

УДК 342.9

Є.В. ПЕТРОВ, канд. юрид. наук, доц., До-
нецький юридичний інститут МВС України

ДО ПИТАННЯ ВЗАЄМОУЗГОДЖЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО- ГОСПОДАРЬСЬКОГО ПРАВА ТА СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО- ГОСПОДАРЬСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: система адміністративно-
господарського права, система адміністратив-
но-господарського законодавства

У вітчизняній науковій та публіцистичній літературі постійно наголошують, що всі ми живемо в епоху стрімкого розвитку й швидкої зміни суспільних відносин. І це дійсно так. Насамперед, це пов'язано з науково-технічним прогресом, розширенням та поглибленням соціально-культурних засад сучасного суспільства, що природно викликає виникнення нових видів відносин як між приватними особами, так і між ними та державою. Зрозуміло, що чимала кількість з них потребує правового регулювання, яке є запорукою їх контрольованого розвитку та подальшого легального існування. Зазначені процеси, безумовно, відбиваються і на системі права, яка закономірно наповнюється новими нормами, з яких надалі можуть утворюватися правові інститути та галузі права. Отже, слід визнати слушною думку, що система права здатна інтегрувати нові елементи й піддаватись подальшій диференціації [1].

З огляду на викладене особливої наукової актуальності та практичної значущості набувають наукові дослідження, спрямовані як на вивчення процесу формування та змісту нових правових утворень, так і на встановлення співвідношення останніх із системою вітчиз-

няного права. Останнім часом цій проблематиці приділяють увагу такі вчені, як К. Бельський, Ю. Битяк, О. Болотіна, А. Комзюк, Р. Мельник, П. Пилипенко та деякі інші, хоча водночас слід наголосити, що кількість подібних розвідок, наприклад, порівняно з кількістю підготовлених із зазначеної тематики за радянських часів, є, м'яко кажучи, незначною. Цей факт, власне, і пояснює те, що все ще залишається недослідженою значна кількість проблемних питань, пов'язаних із принципами формування системи українського права, її змістом, перспективами розвитку, напрямками узгодження із системою права країн Європейського Союзу тощо. Однією з таких питань є проблем про систему адміністративно-господарського права та її співвідношення із системою адміністративно-господарського законодавства, яке саме і визначає мету поданого дослідження.

Для досягнення поставленої мети вважаємо за необхідне проаналізувати категорії «система права», «система галузі (підгалузі) права», «система законодавства» та встановити їх співвідношення.

Регулювання питань взаємодії та взаємоіснування публічної адміністрації та суб'єктів господарювання, зрозуміло, є надзвичайно складною справою, позаяк є вельми багато точок зіткнення публічних і приватних інтересів у зазначеній сфері, що саме й пояснює існування величезної кількості адміністративно-господарських норм. З огляду на потреби правозастосування зазначені норми не можуть існувати хаотично. Усі вони мають бути чітко систематизовані з подальшим виділенням їх окремих груп та підгруп.

Зазначений процес в юридичній літературі дістав назву «систематика», за результатом якого виникають відповідні галузеві системи права. На цей процес очікує також адміністративно-господарське право, що має завершитися побудовою досконалої системи останнього.

На сьогодні в науковій літературі опрацьовано значну кількість матеріалу, присвяченого питанням систематики різних правових утворень: права загалом, окремих галузей та

підгалузей права. Багато із здійсненого у цьому напрямі є основою і для нашого дослідження, через що ми зобов'язані розпочати розгляд системи адміністративно-господарського права з аналізу питань більш загального порядку, зокрема, встановлення співвідношення між системою права та системою галузі (підгалузі) права, системою права та системою законодавства. На наш погляд, лише після цього можна буде дати відповідь на питання, що є одночасно назвою поданої статті.

Регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються, здійснює значна кількість соціальних регуляторів. Соціологія вирізняє такі основні їх типи:

- звичаї, що нормалізують поширені способи групової діяльності;
- моральні норми – ідеологія певних суспільних способів існування індивідів;
- інституційні норми, які забезпечують задоволення найбільш важливих потреб соціальної групи, необхідних для її функціонування як цілісної одиниці;
- норми права, що закріплюють життєво важливі для суспільства типи соціальних відносин, а тому посідають провідне місце серед усіх перелічених регуляторів [2].

З огляду на викладене здається слушною наявна в науковій літературі думка, що для юристів своєрідною аксіомою є положення, згідно з яким право за своїм змістом повинно не лише відповідати природі соціально-економічного ладу, бути втіленням національної та світової культури й укладу життя народу, але й виступати універсальним регулятором поведінки та діяльності людей. Право за своєю формою повинно бути належно організовано та внутрішньо узгоджено, щоб не заперечувати себе через внутрішні неузгодженості. Право із цієї точки зору має являти собою специфічну юридичну регулятивну систему або володіти властивістю системності. Для вираження цієї якості права в юридичній науці використовують категорію «система права» [3, с.208].

«Система права» є похідним поняттям від категорії «система», яка, з точки зору філосо-

фії, є надзвичайно складною для розуміння та визначення. Нині можна натрапити на значну кількість визначень «система» кожне з яких претендує на завершеність та універсальність. Якщо розглядати історію розроблення визначень поняття «система», то можна побачити, що кожне розкриває нові аспекти його багатого змісту. При цьому виділяють дві основні групи визначень. Одна прагне до філософського осмислення поняття «система», а інша група визначень ґрунтується на практичному використанні системної методології та прагне до вироблення загальнонаукового поняття систем. Однак тут можна погодитися з інтуїтивно усвідомлюваною думкою більшості дослідників [4], що все-таки існує реальна спільність у цій різноманітності напрямів, яка повинна впливати з єдиного сприйняття системи, під якою доцільно розуміти цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, що утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку [5]. Пропонуємо взяти наведене визначення терміна «система» як базове для подальшого аналізу системи права та системи галузі права.

Отже, з огляду на викладене система права складається з певних елементів, кожен з яких своєю чергою утворює власну систему, проте більш низького системного рівня. Спробуємо встановити, що вважають такими елементами сучасні вчені-правознавці, для чого проаналізуємо визначення системи права, сформульовані в науковій літературі. Так, О.Ф. Скакун зазначає, що система права – це об'єктивно обумовлена системою суспільних відносин внутрішня структура права, яка складається із взаємозалежних норм, логічно розподілених за галузями, підгалузями та інститутами [6, с.239]. Своєю чергою В.В. Копейчиков вважає, що поняття системи права на відміну від правової системи відображає не сукупність усіх правових явищ в їх взаємодії, а тільки внутрішню будову права як системи правових норм. Внутрішня форма (структура) права, на думку В.В. Копейчикова, характеризується:

єдністю його складових, що обумовлено системою суспільних відносин, які визначають зміст правових норм, утворенням і чинністю останніх на основі єдиних принципів, можливістю застосування заходів примусу з боку держави, волею більшості населення тощо; диференціацією права на порівняно відокремлені складові у формі певних об'єднань правових норм (галузі та інститути права); наявністю різних видів зв'язків норм права та їх об'єднань між собою (соціальних, ідеологічних, юридичних, державних та інших) [7, с.170]. М.І. Матузов й А.В. Малько під системою права розуміють певну внутрішню його структуру (побудову, організацію), яка утворюється об'єктивно як відображення реально існуючих та постійно змінюваних суспільних відносин. На думку вчених система права є не результатом довільного розсуду законодавця, а своєрідним відбиттям дійсності. Система права дозволяє зрозуміти, з яких частин, елементів складається право та як вони співвідносяться між собою [8, с.394].

Аналіз вищенаведених, а також інших поширених у літературі точок зору щодо поняття та змісту категорії «система права» дає змогу дійти певних висновків. По-перше, вихідним, базовим елементом системи права слід визнати правову норму. По-друге, правові норми з огляду на наявні між ними інтегративні зв'язки об'єднуються у певні групи або елементи, які дістають назву «інститути права», «підгалузі права» та «галузі права». Звертаючи увагу на ці два висновки, можна побачити, що система права складається з підсистемних утворень, найбільшим з яких є галузь права. Ця теза стала на сьогодні аксіомою, проте це явно не означає, що ми не маємо права сумніватися щодо неї. Поглиблюючи цю думку, пропонуємо згадати про поділ права на приватне та публічне й поставити запитання: а що, власне, являє собою приватне та публічне право? Відповідаючи на це запитання, зазначимо, що кожне з них являє собою не що інше, як системне утворення, у межах якого об'єднано норми приватного та норми публічного права, з яких своєю чергою

складаються відповідні галузі українського права. З огляду на це можна твердити, що в системі українського права насамперед має бути виділено підсистему приватного права та підсистему публічного права, які своєю чергою складатимуться з галузей, підгалузей та інститутів.

Таким чином, під системою права доцільно розуміти цілісну сукупність взаємопов'язаних між собою норм права, які об'єднуються у підсистему приватного права та підсистему публічного права з подальшим розподілом на галузі, підгалузі та інститути. Спираючись на це визначення, можна зробити такий проміжний висновок: адміністративно-господарське право є складовим елементом системи українського права, перебуваючи у межах однієї її підсистеми – підсистеми публічного права.

Досліджуючи систему адміністративно-господарського права, не можна залишити без уваги також проблему її співвідношення із системою адміністративно-господарського законодавства, яка, своєю чергою, змушує нас з'ясувати сучасний стан питання співвідношення системи права та системи законодавства.

Як слушно наголошують у літературі, система права має об'єктивний характер. О.Ф. Скакун пояснює цей факт тим, що остання обумовлена реально існуючою системою суспільних відносин, а отже, система права не може створюватися на суб'єктивний розсуд людей, вона існує об'єктивно [6, с.239]. Саме з огляду на це можна підтримати думку, що система права є самоорганізованою, позаяк процес правоутворення є постійним, безперервним і соціально обумовленим, чого, однак, не можна сказати про процес правотворчості. Динаміку першого визначено динамікою суспільних відносин, постійним розвитком умов життя, суспільних інтересів, інтересів соціальних груп та окремих громадян. Динаміка правоутворення та множинність його суб'єктів неминуче вимагають, щоб система права, підтримуючи єдність та внутрішню узгодженість норм, певною мірою була не тільки системою, що регулює суспільні відносини, але й несуперечливою само-

регулюючою системою. Отже, система права – це цілісність, що самоорганізується та само-регулюється [9, с.29].

Об'єктивний характер системи права, на наш погляд, забезпечує також той факт, що норми права відповідно до підтриманої нами теорії природного права, з одного боку, є результатом соціально-культурного розвитку людства, а з іншого – можуть виражатися не лише у писаних, але й у неписаних джерелах. Утім система законодавства завжди ґрунтується на суб'єктивних чинниках, уособлених у волі законодавця, окремих депутатів, інших представників публічної адміністрації, залучених до правотворчої діяльності. З огляду на це доводимо висновку, що зазначені системи можуть співіснувати у значній кількості варіацій, починаючи від повного незбігу та закінчуючи витисненням системи права системою законодавства. Як перший, так і другий варіанти, на наш погляд, властиві країнам із недемократичним режимом організації та здійснення державної влади. Для таких режимів є характерним, по-перше, паралельне існування права й закону та, по-друге, заперечення існування права поза межами закону. Приклади подібного стану справ навести досить просто. Слід згадати лише теорію системи радянського законодавства. Так, наприклад, у 60-ті роки ХХ ст. у правовій літературі порушували такі питання: чи може система права виникнути «об'єктивно», незалежно від нормальної волі законодавця та існувати десь поза системою нормативних актів, що склалася в державі, та незалежно від них? Відповідаючи на це запитання, науковці наголошували, що система права створюється (звичайно, не єдиним актом, а історично, поступово) усе-таки лише в результаті законодавчої діяльності держави та існує в межах певної системи законодавства [10].

Водночас зауважимо, що подібне ставлення до співвідношення системи права та системи законодавства є дотепер досить поширеним. Деякі сучасні вчені-правознавці, як і їх радянські попередники вже розуміють під правом систему правових норм, які містять

санкціоновані державою та органами місцевого самоврядування закони та інші нормативні акти [11], а отже, систему законодавства визнають формою опису системи права [2].

Розкриваючи своє ставлення до розглядуваної проблеми, зауважимо таке. Система права та система законодавства, безумовно, є спільностями, які в демократичних, правових державах мають перебувати між собою у тісному зв'язку, проте про їх повний збіг, про взаємодію за типом «форма та зміст» не може йтися. Центральним елементом категорії «система законодавства» є поняття «закон», який у будь-якому разі, визначають кризь призму нормативного акта, що затверджено або ратифіковано відповідним суб'єктом правотворчої діяльності. Інакше кажучи, система законодавства об'єднує в собі писані норми права. Проте чи є писана форма єдиною формою закріплення норми права? На наш погляд, ні.

У цьому плані наведемо лише декілька прикладів. У ст.8 Конституції України [12] зазначено, що в Україні визнається й діє принцип верховенства права, який відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. [13] має бути втілений у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають поділяти насамперед ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Проте в жодному правовому акті не надано ані визначення цього принципу, ані перелічено його ознак, ані розкрито сутність «соціальної справедливості, свободи, рівності». Із приводу тлумачення змісту верховенства права є лише аж ніяк не ідеальне з точки зору повноти згадане Рішення Конституційного Суду України, а також низка теорій, викладених на сторінках наукових праць [14–16]. Інакше кажучи, принцип верховенства права не має нормативних меж, проте це не заважає керуватися ним у правотворчій та правозастосовній діяльності.

Як неписані нормативні засади діяльності суб'єктів правозастосування, зокрема, публічної адміністрації, виступає також переважна більшість принципів її функціонування, які, будучи незакріпленими в законодавчих та пі-

дзаконних актах, є обов'язковими для врахування відповідними суб'єктами під час своєї діяльності. Саме їх дотримання перевіряє адміністративний суд у разі вирішення питання про законність дій (рішень) публічної адміністрації. Так, відповідно до ч.3 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України [17] у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Водночас не можемо залишити без уваги так зване судове право, яке дедалі частіше згадують під час дискусій про джерела права [18]. Із цього приводу лише наголосимо, що з огляду хоча б на ст.17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [19], а також на практику Конституційного Суду України щодо внесення змін до чинного законодавства [20] судові рішення слід визнати ще однією формою існування права.

Наприкінці необхідно згадати про звичаєве право. Зрозуміло, що нині це неписане джерело права є малопоширеним, проте цей факт не може бути перешкодою для того, щоб за необхідності застосування звичаєвого права у практиці діяльності публічної адміністрації його не застосовувати. Вважаємо, що достат-

ньою підставою для цього є вищезгадане Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р., де також наголошено, що одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежено лише законодавством як однією з його форм, а включає також інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством й обумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства.

Водночас зазначимо, що викладені нами думки щодо існування писаних та неписаних норм права абсолютно узгоджуються із західноєвропейською правовою думкою. Так, наприклад, німецькі вчені під нормою адміністративного права розуміють *писані та неписані* (виділено нами – Є. П.) правила поведінки, на підставі яких здійснюється регулювання суспільних відносин, що формуються у сфері функціонування публічної адміністрації. До неписаних норм права пропонують зараховувати загальні конституційні принципи, принципи адміністративного права, судові рішення (судову практику) та звичаї [21, с.32–34]. З огляду на це підтримаємо позицію академіка НАПрН України О.В. Петришина, який абсолютно справедливо зауважує, що право слід розглядати як продукт суспільства, насамперед, взаємовідносин між соціалізованими індивідами, які набувають загальної значущості зі всіма її публічно-владними атрибутами. Для цього зміст поняття права має бути поширеним не лише за межі «наказу держави», але й сукупності норм права як лише потенційних, хоча й загальнообов'язкових правил поведінки в напрямі врахування певних ненормативних (діяльнісних) аспектів, які є необхідними складовими реалізації правових норм, розуміння права як специфічної соціальної реальності [22].

Отже, постає риторичне запитання: невже після всіх вищенаведених фактів можна (із правової, моральної, наукової точок зору) ігнорувати далі істину, що право, дійсно, може «жити» поза межами законодавства? Відповіддю є наша абсолютно переконлива позиція. Виходячи із цього, система права у змістовому плані є ширшою за систему

законодавства, підґрунтям побудови якої в демократичній, правовій та соціальній державі має бути принцип верховенства права. На думку Р.С. Мельника, у разі повного дотримання цього принципу суб'єктами правотворчої діяльності можна досягти якісного узгодження вищезазначених систем [23, с.62]. Проте найбільш реальною здається ситуація часткового виходу системи законодавства за межі системи права, тому що, як свідчить і практика українського конституційного судочинства, і практика Європейського суду з прав людини, у нашій державі, на жаль, час від часу приймають нормативні акти, положення яких не відповідають принципу верховенства права, ідеям справедливості, свободи та рівності. Зрозуміло, що такі неправові нормативні приписи не можуть становити зміст системи права.

Таким чином, доходимо чергового висновку, що система адміністративно-господарського права – це поєднання взаємопов'язаних писаних і неписаних норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин, які виникають за участю публічної адміністрації та суб'єктів господарювання. Щодо системи адміністративно-господарського законодавства, то вона виступає спільністю, в межах якої об'єднано лише писані норми адміністративно-господарського права. Водночас слід наголосити, що цей висновок, як слушно зауважують у літературі, не означає применшення нормативних засад у системі правового регулювання, позаяк регулятором у точному значенні цього терміна, який встановлює вихідні параметри для всієї системи впорядкування суспільних відносин, залишається норма права. Ідеться лише про нагальну необхідність урахування інших важливих чинників, здатних гарантувати досягнення реальних результатів, забезпечити справжню ефективність законодавства [22].

ЛІТЕРАТУРА

1. Івчук Ю. Ю. Поняття системи трудового права: методологічно-теоретичний підхід /

Ю. Ю. Івчук // Наше право. – 2003. – № 1. – С. 61–68.

2. Кононов А. А. Общенаучная концепция системы права / А. А. Кононов // Известие вузов. Правоведение. – 2003. – № 3. – С. 12–21.

3. Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.

4. Агошкова Е. Б. Эволюция понятия системы / Е. Б. Агошкова, Б. В. Ахлибининский // Вопросы философии. – 1998. – № 7. – С. 170–179.

5. Мельник Р. С. Системний підхід у правознавстві / Р. С. Мельник // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 11. – С. 3–6.

6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

7. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та інші] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

8. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.

9. Мураховська Т. Є. Формування важливих галузей у системі права України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Мураховська Тетяна Єгорівна ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 233 с.

10. Мицкевич А. В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства / А. В. Мицкевич // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1967. – Вып. 11. – С. 3–21.

11. Мозолин В. П. Система российского права (доклад на всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) / В. П. Мозолин // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 107–113.

12. Конституція України : зі змін. та допов. / прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – Х. : Весна, 2008. – 48 с.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом

більш м'якого покарання) : від 02.11.2004 р., № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v015p710-04>.

14. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практики реалізації / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–78.

15. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 6–18.

16. Шевчук С. Доктрина верховенства права та конституціоналізму: історична генеза і співвідношення / С. Шевчук // Право України. – 2010. – № 3. – С. 52–60.

17. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

18. Петренко С. В. Чи є судова практика джерелом права? / С. В. Петренко // Право і безпека. – 2006. – № 5'1. – С. 33–37.

19. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» : від 23.02.2006 р., № 3477-IV // ВВР України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

20. Кирилюк Д. Чи визнається в Україні судовий прецедент? / Д. Кирилюк // Юридичний журнал. – 2006. – № 4. – С. 78–81.

21. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / S. Detterbeck. – 4. Auflage. – München : Verlag C. H. Beck, 2006. – 612 s.

22. Петришин О. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин / О. Петришин // Право України. – 2010. – № 3. – С. 24–34.

23. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 415 с.

Петров Є. В. До питання взаємоузгодження системи адміністративно-господарського права та системи адміністративно-господарського законодавства / Є. В. Петров // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 760–766 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12pevagz.pdf>

Шляхом аналізу категорій «система права», «система галузі права», «система законодавства» розглянуто питання співвідношення системи адміністративно-господарського права із системою адміністративно-господарського законодавства.

Петров Е.В. К вопросу взаимосогласованности системы административно-хозяйственного права и системы административно-хозяйственного законодательства

Путем анализа категорий «система права», «система отрасли права», «система законодательства» рассмотрен вопрос соотношения системы административно-хозяйственного права с системой административно-хозяйственного законодательства.

Petrov E.V. To A Problem of an Interconsistency of System of the Administrative Right and System of the Administrative Legislation

By the assaying of categories «right system», «system of industry of the right», «legislation system» the problem of a ratio of system of the administrative right with system of the administrative legislation is considered.