

10. Елистратов А. И. Административное право / А. И. Елистратов. – М.-Л., Госиздат, 1929. – С. 266.
11. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юридическая литература, 1964.
12. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Наука, 1970.
13. Чечот Д. М. Административная юстиция: теоретические проблемы / Д. М. Чечот. – Л. : Издательство Ленинградского университета, 1973. – С. 63.

** Ємельянова Інна Іванівна – аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України.*

Стаття надійшла до редакції 10.02.2017 р.

УДК 342.92 (477)

Олег Муза *

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: РЕВІЗІЯ СИСТЕМИ ГАЛУЗІ

У статті розглянуто теоретичні питання оновлення системи адміністративного права України в сучасних умовах. Визначено сучасні підходи поділу адміністративного права, зазначено переваги і недоліки кожного із них. Зроблено висновок, що особлива частина адміністративного права має бути представлена такими змістовими блоками, як адміністративне процедурне право, адміністративне деліктне право та адміністративне судове право.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні правовідносини, система адміністративного права, загальна частина, особлива частина.

Муза О. В. Проблемы развития административного права Украины: ревизия системы отрасли.

В статье рассмотрены теоретические вопросы обновления системы административного права Украины в современных условиях. Определены современные подходы разделения административного права, отмечены преимущества и недостатки каждого из них. Сделан вывод, что особенная часть административного права должна быть представлена такими содержательными блоками, как административное процедурное право, административное деликтное право и административное судебное право.

Ключевые слова: административное право, административные правоотношения, система административного права, общая часть, особенная часть.

Muza O. V. Administrative law development problems in Ukraine: branch system revision.

In the article the theoretical questions of updating of the system of administrative law of Ukraine are considered. Modern approaches of division of administrative law are certain, it is marked about advantages and defects each of them. It drawn conclusion that the special part of administrative law must be presented by such structural blocks, as an administrative procedural law, administrative tort law and administrative judicial law.

Keywords: administrative law, administrative relations, system of administrative law, general part, special part.

Кожна галузь права перебуває у постійному розвитку власних правових інститутів та норм. Це зумовлено, у першу чергу, впливом чинників загальносуспільного розвитку,

що визначають характер та ступінь правової урегульованості однорідної групи суспільних відносин на конкретному часовому проміжку. Саме темпоральна ознака відображає потреби у регулюванні конкретного виду суспільних відносин.

Додатковий вплив на динаміку розвитку правової галузі відіграють доктринальні дослідження, які за рахунок методів прогнозу та моделювання є ресурсом для законодавця в частині творення інновацій у законотворчій діяльності щодо групи однорідних взаємопов'язаних правових норм або ж взагалі докорінної зміни підходів та засобів правового регулювання даного виду суспільних відносин. Однак розвиток будь-якої галузі права зумовлюється появою низки науково-теоретичних і прикладних проблем, в основі яких покладено об'єктивний або суб'єктивний підходи, що потребують свого вирішення як на рівні юридичної науки, так і на законодавчому та правозастосовчому рівнях.

В адміністративному праві, як основній профілюючій галузі права вітчизняної правової системи з моменту проголошення незалежності України та проведення ревізії радянського «спадку» адміністративно-правової науки, оновлено зміст основних структурних галузевих та функціональних опцій (предмет, методи, норми, принципи, механізми), що дозволило по-іншому подивитися на сутність та призначення державного апарату влади і ролі держави загалом. Більше того, зміна законодавцем акцентів владно-управлінського впливу у сферах управлінської діяльності, поява нових адміністративно-правових інститутів (адміністративне судочинство, адміністративні послуги, електронні (відкриті) дані, доступ до публічної інформації), нормативно-правова модернізація основних адміністративно-правових інститутів (державна служба, виконавча влада, інструменти управлінської діяльності) є свідченням того, що навіть досягнуті перетворення у галузі адміністративного права протягом 1990 – 2000-х років, які продемонстрували транзитний перехід від партійного державного управління до демократичного публічного управління, заснованого на принципах розподілу влад і верховенства права, не спроможні повною мірою спрогнозувати розвиток адміністративно-правової галузі у найближчі роки. Саме тому серед учених-адміністративістів при формуванні власного бачення розв'язання актуальних теоретичних проблем адміністративного права немає загальноприйнятого підходу щодо сучасної доктрини адміністративного права, не лише на рівні правової науки, але й на рівні галузі та навчальної дисципліни. Це чинить до певної межі негативний системно-функціональний вплив, що має результатом появу деструкції у розумінні змісту та призначення адміністративного права.

Однією з актуальних проблем розвитку адміністративного права України є пошук його оптимальної системи. Слід завжди мати на увазі, що обґрунтування нової відокремленої системи правового регулювання потребує визначення її науково-детермінантних меж.

Необхідність ревізії системи адміністративного права України зумовлена такими основними факторами:

– **«фактор предмета»** – аналіз наукових досліджень у галузі адміністративного права, які проведені в Україні за останні роки, свідчить про формування усталеної практики здійснення аналізу будь-якого виду правовідносин, суб'єктами яких виступають суб'єкти владних повноважень, як адміністративних. Цілком логічно виглядає той факт, що за такого підходу, проведені дослідження можуть охоплюватися предметом адміністративного права, оскільки участь суб'єктів владних повноважень у правовідносинах *a priori* супроводжується реалізацією владних повноважень (управлінських функцій). Причиною і чинником цьому слугує нерозв'язана у наукових колах дискусія щодо визначення предмету адміністративного права. Відповідно, зазначена проблема прямо і концептуально впливає на обґрунтування сучасної системи адміністративного права України;

– **«фактор суб'єкта»** – оголошений на поч. 2000-х років людиноцентристський підхід у визначенні адміністративного права на перше місце у системі адміністративних правовідносин ставить людину. Саме через права, свободи та інтереси людини має відбуватися формалізація та правове регулювання управлінської діяльності органів публічної адміністрації. Такі доктринальні положення призвели до появи категорії «адміністративного сервісного права», що кардинально змінює видову структуру

управлінського процесу, замінюючи такі адміністративні провадження як реєстраційні, ліцензійні та дозвільні на єдиний категоріальний об'єкт – управлінські послуги. Перегляд основних видів адміністративних проваджень зумовлено також запровадженням відокремленої системи адміністративних судів, прийняттям КАС України, розмежуванням виконавчої адміністративно-юрисдикційної та судової адміністративно-юрисдикційної діяльності. Нагадаємо про важливість такої засади адміністративного судочинства як принцип презумпції вини суб'єкта владних повноважень, яким вперше в історії вітчизняного адміністративного права відбулося не просто «урівнення» адміністративної правосуб'єктності приватних осіб та органів публічної адміністрації, а й підвищено рівень людини як учасника відносин в державно-управлінській сфері. І саме це зумовило факт удосконалення науковцями системи адміністративного права із зміщенням акценту у відносинах «людина – держава» на акцент «людина». Саме через це *фактор «суб'єкта»* відіграв концептуальну роль у ревізії системи адміністративного права, із визначенням її складових частин у співвідношенні людини і держави в державно-управлінському середовищі;

– *«фактор доктрини»* – обсяг адміністративно-правових норм, що покликани регулювати суспільні відносини, стрімко збільшується, особливо на підзаконному рівні нормативно-правового регулювання. Це призвело до введення в науковий обіг таких детермінант як «медичне право», «містобудівне право», «спортивне право», «право телекомунікаційних мереж», «адміністративно-земельне право», «адміністративно-господарське право» тощо. Нами перераховано дані поняття як наукові детермінанти, оскільки визначати їх як галузі права чи підгалузі права з точки зору адміністративно-правової науки може виглядати як наукова «крайність» автора. Чому? Відповідь лежить не тільки у площині науки адміністративного права, але й у загальнотеоретичному праві і правовій філософії. Нечіткість теоретичних меж між основною і комплексною галуззю права, підгалуззю права та інститутом права, а також відсутність можливих винятків із загальних правил побудови правової системи не дають можливості відшукати прийнятний підхід у доцільності чи визнанні як факту «дрібнення» адміністративного права за сферами правового регулювання, так і до звуження змісту рис, що притаманні виключно адміністративно-правовому регулюванню. З метою уникнення наукових неточностей, Т. О. Коломоєць та В. К. Колпаков, характеризуючи систему науки адміністративного права, згадують про структуру адміністративного права за правовою природою норм. У такому випадку в адміністративному праві виділяють галузі і правові інститути. Відповідно до цього критерію детермінують адміністративно-деліктне право, службове право, адміністративну деліктологію, адміністративне судочинство, інститут адміністративних послуг, ліцензійно-дозвільний інститут тощо [1, с. 96];

– *«фактор практики»* – реалізація адміністративно-правових норм суб'єктами права має відповідати вимогам цих норм стосовно формування належної практики адміністративно-правового регулювання та адміністративної діяльності. З цією метою на рівні науки і галузі запропоновані такі інструменти, що дозволили формування прийнятного алгоритму динаміки адміністративних правовідносин за відповідними сферами адміністративно-правового впливу. Це призвело до появи відокремленої системи правових норм у конкретній сфері суспільних відносин, що дало підстави окремим авторам виокремити механізми правового регулювання того чи іншого виду суспільних відносин, обравши для кожного з них категорію «право Х», де «Х» – сфера правового регулювання. Залежно від наукових аргументів, кожним ученим-адміністративістом обирається прийнятний для нього варіант, що зумовлює доцільність здійснення ревізії системи адміністративного права України.

Установлення нових поглядів та ідей на призначення адміністративного права призвело до ревізії системи адміністративного права з існуванням таких підходів:

1) *державно-управлінський підхід* – поділ адміністративного права на загальну та особливу частини за радянським зразком. Сутнісною ознакою слугує вміщення в особливу частину питань державного (публічного) управління у сферах суспільного розвитку

(адміністративно-політичній, економічній, соціально-культурній та ін.). Така система адміністративного права не може задовольняти сучасні потреби розвитку адміністративно-правової галузі, оскільки її головним суб'єктом залишається публічна адміністрація. До того ж, це сприятиме продовженню панування імперативного методу правового регулювання, що пов'язуватиметься, перш за все, з радянським минулим державного управління. У цій системі втрачається зв'язок між людиною і державою, що суперечить конституційним положенням про пріоритет прав та свобод людини і громадянина у діяльності держави;

2) підхід, заснований на теорії публічного адміністрування – О. В. Кузьменко та В. К. Колпаковим запропоновано розглядати предмет адміністративного права через відносини публічного адміністрування, що відповідно відображено в особливій частині як публічне адміністрування у різних сферах суспільного розвитку [2]. Наголосимо, що у чомусь такий підхід є модернізованим підходом, що був сформований авторами наприкінці 1990-х років;

3) підхід, заснований на «пануванні» загального адміністративного права – Р. С. Мельником та В. М. Бевзенком запропоновано систему адміністративного права України, яка на їх думку представлена, відповідно, як Загальне адміністративне право (інститут принципів адміністративного права, інститут суб'єктивних публічних прав приватних осіб, інститут нормативних актів публічної адміністрації, інститут адміністративних актів публічної адміністрації, інститут адміністративного договору, інститут адміністративної процедури, інститут публічного майна, інститут примусового виконання адміністративних актів, інститут позасудового захисту права та свобод приватних осіб, порушених суб'єктами публічної адміністрації) та Особливе адміністративне право (адміністративно-господарське право, муніципальне право, поліцейське право, право публічної служби, адміністративно-деліктне право, містобудівне право, телекомунікаційне право, атомне право, право соціального забезпечення, право охорони навколишнього природного середовища тощо) [3, с. 62–64], що дає можливість висловити такі міркування:

- автори на науковому рівні провели відмежування адміністративного права та адміністративного процесу (зокрема, адміністративно-процесуального права, адміністративного-судового права тощо), визнавши при цьому адміністративний процес як окрему систему правових норм, що врегульовують відносини адміністративно-процесуального характеру;

- віднесення адміністративно-деліктного права до Особливого адміністративного права потребує сутнісного пояснення цього виду адміністративних правовідносин з огляду на відмежування вченими загального адміністративного права та адміністративно-процесуального права;

- якщо брати до уваги запропоноване існування двох окремих самостійних галузей права – адміністративного права та адміністративно-процесуального права, то виходячи із правової природи суспільної сфери, яка визначає виникнення адміністративно-матеріальних та адміністративно-процесуальних правових норм, тобто всецілісного та всеохоплюючого публічного управління, виникає питання пошуку теоретичних взаємозв'язків між цими двома самостійними галузями права для виконання кожною із них єдиних і цілісних завдань у регулюванні суспільних відносин між приватними особами та суб'єктами владних повноважень;

- виокремлення адміністративно-господарського права, муніципального права, поліцейського права, права публічної служби, містобудівного права, телекомунікаційного права, атомного права, права соціального забезпечення, права охорони навколишнього природного середовища у межах Особливого адміністративного права потребує узгодження на рівні різних наукових шкіл: як в межах адміністративного права, так і представників інших галузей права. Додатково зауважимо, що подібні пропозиції щодо структури Особливої частини адміністративного права на поч. 2000-х років висловлював Ю. М. Старілов (муніципальне право, міліцейське або поліцейське право, будівельне право, соціальне право, освітнє право, службове право) [4, с. 19–21].

Виходячи з наведених підходів, зрозуміло, що державно-управлінський підхід радянського зразка у побудові системи адміністративного права, що був панівним в Україні

у 1990 – 2000-х роках, є не придатним з огляду на запровадження нових адміністративно-правових інститутів, зміну принципів адміністративно-правового регулювання, існування окремої галузі знань «Державне управління» («Публічне адміністрування»). Існування виконавчо-розпорядчих, організаційно-правових, адміністративно-судових та адміністративно-приватних складових предмету адміністративного права, поява дискусії про превалюючий характер загальної частини, підтримка окремими науковцями ідеї щодо виокремлення з адміністративного права нових галузей права, «розпорошення» предмету адміністративного права – все це спонукає до наукової ревізії системи сучасного адміністративного права України. З цього приводу слід зробити такі зауваги.

Перша. Існує діалектична та обумовлена реаліями адміністративно-правового регулювання суспільних відносин суперечність між існуванням єдиного предмету адміністративного права та сформованих за останній період нових «інституційно-наукових одиниць», що також підпадають під сферу управлінського впливу (галузі, підгалузі, інститути). Класично, предмет адміністративного права охоплює собою усі пласти суспільних відносин, що пов'язані з реалізацією впливу з боку органів публічної адміністрації, у тому числі в адміністративних правовідносинах, що виникають за ініціативою приватних осіб. Однак у межах існуючої особливої частини адміністративного права такий предмет починає поступово втрачати свою головну адміністративно-правову спрямованість, оскільки «нашарування» різних видів суспільних відносин призвело до складності у межах єдиного предмета адміністративного права. Аргументом цьому можуть слугувати захищені дисертації з адміністративного права і процесу, тематика яких все більше зужується до окремого виду суспільних відносин, що перебувають у межах предмета адміністративного права.

Друга. Нереформованість адміністративних процедур, адміністративно-деліктного процесу та існування у рамках несудової галузі права окремого виду юридичного процесу – адміністративного судочинства, – не може бути забезпечено загальними питаннями адміністративного права про адміністративний процес. Це окрема проблема, яка має свою історію виникнення і залишається однією з найбільш спірних серед науковців, але однозначно поняття «публічне адміністрування» та «судочинство» є різними за родово-видовими ознаками та не можуть бути ототоженні єдиним предметом правового регулювання.

Третя. «Панівний» вплив загальної частини адміністративного права забезпечує можливість визначити загальні напрями регулювання адміністративних правовідносин. Але разом із тим, багато дослідників зауважують про передчасний характер формування окремих «утворень» у межах адміністративного права (адміністративно-господарське право, муніципальне право, поліцейське право, право публічної служби, адміністративно-деліктне право, містобудівне право тощо). Для вирішення цієї проблеми має бути віднайдено консенсус між ученими-адміністративістами.

Четверта. Розгляд особливої частини адміністративного права за сферами державно-управлінського впливу не відображає цілісного та повного уявлення про зміст адміністративного права. За такого підходу, як уже відмічалось, пріоритетна роль надається органам публічної адміністрації, при цьому роль приватних осіб зменшується або взагалі відсутня при розгляді окремих питань. Крім цього, за існуючої особливої частини адміністративного права виникає питання, яким чином узгоджувати між собою в конкретній сфері правового регулювання такі блокові частини, як адміністративні процедури, адміністративне оскарження, позасудовий захист, судовий захист. Окремо слід зауважити, що структура та повноваження центральних органів виконавчої влади доволі часто змінюється, тобто відсутня стабільність, у зв'язку з цим виникає доцільність розгляду конкретних повноважень органів публічної адміністрації у сфері суспільних відносинах, якщо такі можуть бути змінені через певний час. Предметний зміст особливої частини інших галузей права не зазнає таких постійних змін та перетворень.

Висновки. Таким чином, проблема побудови системи сучасного адміністративного права залишається вкрай актуальною для адміністративно-правової науки. На нашу

думку, єдиним, що майже не викликає суперечностей, є існування загальної частини адміністративного права. З приводу наповнюваності особливої частини адміністративного права, то єдиних підходів не існує, але і не існує достатніх підстав для «перетворення» особливої частини адміністративного права в окремі галузі чи підгалузі права, оскільки інституційно вони належать до єдиного та складного предмету адміністративного права. Поряд з цим, особлива частина адміністративного права потребує перегляду свого змісту. Враховуючи запровадження нових інститутів в адміністративному праві, особлива частина, – на зразок цивільного, сімейного, земельного, фінансового права, – має бути представлена такими структурними блоками, як адміністративне процедурне право, адміністративне деліктне право та адміністративне судове право. Адже існування особливої частини має супроводжуватися розглядом і аналізом спеціальних правових норм по відношенню до тих загальних, що викладені в загальній частині, однак не обмежуватися лише сферами державно-управлінського впливу (публічного адміністрування).

Список використаних джерел:

1. Коломоець Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : навч. лекція / Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
2. Курс адміністративного права України : [підручник] / [Колпаков В. К. та ін. ; за ред. В. В. Коваленка] ; Національна академія внутрішніх справ. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 805 с.
3. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
4. Стариков Ю. Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии / Ю. Н. Стариков // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 12–21.

**Муза Олег Валентинович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектору наукового супроводу моніторингової діяльності відділу моніторингу законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України.*

Стаття надійшла до редакції 13.02.2017 р.

УДК 342.924(73):351.74(477)

Дмитро Санакоєв *

ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ У США В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджуються особливості законодавчого регулювання застосування спеціальних засобів у США. Опрацьовано та розкрито загальний зміст меморандумів, розпоряджень та інструкцій, федерального законодавства США. Здійснено спробу з'ясувати місце і роль, що відводиться спеціальним засобам у діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку.

Ключові слова: поліцейські заходи примусу, спеціальні засоби, нелетальна зброя.

Санакоєв Д. Б. Опыт нормативно-правового регулирования применения специальных средств в США в контексте реформирования национальной полиции Украины.

В статье исследуются особенности законодательного регулирования применения специальных средств в США. Раскрыто общее содержание меморандумов, распоряжений и инструкций, федерального законодательства США. Осуществлена попытка уяснения места и роли, которые отводятся специальным средствам в деятельности полиции по обеспечению публичной безопасности и порядка.

Ключевые слова: полицейские меры принуждения, специальные средства, нелетальное оружие.