

Т. П. МІНКА

*Тетяна Павлівна Мінка, кандидат
юридичних наук, доцент
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ*

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗМІСТУ СИСТЕМИ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Зміни, які відбулися за останні півтора десятиліття в нашій країні, вплинули на усі сфери життєдіяльності як держави, так і суспільства, не залишивши осторонь також і правову науку, наслідки впливу на яку вражають своїм обсягом. Привертає насамперед увагу виникнення принципово нових галузей юридичної науки, які, практично не маючи жодного історичного багажу, намагаються вже з позицій сьогодення розробити або вдосконалити відповідне законодавство. Дещо у іншому стані перебувають ті галузі правової науки, які мають «сліди» радянського впливу. Справа у тому, що на відміну, наприклад, від науки інформаційного права, яка почала розвиватися, так би мовити, з «чистого аркуша», та ж наука адміністративного права має позбавитися усього, що не відповідає як реаліям чинного законодавства, так і сучасним уявленням про її призначення, предмет, метод тощо. А такі завдання, як відомо, є набагато складнішими, ніж ті, що стоять перед новими галузями науки.

Т.П.Мінка, 2009

Подібний напрямок наукових пошуків, безумовно, необхідний як для науки, так і для практики публічного управління, однак при цьому не можна погодитися із способами вирішення зазначеного завдання. Проблема полягає в тому, що досить часто вчені намагаються обґрунтувати хибність або недосконалість тих чи інших положень лише з точки зору своїх сучасних поглядів на дану проблематику, часто забуваючи розібратися у суті питання, закономірностях його виникнення і розвитку¹.

Актуальність обраної теми дослідження обумовлено проблемами оновлення поглядів на основні галузі, підгалузі та інститути адміністративного права, необхідністю розуміння як сучасного стану адміністративно-правової теорії та адміністративного законодавства, так і тенденцій та напрямків їх подальшого реформування.

Дослідження ключових детермінант окремих інститутів адміністративного права проводилися В. Б. Авер'яновим, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяком, А. С. Васильєвим, В. М. Гаращуком, І. П. Голосніченком, Є. В. Додіним, Р. А. Калюжним, С. В. Ківаловим, Л. В. Ковалем, В. К. Колпаковим, А. Т. Комзюком, Є. В. Курінним, В. П. Петковим, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупою та ін. Проте у вітчизняній правовій науці до нашого часу відсутня праця, цілком присвячена визначенню закономірностей становлення та розвитку основних інститутів вітчизняного адміністративного права.

З огляду на викладене, дослідження проблем становлення і розвитку наукових поглядів на місце адміністративно-правових режимів у системі адміністративного права набуває надзвичайної актуальності.

Перш ніж приступити до системи адміністративного права, необхідно з'ясувати зміст поняття «система», які якості для неї характерні, як вона співвідноситься з поняттям «структура».

Система - це сукупність взаємозалежних елементів, що утворюють певну цілісність, яка має свої властивості, що не зводяться до суми властивостей її елементів.

Система (тобто внутрішньоорганізована єдність деяких елементів) являє собою нову якість порівняно з несистемним набором тих самих елементів².

Традиційно структура розглядається як статична характеристика системи.

У науці виділяють такі системні принципи:

структурність (тобто те, що система складається з визначених елементів);

наявність структурних частин як самостійних систем (підсистем);

цілісність (тобто вже згадана неможливість звести властивості системи до суми властивостей складових її елементів);

взаємозалежність системи і середовища;

множинність опису (у силу складності системи можна будувати безліч моделей, кожна з яких описує лише окремий аспект системи)³.

На сьогодні є традиційним підхід до поділу системи адміністративного права, запропонований А. І. Єлістратовим, та підтриманий іншими адміністративістами, на загальну та особливу частину. Вказана система адміністративного права була запропонована А. І. Єлістратовим, виходячи із уявлення автора про предмет адміністративного права, який обмежувався правовідносинами, що склалися на ґрунті адміністративної діяльності суб'єктів публічного управління. Запропонований поділ системи адміністративного права на загальну та особливу частину мав багато спільного з системою німецького адміністративного права, оскільки під час своїх наукових пошуків А.І. Єлістратов часто звертався до зарубіжної юридичної літератури^{4 5}.

Жовтнева революція 1917 р. викликала процес створення радянського адміністративного права і подальший розвиток вчень про систему адміністративного права базувався на ідеї, що остання має бути побудована, виходячи із соціалістичних принципів радянського державного управління та характерних рис соціалістичного права.

Аналіз наукових праць із адміністративного права, які були видані вже у 40-50-х рр. минулого століття, свідчить, що саме у цей період була створена та система адміністративного права, яка і до сьогоднішнього дня продовжує панувати у вітчизняній науковій літературі.

Так, С. С. Студенікін розподіляв систему адміністративного права на Загальну та Спеціальну (Особливу) частини. Загальна частина, на його думку, складалася із таких елементів: 1) основні принципи радянського державного управління; 2) правове положення органів державного управління та регламентують радянську державну службу; 3) повноваження органів управління на видання та реалізацію актів державного управління; 4) форми та засоби забезпечення законності в державному управлінні. Особлива частина мала такий зміст: 1) управління в галузі оборони СРСР, охорони державної безпеки та громадського порядку; 2) управління в галузі соціалістичного господарства; 3) управління в галузі соціально-культурного будівництва⁶.

Дещо інший підхід на структуру адміністративного права мав Г. І. Петров. Загальна частина, на його думку, складалася із таких елементів: 1) принципи радянського державного управління; 2) адміністративна правосуб'єктність; 3) правове положення громадян у сфері управління; 4) правове положення органів радянського державного управління; 5) правове положення громадських організацій; 6) правове положення державних та громадських службовців; 7) види актів державного управління; 8) заходи переконання та заохочення у радянському державному управлінні; 9) заходи адміністративного примусу; 10) заходи, спрямовані на забезпечення соціалістичної законності в радянському державному управлінні. До Особливої частини автор включав норми, що закріплювали правові засади управління: 1) народним господарством; 2) соціально-культурним будівництвом; 3) в адміністративно-політичній галузі⁷.

Авторський колектив підручника з адміністративного права, виданого у 1967 р. за редакцією О. Ю. Луньова, вважав, що поряд із нормами, які визначають організацію апарату управління і форми його діяльності, в радянському адміністративному праві має місце група процесуальних норм, які регулюють порядок здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, порядок примусового вирішення адміністративних спорів або застосування заходів впливу. На їх думку, ця група норм складала правовий інститут «Радянський адміністративний процес»⁸.

На підставі історичного аналізу розвитку поглядів на систему адміністративного права, ми можемо зробити висновок, що, по-перше, внутрішній зміст зазначеної галузі формувався виходячи із завдань, які ставила держава перед наукою; по-друге, відсутність адміністративно-правових режимів, як складових системи адміністративного права.

Зміна державного устрою, форми правління, політичної ситуації, проголошення адміністративної реформи змусило науку адміністративного права переглянути погляди на предмет, метод та призначення адміністративного права, що неминуче мало вплинути і на його систему. Однак, видозміна адміністративного права «відбувається сьогодні дуже повільно, незважаючи на постійні твердження науковців, що сучасне адміністративне право вже принципово відрізняється від адміністративного права радянських часів. Достатньо глянути на зміст українських підручників з адміністративного права, щоб зрозуміти, що майже нічого в системі зазначеної галузі права не змінилося»⁹.

Однак, аналіз останніх наукових теорій дозволяє нам стверджувати, що все ж таки відбувається реформування поглядів вчених на систему адміністративного права.

Пропонується звузити зміст Загальної частини адміністративного права шляхом виведення з її змісту інститутів адміністративної відповідальності та адміністративного процесу^{10, 11}.

Деякі вчені на сторінках своїх робіт висловлюють думки про існування ще однієї галузі права - процедурного права¹², становлення інституту адміністративної юстиції, з подальшим його оформленням у самостійну галузь права. Щодо адміністративно-правових режимів, то тільки за останні роки А. В. Авер'янов та Ю. П. Битяк на сторінках підручників висловлюють думки про введення до складу загальної частини адміністративного права - інститут адміністративно-правових режимів^{13, 14}.

У той же час варто відзначити практично повне мовчання щодо проблеми реформування Особливої частини вітчизняного адміністративного права.

Підводячи підсумок вищевикладеному, слід зазначити, що сьогодні науковцям потрібно приділити належну увагу побудові нової системи адміністративного права, що має бути створена з урахуванням вимог сучасності.

В цьому питанні нам здається цікавим підхід В. К. Колпакова та О. В. Кузьменко щодо поділу¹⁵ системи адміністративного права на загальну, особливу та спеціальну частини.

Отже, підводячи підсумок вищевикладеному, ми вважаємо, що загальна частина адміністративного права повинна містити нормативний матеріал та теоретичні положення загального характеру. Норми загальної частини повинні мати універсальний характер і бути розраховані на застосування в усіх галузях і сферах функціонування органів державної влади, уповноважених здійснювати управлінську діяльність суб'єктів. Загальна частина адміністративного права повинна складатися з нормативного матеріалу та теоретичних положень, що розкривають:

- 1) поняття та зміст публічного управління;
- 2) поняття адміністративного права;
- 3) предмет та метод адміністративного права;
- 4) зміст адміністративно-правових відносин та норм;
- 5) адміністративно-правовий статус суб'єктів права;
- 6) методи та форми державного управління.

Особлива частина повинна містити норми та теоретичні положення, що розкривають сутність та зміст регулювання суспільних відносин в окремих галузях суспільного життя (адміністративно-правовою, економічною, соціальною, культурною, оборонного та іншими сферами).

Спеціальна частина має поєднувати нормативний матеріал і теоретичні положення, що регулюють окремий вид однорідних суспільних відносин. Спеціальна частина повинна складатися з підгалузей права та правових інститутів. На нашу думку, спеціальна частина адміністративного права повинна мати таку структуру:

1. Службове право (включає в себе інститут державної служби в органах виконавчої влади; інститут державної служби в органах місцевого самоврядування тощо).

2. Муніципальне право (інститут місцевого самоврядування).

3. Адміністративно-деліктне право (інститут адміністративної відповідальності).

4. Адміністративно-процесуальне право (дозвільний інститут; атестаційне провадження, ліцензійний інститут; інститут адміністративної юстиції тощо).

5. Адміністративно-режимне право (інститути військового стану, надзвичайного стану, митні режими, функціональні, реєстраційні режими тощо).

6. Міграційне право (інститут біженців, інститут без громадянства тощо) та ін.

Перелік цих підгалузей та інститутів адміністративного права не є вичерпним.

¹ Гриценко І. С. Становлення та розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. С. Гриценко. - Харків, 2008. - 33 с.

² Автономов А. С. Правовая антология политики. - М.: Инфограф, 1999. - 365 с. - С. 24-25.

³ Мешкова О. Е. Теория систем в правовых явлениях // Вестник Омского ун-та. - 1997- № 2. - С. 86-89.

⁴ Елистратов А. И. Основные начала административного права. Изд. 2-е. - М., 1917. - 294 с.

⁵ Елистратов А. И. Очерк административного права. - М., 1922. - 236 с.

⁶ Студеникин С. С. Советское административное право. - М., 1945. - 148 с. - С. 14-15.

⁷ Петров Г. И. Сущность советского административного права. - Л.: Изд-во Лен. ун-та, 1959. - 184 с.-С. 140-141.

⁸ Административное право: Учебник / Под ред. проф. А.Е. Лунева. - М., 1967. - 604 с. - С. 16.

⁹ Гриценко І. С. Становлення та розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. С. Гриценко. - Харків, 2008. - 33 с. - С. 16.

¹⁰ Колтаков В. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // Право України. - 2002. - № 4. - С. 17-21.

¹¹ Колтаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підруч. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 544с.

¹² Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. - К.: Факт, 2003. - 496 с.

¹³ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). - К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. - 548 с

¹⁴ Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. - Х., 2000. - 520 с.

¹⁵ Колтаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підруч. - К.: Юрінком Інтер, 2003.-544 с. -С. 39.

Отримано 10.06.2009

Резюме

Стаття посвячена проблемам системы и структуры административного права Украины. На основании исторического анализа научных взглядов на систему административного права, учитывая труды украинских ученых в этой сфере, так же реформирование административного права, пересмотр его предмета и объекта, автор приводит собственную концепцию системы административного права. Ключевые слова: система права, административное право, система административного права.

Summary

The article is devoted the problems of the system and structure of administrative law of Ukraine. On the basis of historical analysis of scientific looks to the system of administrative law, taking into account labours of the Ukrainian scientists in this sphere, similarly reformation of administrative law, revision of his object and object, an author brings own conception over of the system of administrative law. Keywords: system of right, administrative law, system of administrative law.