

Література

1. Драго Р. Административная наука. — М.: Прогресс. — 1982. — 239 с. — С. 54.
2. Евтихийев И. И., Власов В. А. Административное право СССР: Учебник для юридических институтов и факультетов. — М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946. — С. 65–72.
3. Васильев Р. В. Акты управления. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. — 140 с.
4. Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов. — М.: Юридическая литература, 1973. — 104 с.
5. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Изд-во ЗЕРЦАЛО, 1996. — С. 218–248.
6. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Изд-во БЕК, 1997. — 368 с. — С. 151.
7. Четвериков В. С. Административное право: Учебное пособие. — М.: Новый Юрист, 1998. — 285 с.
8. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
10. Адміністративне право України: Підручник для юридичних вузів і факультетів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2001. — 528 с. — С. 123.
11. Васильев А. С. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2001. — 288 с. — С. 140–141.
12. Серьогина С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні: Монографія. — Х.: Ксілон, 2001. — 280 с.
13. Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие/ Отв. ред. проф. Г. А. Туманов. — М.: Юрист, 1995. — 304 с.
14. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141
15. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року № 915 “Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України”// Офіційний вісник України. — 2000. — № 24. — Ст. 994
16. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 09 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190, із змінами і доповненнями.
17. Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263 “Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації”// Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2456
18. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навчальний посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. / За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 164 с.

УДК 351.72

В. Г. Перепелюк
канд. юрид. наук, доцент юридичного факультету
Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича

ДЕРЖАВНЕ НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ТА ФІНАНСОВИМ ПРАВОМ

У науці адміністративного права протягом останнього 10-річчя оновлено вчення про форми і методи державного управління. Як зазначає проф. Ю. П. Битяк, відбулися зміни у мотивації та методах державного управління — воно не зводиться лише до прямого управління економікою та соціально-культурною сферою на основі принципу “влада підпорядкування”. На сьогодні, на його думку, владна управлінська діяльність проявляється в особливих методах і напрямках державного регулювання; управління все більше здійснюється у формі нормативного регулювання [1]. Не тільки на теоретичному, а й на практичному рівні в законах та підзаконних актах розмежовуються поняття “державне управління” та “державне регулювання”. Якщо в першому випадку суб’єкт державного управління реалізує державну політику, визначає завдання підпорядкованих суб’єктів управління, забезпечує при цьому їх кадрами, фінансовими, технічними ресурсами, то в другому випадку, держава лише встановлює обмеження для автономних, не підпорядкованих суб’єктів права і контролює їх додержання. Таким чином за межами державного управління утворилась сфера, яка безпосередньому організуючому впливу з боку держави не піддається, однак через необхідність вимагає нормативного упорядкування. Разом із тим така сфера все ж потребує управління (самоуправління). Організація управління як державного, так і недержавного, регулюється у відповідних межах нормами адміністративного права [2]. Крім управлінських відносин, норми адміністративного права поширюють свою дію і на відносини, які є сферою приватноправового регулювання. “Інтервенція публічного у сферу приватного обумовлена ступенем загострення інтересів сторін суспільних відносин, коли знаходження та вироблення механізмів їх узгодження в межах приватного права стає неможливим [3]. Наприклад, державне регулювання економічних відносин з метою захисту публічних інтересів (охорони здоров’я населення) включає забезпечення екологічної безпеки [4]. В. К. Колпаков до цього кола відносин включає також правила дорожнього руху, водокористування,

санітарно-гігієнічні, правила пожежної та радіаційної безпеки та багато інших [5]. При цьому важливо встановити сторони відносин, які виникають на основі таких “адміністративних установлень”. Зобов’язаним суб’єктом виступає фізична чи юридична особа, на яку накладаються правообмеження регулятивним адміністративним актом, а з іншої сторони виступає держава в цілому, яка має право вимагати додержання цих правообмежень. Правообмеження можуть стосуватись як абсолютних, так і відносних приватних прав. Зокрема, вимоги правил пожежної безпеки адресуються власникам підприємств (обмежується абсолютне право) [6]. У той же час правообмеження можуть спрямовуватись на осіб, які перебувають у договірних відносинах: сторони трудового договору (пункт 3. 1. Правил), сторони договору житлового найму (пункт 2. 1. Правил) або орендарів та орендодавців (відносні права). Невиконання правил пожежної безпеки таким чином може тягнути відповідальність як перед державою, так і перед суб’єктами приватних правовідносин. Носій абсолютного права буде нести цивільно-правову відповідальність за шкоду, завдану третім особам через невиконання правил пожежної безпеки. А контрагенти договірних відносин нести відповідальність один перед одним. Таким чином, невиконання публічно-правових приписів може стати формою порушення приватних прав та свобод. Через це порушення публічних інтересів може стати предметом приватноправового спору. Аналогічним чином порушення особами правил користування системами комунального водопостачання та водовідведення в містах і селищах України [7] може стати підставою для притягнення їх до договірної відповідальності виконавцем послуг із водопостачання [8]. Таким чином, адміністративні правообмеження, які містяться в нормативних регулятивних актах, тісно пов’язані із приватними правовідносинами, в яких одночасно перебувають адресати таких правообмежень.

Аналогічно до адміністративного права в науці фінансового права теж розрізняють управління публічними (державними і комунальними) фінансами та “особливий державний вплив” на недержавні фінанси. Як зазначає П. С. Пацурківський, фінанси підприємств загальнодержавної та муніципальної форм власності належить розглядати в цілому як децентралізовані фонди, а фінанси підприємців-власників необхідно розглядати з точки зору державного впливу на них зовсім із інших позицій [9]. До недержавних фінансів прийнято відносити, зокрема, такі суспільні відносини: грошові відносини між підприємствами в процесі придбання товарно-матеріальних цінностей; відносини між органами страхування та підприємствами, населенням при сплаті страхових внесків і відшкодуванні шкоди при настанні страхового випадку; грошові відносини, що опосередковують кругообіг фондів підприємств; відносини в грошово-кредитній та валютній системах [10]. Держава запроваджує фінансовими нормами регулятивні правообмеження щодо суб’єктів даних правовідносин. Аналогічно до адміністративного права відносини між державою та об’єктами регулятивного впливу з приводу запровадження нормативів та стандартів хоча і є владними, однак не є управлінськими [11].

До предмету фінансового права включають ще ряд відносин, правова природа яких спірна. Вони не відносяться фінансистами ні до сфери публічних фінансів, ні до сфери приватних фінансів. Мова йде про відносини в галузі державного кредиту, кредитні відносини між комерційними банками та позичальниками. На нашу думку, ці відносини є приватноправовими, а отже предметом фінансового регулювання. За переконанням П. С. Пацурківського правовідносини в галузі державного кредиту відзначаються державно-владним характером. На дивлячись на те, що держава в цих відносинах виступає позичальником, вона в односторонньому порядку встановлює умови державного кредиту [12]. Однак, на нашу думку, таке повноваження держави як емітента цінних паперів не є підтвердженням владності відносин. Згідно зі статтею 2 Закону України “Про цінні папери і фондову біржу” від 18. 06. 91 р. [13] аналогічне повноваження має і недержавний емітент цінних паперів: умови про випуск цінних паперів визначаються рішенням про їх випуск. Це дозволяє припустити, що відносини державного кредиту є приватноправовими із додатковими публічними правообмеженнями, що визначаються даним Законом. До таких виняткових правообмежень можна віднести припис про те, що облігації зовнішніх державних позик України оплачуються виключно в конвертованій іноземній валюті (частина 5 статті 14-1 Закону). Фінансовому регулюванню також можуть піддаватись приватні правовідносини, які виникають між Міністерством фінансів України та банками (інвестиційними компаніями) з приводу первинного розміщення, обслуговування та погашення облігацій зовнішніх державних позик України. У той же час цим Законом передбачаються відносини, які зазнають державного фінансового управління: спрямування до Державного бюджету України грошових коштів від розміщення облігацій зовнішніх державних позик України (частина 6 статті 14-1 закону), здійснення витрат на підготовку випуску, випуск, погашення облігацій зовнішніх державних позик України за рахунок Державного бюджету України (частина 1 статті 14-3 Закону).

Аналогічно фінансового регулювання, але не управління, зазнають приватноправові відносини по випуску облігацій внутрішніх і місцевих позик (стаття 11 закону). На приватноправовий характер цих

відносин вказує і те, що, зокрема, сторони за взаємною згодою визначають форму виплати доходу і погашення облігацій зовнішніх державних позик України (частина 2 статті 14-3 Закону).

Закон України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30. 10. 96 р. [14] теж не містить ознак публічності державних кредитних відносин; більше того, ним не запроваджено спеціальних правил (правообмежень) здійснення операцій на ринку державних цінних паперів. До аналогічних висновків приводить аналіз Закону України “Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні” від 10. 12. 97 р. [15]. Даний Закон передбачає обслуговування обігу державних цінних паперів, в тому числі депозитарну діяльність щодо цих паперів, яку здійснює Національний банк України. Спеціальне упорядкування (регулювання) такої діяльності Національного банку України покладено на Державну комісію з цінних паперів і фондового ринку в Україні, спільно із самим Національним банком. Жодних владних повноважень щодо решти учасників національної депозитарної системи в цих правовідносинах Національний банк не одержав.

Щодо розуміння кредитних відносин між комерційними банками та позичальниками, то в науці фінансового права усталений наступний підхід. Немає в цих відносинах диспозитивності — юридичної свободи (можливості) позичальника здійснити правосуб’єктність за своїм розсудом. Права банку і позичальника не однакові. У банка-кредитора фактично знаходяться всі права, а на клієнтові лежать обов’язки точного дотримання приписів кредитора [16]. Проти даного твердження можна висунути наступні аргументи. По-перше, комерційний банк не може бути носієм влади (публічного інтересу). Перелік суб’єктів права, що зобов’язані виступати від імені Українського народу, вичерпно визначений статтею 5 Конституції України — це органи держави та органи місцевого самоврядування. Другий аргумент проти публічно-правової природи кредитних відносин стосується їх змісту. Цивільному праву відомий договір, за яким одна із сторін володіє тільки правами, а інша — тільки обов’язками (односторонній договір). Очевидно кредитний договір умовно можна віднести до категорії таких договорів.

Разом із тим, приватноправова природа кредитних відносин не суперечить основоположному твердженню про те, що фінансові правовідносини характеризуються нерівністю сторін правовідносин. Справа в тому, що фінансові правообмеження започатковують регулятивні відносини не між сторонами цього кредитного договору, а окремі відносини між позичальником і державою, банком-кредитором і державою. Звісно, що рівність в таких регулятивних відносинах відсутня.

Подібним чином слід підходити до розуміння змісту інших приватноправових відносин, які піддаються фінансовому регулюванню. Відносини відкриття рахунків у банківських установах, наприклад, регулюються господарським правом. Однак, грошові відносини, які виникають на основі відповідних договорів, піддаються владному фінансовому регулюванню з боку Національного банку України. При цьому такі регулятивні правообмеження складають зміст фінансових відносин між Національним банком та комерційним банком.

Таким чином відносини у приватноправовій сфері можуть піддаватися публічному (адміністративному, фінансовому) регулюванню. Зміст нормативних регулятивних приписів є публічним. Яке це має науково-практичне значення?

По-перше, спростовується твердження про те, що порушені приватні інтереси захищаються винятково зацікавленою особою, а публічні інтереси — з волі органів влади [17]. Запровадження фінансового правообмеження створює перешкоди в реалізації приватних прав. Неправильне виконання фінансових обов’язків по такому регулятивному відношенню здатне порушити приватне право. Візьмемо, наприклад, відносини між ініціатором переказу грошей та банком. Банк зобов’язаний, у разі підозри ініціювання переказу без законних підстав, дати вказівку банку, що обслуговує отримувача коштів, або, у разі їх зарахування, заблокувати на строк до п’яти робочих днів гроші у відповідному розмірі на рахунку отримувача до з’ясування обставин [18]. Обґрунтованість такої підозри може стати предметом приватноправового спору, що буде вирішуватись в господарсько-процесуальному порядку. У такій справі суд перш за все, захищатиме право суб’єкта господарювання на вільне розпорядження своїми коштами, а як додаткову задачу — розгляне правильність виконання банком регулятивної фінансової норми.

Про-друге, предметом адміністративного та фінансового регулювання є міжгалузеві суспільні відносини; зокрема, відносини щодо ведення первинного статистичного обліку, відносини щодо ведення бухгалтерського обліку. Разом із тим, галузеві відносини, господарські, земельні та інші, зазнають публічно-правового регулювання, яке за своїм змістом наближається до приватноправових відносин, які регулюються. Тобто має місце явище, яке теоретично обґрунтував Д. М. Лук’янець. За методом впливу регулятивний вплив буде адміністративним, а за предметом (змістом правообмежень) — похідним від галузі, відносини якої піддаються регулюванню [19]. Зокрема, зерновий склад зобов’язаний забезпечувати

схоронність зерна, переданого на зберігання, додержуючись вимог договору та підзаконних нормативно-правових актів. Вимоги таких актів є сільськогосподарськими за змістом, однак адміністративними за формою та методом [20]. Це має місце через те, що зміст регулятивних обмежень повинен узгоджуватись зі змістом приватних прав адресатів припису. Цим підтверджується справедливість висновку Ю. О. Тихомирова про те, що частина предметів регулювання публічним правом відноситься до його виняткової сфери, оскільки охоплює переважно владовідносини. Друга частина предметів є ніби змішаною, що пронизує всі галузі приватного права [21].

По-третє, регулятивний вплив має бути обґрунтованим. Тобто міра публічних правообмежень має відповідати публічним інтересам. При цьому важливо щоб публічні (суспільні) інтереси не підмінялись державними [22]. Невідповідність правообмежень, які закріплені в підзаконних регулятивних актах, засадам державної політики є порушенням суб'єктивного публічного права особи на невтручання [23]. Таке публічне право може стати предметом захисту у адміністративному суді.

Література

1. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів та фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — С. 258.
2. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів та фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — С. 262, 304–307.
3. Селіванов В., Діденко Н. Діалектика приватного та публічного в правому регулюванні // Право України. — 2001. — № 11. — С. 16.
4. Селіванов В. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права в системі права України // Право України. — 1996. — № 12. — С. 33.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 49, 549–552.
6. Пункт 2. 3. Правил пожежної безпеки в Україні, затверджених наказом МВС України № 400 від 22. 06. 95 р. // Бізнес. — 1999. — № 37.
7. Про затвердження Правил користування системами комунального водопостачання та водовідведення в містах і селищах України: Наказ Державного комітету України по житлово-комунальному господарству № 65 від 01. 07. 94 р.
8. Про затвердження правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення: Постанова Кабінету Міністрів України від 30. 12. 97 р. № 14 97 // Урядовий кур'єр. — 1998. — 12 лютого.
9. Фінансове право: Підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Г. Кадькаленко та ін. / Керівник ав. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. — Х.: Консум, 1998. — С. 13.
10. Пацурківський П. С., Воронова Л. К. Фінансове право: Підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Г. Кадькаленко та ін. / Керівник ав. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. — Х.: Консум, 1998. — С. 15, 45, 463.
11. Див.: Бейкун А. Правові проблеми теорії державного регулювання в Україні // Право України. — 2001. — № 8. — С. 44, 47.
12. Фінансове право: Підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Г. Кадькаленко та ін. / Керівник авторського колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. — Х.: Консум, 1998. — С. 287.
13. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 38. — Ст. 508.
14. Голос України. — 1996. — 26 листопада.
15. Голос України. — 1998. — 6 січня.
16. Фінансове право: Підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Г. Кадькаленко та ін. / Керівник авторського колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. — Х.: Консум, 1998. — С. 407.
17. Див.: Азімов Ч. Про приватне і публічне право // Право України. — 1995. — № 1. — С. 33.
18. Про платіжні системи та переказ грошей в Україні: Закон України від 5. 04. 01 р. Пункт 23. 4 статті 23 // Голос України. — 2001. — 16 травня.
19. Лук'янець Д. М. Про структуру системи права // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 12. — С. 6.
20. Про зерно та ринок зерна: Закон України від 4. 07. 02 р. Частина 4 статті 24 // Голос України. — 2002. — 6 серпня.
21. Тихомиров Ю. А. Публічне право. — М.: БЕК, 1995. — С. 31.
22. Селіванов В. Приватноправові засади розвитку вітчизняної юридичної науки // Право України. — 2001. — № 3. — С. 25.
23. Ковалевский В. Советское административное право. — Х.: Юрид. Изд-во НКЮ УССР, 1929. — С. 129; Селіванов В. Приватноправові засади розвитку вітчизняної юридичної науки // Право України. — 2001. — № 3. — С. 27.

УДК 351.77

О. Я. Лиса
аспірантка Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

МІСЦЕ МЕДИЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ У ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ (адміністративно-правовий аспект)

Конституція України проголошує нашу країну соціально-орієнтованою державою, покликаною забезпечити гідне життя і вільний розвиток кожної людини. Вона гарантує основні соціальні права