні варіанти розв'язання певних завдань. [15, с. 122]. Варто підкреслити, що в окремих сучасних навчальних та публіцистичних джерелах рекомендації розглядаються і як відповідний метод адміністративного права. Як метод правового регулювання рекомендації розглядають за умови, якщо вони набули правової сили внаслідок прийняття їх іншим суб'єктом адміністративних правовідносин [16, с. 5].

Вітчизняне адміністративне законодавство наповнюється рекомендаційними нормами для регулювання таких суспільних відносин, зміст яких не виправдовує встановлення категоричних обов'язків для їх учасників, однак має місце необхідність змінити ситуацію шляхом вжиття певних заходів для сприяння досягненню цілей правового регулювання.

На обґрунтування зазначеного твердження наведемо положення ч. 2 ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції», за яким уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняні до них особи, за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням документів, що це підтверджують, безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади [17].

Схожим чином законодавство вказує на напрям оптимізації перебігу податкових відносин, наприклад:

- передбачаючи можливість платника податків звернутися до контролюючих органів по надання індивідуальних податкових консультацій із питань практичного застосування окремих норм податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, насамперед, їх положень із неоднозначним змістом (ст. 52 ПК України);
- вказуючи на право платника податків, який є власником майна, що перебуває у податковій заставі, вберегти це майно від примусового продажу, повністю погасивши суму

податкового боргу у будь-який момент до укладення договору купівлі-продажу цього майна (п. 95.20 ст. 95 ПК України);

– пропонуючи платнику податків для підтримки платоспроможності шляхом більш сприятливого впорядкування податкового навантаження звертатися до контролюючого органу із заявою про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу (ст. 100 ПК України [10]).

Шляхом використання рекомендаційних норм законодавство орієнтує відповідних суб'єктів до впровадження у їх діяльність заохочувальних практик. Наочним прикладом того є ч. 1 ст. 14 та ч. 2 ст. 15 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», за положеннями яких:

– за рішенням наглядової ради (у разі її утворення) або органу, уповноваженого управляти об'єктами державної власності керівникам державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, може виплачуватися винагорода за результатами фінансово-господарської діяльності цих державних унітарних підприємств або господарських товариств;

– відповідальним представникам уповноважених органів управління, які виконують функції з управління об'єктами державної власності, можуть встановлюватися збільшені до 50% посадові оклади, збільшені до 100% щоквартальні надбавки до посадових окладів з урахуванням надбавки за ранг [18].

Окремо варто зазначити, що рекомендаційний метод адміністративного права має суттєвий потенціал подальшого розширення свого регулюючого впливу на адміністративні правовідносини. Ресурс такого процесу напряду пов'язаний із євроінтеграційними прагненнями нашої держави. Справа в тому, що Українська держава, беручи активну участь у міжнародній та європейській співпраці, будучи членом Організації Об'єднаних Націй (ООН), Ради Європи, повинна враховувати також юридичні акти «м'якого права» (soft law), під якими розуміються інституційні, рекомендаційні норми, які містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міжурядових організацій.

Як зазначається в адміністративно-правовій літературі, такі норми виконують надзвичайно важливу допоміжну роль в установленні або визначенні правничої думки, підготовці і розробці договірних міжнародно-правових норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Отже, варто погодитися з тим, що вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний, необов'язковий характер [19; 20, с. 96].

Визначальною у формуванні норм «м'якого права» є діяльність ООН, яка прийняла чимало документів рекомендаційного характеру, які, однак, почасти беруться до уваги окремими державами під час формування національної правотворчої та правозастосовної практики. Як приклад найбільш визначальних джерел «м'якого права», створених ООН, можна назвати: Загальну декларацію прав людини (1948 р.); Загальну декларацію про геном людини та права людини (1997 р.); Декларацію про клонування людини (2005 р.); Декларацію прав корінних народів (2007 р.) тощо. На рівні Ради Європи актами «м'якого права» необхідно визнати рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, яка є дорадчим органом при Комітеті міністрів та, відповідно до ст. 22 Статуту Ради Європи, обговорює відповідні питання у межах своєї компетенції та передає свої висновки Комітету міністрів у формі рекомендацій [20, с. 96].

Ще одним, не менш важливим актом «м'якого права» у системі права Ради Європи, на думку В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, є «Стандарти Ради Європи з прав людини», що містять норми права, зафіксовані у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Європейській соціальній хартії та інших конвенціях та актах Ради Європи. Тлумачення та конкретизація таких стандартів отримує вияв у рекомендаціях та резолюціях Комітету міністрів, чимала кількість яких безпосередньо стосуються регулювання відносин, які виникають між публічною адміністрацією та приватними особами (Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні»; Резолюція (77) 31 від 28 вересня 1977 р. Комітету міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади; Рекомендація № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. Комітету міністрів державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень; Рекомендація № R (84) 15 від 11 вересня 1984 р. Комітету міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду; Рекомендація № R (87) 16 від 17 вересня 1987 р. Комітету міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, тощо [20, с. 97].

Список використаних джерел:

1. Кудрявцев В.Н. Право и поведение: монографія. М.: Юридическая литература, 1978. 191 с.
2. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
3. Петров Г.М. Поощрение в государственном управлении (правовые) аспекты. Ярославль: Ярославский государственный университет, 1993. 80 с.
4. Смоляков А.И. Административно-правовое принуждение и поощрение в системе государственно-правовых методов обеспечения безопасности дорожного движения: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Орел, 2014. 178 с.
5. Гущина Н.А. Правовое поощрение как неотъемлемый элемент свободного общества и стимул его развития. Государство и право: теория и практика. Межвузовский сборник научных трудов. Калининград: Издательство Калининградского университета. 2002. Вып. 1. С. 30–36.
6. Киселева О.М. Поощрение как метод правового регулирования: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2000. 197 с.
7. Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации. Журнал Российского права. 2006. № 7. С. 43–50.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2010. 700 с.
9. Про державну службу: Закон України 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>.
10. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/paran130#n130>.
11. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2013 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
12. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
13. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
14. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред.. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.
16. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2009. 475 с.
17. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran26#n26>.
18. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.
19. Шалінська І.В. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. Соціологія права. 2011. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/39605>.
20. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. К.: Ваїте, 2014. 376 с.