

## А. Г. СОЛОМАХА. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

*Розглядаються сучасні напрями розвитку адміністративного права. Визначаються окремі аспекти трансформації теорії адміністративного права. Окреслюються пріоритетні напрями розвитку адміністративно-правових досліджень.*

**Ключові слова:** правова наука, адміністративне право, адміністративне законодавство, державне управління, правова держава.

*Рассматриваются современные направления развития административного права. Определяются отдельные аспекты трансформации теории административного права. Выделяются приоритетные направления развития административно-правовых исследований.*

**Ключевые слова:** правовая наука, административное право, административное законодательство, государственное управление, правовое государство.

*Modern directions of development of administrative law are examined in the article. The separate aspects of transformation of theory of administrative law are determined. Priority directions of development of administrative-law researches are outlined.*

**Key words:** legal science, administrative law, administrative legislation, state administration, legal state.

Зміни, які відбулися за останні десятиліття у 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.

За роки незалежності України було радикально переглянуто теоретичні та методологічні основи науки адміністративного права з урахуванням політичної, економічної, соціальної і правової природи Української держави, об'єктивних закономірностей і тенденцій її історичного розвитку.

Нова доктрина адміністративного права безпосередньо впливає на процес реформування адміністративного права як галузі права. Ця доктрина базується на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами – не панування, а служіння їм. Відповідно, оцінка розвитку науки адміністративного права на сучасному етапі визначає необхідність та актуальність статті.

Дослідженню проблем та перспектив розвитку адміністративного права присвятили свої праці В.Б. Авер'янов, І.А. Безклубий, Ю.П. Битяк, І.С. Гриценко, Т.П. Мінка, С.В. Петков та інші. Проте, на сьогодні нагальною є необхідність комплексного дослідження сучасних напрямів розвитку адміністративного права як галузі права.

Зміст і головне призначення науки адміністративного права полягає у розробці наукових висновків, рекомендацій і конкретних пропозицій щодо вдосконалення та посилення ефективності діючих адміністративно-правових норм і відповідних правових інститутів, що врешті-решт безпосередньо впливає на ефективність державно-управлінської діяльності. В цьому виявляється активний вплив адміністративно-правової науки на розвиток адміністративного права як галузі права.

У наукових дослідженнях у галузі адміністративного права використовуються

загальнонаукові та конкретно-наукові методи досліджень, і передусім системний та структурно-функціональний аналіз управлінсько-правових явищ, соціологічний метод, наукові експерименти. Визначальний вплив на розвиток науки адміністративного права справляє загальна теорія держави і права, наука конституційного (державного) права. Зокрема, Конституція України (ст. 3) проголошує: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Роки незалежності України характеризуються певним розвитком вітчизняної науки адміністративного права. Було видано ґрунтовні дослідження з багатьох проблем адміністративного права. В центрі уваги українських адміністративістів стояли теоретичні та методологічні проблеми науки, що дістало відображення у низці монографічних праць та підручників.

Значний вплив на розробку теорії адміністративного права справили наукові доробки в галузі теорії держави і права, конституційного права, теорії державного управління, цивілістики<sup>1</sup>. Зрозуміло, що не всі зазначені дослідження рівноцінні за своїм науковим потенціалом, але вони значно збагатили українську правову науку й сприяли розробці методологічних і теоретичних основ науки адміністративного права.

Власне адміністративне право як фундаментальна галузь правової системи спрямовувалося переважно на регулювання суспільних відносин у процесі здійснення державного управління. Хоча, на нашу думку, серцевиною науки адміністративного права мали б бути категорії, пов'язані з взаємовідносинами апарату державного управління і громадянами, адміністративними (управлінськими) процедурами, організаційно-правовими засобами забезпечення ефективною реалізації та дійового захисту прав громадян у сфері управління.

У цілому зміст адміністративно-правової науки, включаючи, насамперед, її понятійно-термінологічний апарат, багато в чому сформувався з огляду на потреби вивчення побудови системи державного управління, її складових та їх функціонування<sup>2</sup>.

Вже сьогодні можна говорити про те, що адміністративне право, сформувавшись як галузь права за останні два сторіччя, відрізняється повнотою й відносною завершеністю структури. Адміністративне право вивчає адміністративне законодавство, що по своєму обсягу і масштабу навряд чи може зрівнятися з якою-небудь іншою правовою галуззю, і має досить чітку систему адміністративно-правових інститутів і підгалузей права. В адміністративному праві всі інститути взаємозалежні між собою: наприклад, форми й методи управління йдуть своїми коріннями у питання про сутність, завдання і функції державного управління і тому вимагають попереднього вивчення основних проблем державного управління і виконавчої влади.

Напевно, найбільший внесок у розвиток теорії адміністративного права зробили німецькі дослідники. Протягом перших десятиліть ХХ ст. значний внесок в удосконалення німецького адміністративного права був зробили Карл Корман, Фріц Фляйнер, Юліус Хачек, Адольф Меркл, Ріхард Тома й Вальтер Елінек. Наприклад, книга В. Елінека «Адміністративне право» (1931 р.) для німецької адміністративно-правової науки стала своєрідним містком у сучасність.

Помітним явищем у становленні сучасного адміністративного права в 40–50-ті роки ХХ ст. є поява праць з адміністративного права німецького вченого

Ернста Форстхофа (1902-1974), які набули особливої популярності завдяки тому, що по-новому тлумачили поняття «управління», розширюючи його до меж забезпечення «турботи для існування». Е. Форстхоф прагнув перебороти вузьке розуміння адміністративного права як права, що регламентує «примусову систему управління», тобто управління, що використовує примусові заходи і заходи адміністративної «прямої» влади. Учений висунув положення про необхідність включення в предмет адміністративного права так званого «позитивного управління», що перебуває на службі публічних інтересів і забезпечує нормальне і необхідне «існування» населення й суспільства. При цьому адміністративний акт (акт управління), що мав у той час форму поліцейського наказу і відіграв роль центрального інституту «примусової системи управління», пропонувалося вважати результатом спільних дій держави (публічної влади) і громадян (наприклад, з'явився навіть термін «публічно-правовий договір»). Німецький учений Ганс Вольф (1898-1976), розвиваючи адміністративно-правову теорію, остаточно додав науці адміністративного права високу чіткість як у термінологічній сфері, так і в області його систематизації<sup>3</sup>. Під впливом ідей і положень німецького адміністративного права розвивалася адміністративно-правова наука і в інших європейських країнах.

Принципи та інститути адміністративного права, створені в буржуазній правовій державі XIX і початку XX ст., виявилися головною особливістю проведення політики добробуту в демократичних парламентських державах XX ст. У кожній такій країні з'явилася значна кількість державних і місцевих адміністративних органів, діяльність яких спрямована на вирішення колективних завдань і на забезпечення соціального та економічного захисту індивіда. «...У промисловому розвиненому суспільстві адміністративне й тісно пов'язане з ним соціальне право на практиці найчастіше мали більше значення для індивіда, ніж цивільне право. Ще більший обсяг і поширення це одержало у тоталітарних державах, заснованих на марксистській ідеології, і в національних диктаторських країнах (де адміністративне право зберегло основні риси, що нагадують поліцейське право XVII–XVIII ст., а також органи управління) у порівнянні із країнами, що базуються на парламентській демократії і змішаній економіці з державною і приватною власністю»<sup>4</sup>.

Серед основних досягнень науки адміністративного права протягом останніх 70-80 років, на нашу думку, можна виокремити: 1) зростання державного втручання (державного регулювання) в економіку, особливо в такі сфери, як містобудування, благоустрій території, захист навколишнього природного середовища; 2) внутрішні перетворення адміністративного законодавства; 3) розвиток судової практики по адміністративних справах; 4) розробка правових проблем процесу публічного управління; 5) захист прав і свобод громадян від дій і рішень органів державного управління (адміністративне судочинство); 6) установлення законодавчих основ діяльності публічної влади, професійних чиновників; 7) підвищення якості нормативного регулювання адміністративного договору й посилення його ролі в управлінській практиці; 8) нова структура адміністративного права, що видозмінювалася під впливом нового адміністративного законодавства.

Сучасний розвиток науки адміністративного права базується на ідеї про те, що держава і суспільство не тільки взаємодіють між собою, але й обслуговують один одного (служать один одному). Тому вдосконалення адміністративного права йде шляхом додання йому усе більш чітких організаційно-правових форм і полегшення адміністративних процедур.

Принцип «переваги закону» (принцип законності або застереження закону), основний для адміністративного права, у сфері здійснення адміністративних дій усе більше поширює свою дію на галузі права. Органи управління, здійснюючи нормотворчу діяльність, зобов'язані в першу чергу керуватися діючим у конкретній сфері законом, тобто ці управлінські дії повинні бути дозволені законодавцем. Іншою важливою тенденцією, що розвивається в останні роки особливо помітно, є поступове витіснення вчення про особливе владне відношення з адміністративного права й заміна його правовідносинами між суб'єктами, урегульованими правовими нормами і спрямованими на забезпечення правопорядку, безпеки суспільства й добробуту громадян<sup>5</sup>. Таким чином, акцент робиться не на аналіз наявних в органах управління владних повноважень, а на правильне, доцільне, ефективне й законне їх використання.

У ФРН подальший розвиток адміністративного права відбувся під впливом прийнятого 25 травня 1976 р. Адміністративно-процесуального закону, в якому встановлювався порядок видання адміністративного акту, висновку адміністративного договору й багато інших управлінських процедур. І понині у ФРН й інших європейських країнах викладанню адміністративного права в університетах приділяється значна увага. У західноєвропейських державах у загальному обсязі правових знань адміністративному праву належить провідне місце. Наприклад, у сучасній Франції, адміністративне право є діючим засобом підтримки національної єдності й згуртованості, що підпорядковує єдиним нормам поведінки і контролю всі структурні одиниці суспільства.

У середині 80-х – на початку 90-х рр. учені роблять помітні кроки в розвитку й аналізі таких найважливіших теоретичних питань науки адміністративного права, як: визначення сутності і предмету адміністративного права; систематизація й кодифікація адміністративного права; застосування його норм; зміст державного управління, його форми і методи; система і правовий стан органів державного управління; державна служба; адміністративний процес; адміністративна юрисдикція; забезпечення законності в державному управлінні. Особлива увага при цьому приділяється ролі людського фактора у підвищенні ефективності діяльності органів управління, відповідальності у системі державного управління.

Не залишилися без уваги і політичні процеси, що відбувалися в той час у країнах колишнього соціалістичного табору. Учені розпочали аналізувати наступні актуальні проблеми: демократизацію апарату державного управління; правове забезпечення процесу демократизації апарату державного управління; удосконалення організаційної структури управління в умовах демократизації державного апарату; розвиток теорії самоврядування і державного управління; підвищення вимог до державних службовців; практика поєднання самоврядування, колегіальності і єдиноначальності; демократизація процесу розробки і прийняття управлінських рішень; розвиток інституту юридичної відповідальності в умовах демократизації апарату управління; контроль за діяльністю управлінського апарату.

У цей же час обґрунтовується доцільність виокремлення зі структури адміністративного права такої підгалузі, як службове право.

Зріс інтерес учених і до проблеми адміністративного договору, адміністративно-деліктного і поліцейського права, до адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Подальший розвиток одержали також проблеми адміністративно-юрисдикційного процесу, провадження по справах про адміністративні право-

порушення.

Після прийняття у 1996 р. Конституції України, нових законів, перед вітчизняною наукою адміністративного права постали нові важливі завдання розвитку багатьох сфер управління і адміністративного права. Серед пріоритетних напрямків адміністративно-правових досліджень можна назвати наступні: визначення сутності і сучасних завдань, функцій і принципів державного управління і місцевого самоврядування; становлення системи місцевого самоврядування і аналіз її найважливіших елементів; проблеми функціонування виконавчої влади в Україні; принципи і функції сучасного адміністративного права; створення нового адміністративного законодавства і його подальша систематизація й кодифікація; адміністративний процес; адміністративна юстиція (адміністративно-судова діяльність); нова структура адміністративного права; виокремлення нових підгалузей адміністративного права; проблеми державної служби (публічної служби); зміцнення законності й дисципліни у сфері державного управління.

У найближчі роки учені-адміністративісти зустрінуться з необхідністю створення сучасної теорії адміністративного права, зокрема щодо визначення його поняття та інститутів, по виокремленню підгалузей адміністративного права й уточненню його системи і структури. Така праця є посылально тільки для великого колективу вчених, що активно займаються розробкою проблем сучасного адміністративного права. Результатом наукової діяльності вітчизняних учених можуть стати досягнення, що дають змогу спростувати тезу професора К. С. Вельського про те, що «наука адміністративного права - одна із найбільш недосконалих, яка ще не відбулася як галузь права, принаймні на пострадянських теренах»<sup>6</sup>.

Отже, адміністративне право на сьогодні перебуває в стадії глибокого реформування, обумовленого рядом причин, серед яких можна виокремити наступні: прийняття Конституції України 1996 р., у якій встановлений принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову; конституційне розмежування прав і обов'язків між суб'єктами державного управління; зміна практики формування і функціонування виконавчої влади (особливий зміст, принципи і функції виконавчої влади); нове співвідношення політичної системи і публічного управління (державного управління і місцевого самоврядування). Основною проблемою у теорії адміністративного права, на наш погляд, залишається проблема організації державного управління на різних рівнях: національному, регіональному й місцевому. Відповідно, у цьому контексті, актуальною є розробка загальної теорії державних організацій, функцій апарату державного управління на різних рівнях, координації державного управління як цілісної системи.

Розвиток сучасних суспільних відносин і практика державного будівництва обумовлюють зміну ролі, обсягу і співвідношення основних складових адміністративного права - його інститутів, підгалузей, правових об'єднань.

Сучасний рівень розвитку управлінських відносин, завдання формування правової демократичної держави, відображені у Конституції України, обумовлюють подальший розвиток інституту адміністративно-правових форм управління (правових форм реалізації виконавчої влади), а отже, і необхідність наукових досліджень щодо подальшого розвитку адміністративного права.

Як відзначав В.Б. Авер'янов, вирішальною метою адміністративно-правового регулювання взаємовідносин громадян із органами виконавчої влади має стати регламентація основних форм і напрямків діяльності як забезпечення справді

демократичного режиму цих взаємовідносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Відповідно, у доктринальному визначенні суспільної цінності адміністративного права головними рисами мають стати не згадані «управлінська», а тим більше «каральна» функції, а такі нові функції, як «правозабезпечувальна» (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і «правозахисна» (пов'язана із захистом порушених прав)<sup>7</sup>.

На нашу думку, на сьогодні вітчизняним ученим варто ще більше акцентувати увагу на завданнях галузі адміністративного права щодо найповнішого забезпечення реалізації та захисту прав приватних (фізичних і юридичних) осіб, свобод і законних інтересів в їхніх відносинах із органами публічного (державного і самоврядного) управління. Такий підхід сприятиме утвердженню в юридичній науці європейських цінностей права у взаємовідносинах публічної влади з громадянином і наближенню вітчизняної доктрини адміністративного права до адміністративно-правових моделей, які діють у сучасних демократичних країнах світу.

1. *Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х т. – Т. 1: Загальна частина / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – С. 86.* 2. *Бахрах Д.Н.* Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. – 1992. – № 3. – С. 14. 3. *Аннерс Э.* История европейского права. – М., 1994. – С. 45. 4. *Бахрах Д.Н.* Важные вопросы науки административного права // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 37-45. 5. *Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: история развития и главные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002. – С. 41. 6. *Мінка Т.П.* Актуальні проблеми змісту системи адміністративного права // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С. 123. 7. *Авер'янов В.Б.* Нові риси предмета українського адміністративного права // Персонал. – 2005. – № 4. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.personal.in.ua](http://www.personal.in.ua).