

Література

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / [за заг. ред. О. М. Пасенюка]. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
3. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Вид. 2-е, перероб. і доп. – О. : Юрид. літ., 2002. – 312 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. ; [за ред. Ю. П. Битяка] – Х. : Право, 2001. – 528 с.
7. Административное право / [под ред. А. Е. Лунева]. – М., 1975. – 596 с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М., 1996. – 355с.

Надійшла до редколегії 12.06.2010

УДК 342.9(430+477)

Р. С. МЕЛЬНИК,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
начальник кафедри адміністративного права та процесу
навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції
Харківського національного університету внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ЯК СТРУКТУРНИЙ ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

Через призму порівняльно-правового дослідження розкрито сутність та особливості адміністративно-господарського права Німеччини, а також проаналізовано процес становлення та розвитку вітчизняного адміністративно-господарського права.

МЕЛЬНИК Р. С. АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО КАК СТРУКТУРНЫЙ ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Через призму сравнительно-правового исследования раскрыта сущность и особенности административно-хозяйственного права Германии, а также проанализирован процесс становления и развития отечественного административно-хозяйственного права.

MELNYK R. ADMINISTRATIVE AND BUSINESS LAW AS A STRUCTURAL ELEMENT OF ADMINISTRATIVE LAW SYSTEM: FOREIGN EXPERIENCE AND NATIONAL PECULIARITIES

The essence and peculiarities of administrative and business law of Germany are disclosed in the light of comparative and legal research. The process of formation and development of native administrative and business law is also researched.

Дослідження сучасних проблем адміністративного права неможливе без вивчення відповідного зарубіжного досвіду. Це пояснюється багатьма причинами. Так, зарубіжний досвід сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає поглянути на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; зіставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань. Та й, власне, надзвичайна наукова актуальність

та практична корисність будь-яких порівняльно-правових досліджень безсумнівні.

Аналіз сучасних наукових праць з адміністративного права свідчить, що вітчизняні вчені, на жаль, дуже обмежено використовують у своїх доробках результати творчої діяльності зарубіжних колег. Нині можна назвати лише невелике коло українських авторів, які системно й постійно здійснюють порівняльні правові дослідження в галузі адміністративного права. Проте такий стан справ є неприпустимим, особливо з огляду на євроінтеграційні

прагнення України, яка взяла на себе зобов'язання адаптувати національне законодавство до законодавства Європейського Союзу, узгодити власну правову систему з правовою системою європейської спільноти. Однак чи можна досягнути цієї мети без проведення порівняльних правових досліджень? Відповідь однозначна: ні.

Отже, на наш погляд, першорядним завданням вітчизняної науки адміністративного права повинна стати активізація порівняльно-правових досліджень, у межах яких слід вивчити найбільш значущі інститути та підгалузі адміністративного права. Однією з таких підгалузей, яка дотепер залишається майже невідомою для вітчизняної наукової спільноти, є адміністративно-господарське право, характерні риси якого прагнемо розглянути в даній статті. Предметом наукового вивчення оберемо німецьке адміністративне законодавство та німецьку адміністративну доктрину, порівнявши їх, відповідно, із національним законодавством та національною правовою теорією.

Таким чином, завданням даної статті є, *по-перше*, аналіз німецького адміністративно-господарського права, у межах якого буде проведено аналіз терміна «адміністративно-господарське право», окреслено характерні риси та основні структурні елементи зазначеної галузі права, встановлено її місце у системі німецького адміністративного права, *по-друге*, визначення перспектив становлення та розвитку вітчизняного адміністративно-господарського права.

Перш ніж перейти до безпосереднього вирішення першого завдання, необхідно наголосити, що зазначеній темі властива наукова новизна, оскільки дотепер у національній науці не було досліджень, присвячених вивченню сутності та змісту адміністративно-господарського права Німеччини.

Необхідність виникнення та розвитку адміністративно-господарського права пояснюється потребою упорядкування суспільних відносин, які виникають між суб'єктами економічної діяльності. У регулюванні таких відносин, безумовно, зацікавлені як названі суб'єкти, так і держава, оскільки нині економіка має фундаментальне значення для забезпечення існування населення країни та постійного підвищення рівня його життя. Таким чином, на державному рівні виробляються та приймаються норми, які мають сприяти розвитку національної економіки. Ці норми, власне, і утворюють адміністративно-господарське право.

Необхідним кроком у напрямку пізнання

сутності названої галузі права є відповідь на питання про те, чим є адміністративно-господарське право – самостійною галуззю права або частиною адміністративного права. Відповідаючи на нього, німецькі вчені наголошують, що відповідь не залежить ні від конкретних положень адміністративно-господарського права, ні від ступеня їх розвиненості. Вирішальним фактором є теоретична та практична потреба в систематизації та розробці базової структури й особливостей цієї сфери права. Динаміка розвитку тут не відрізняється однорідністю. В англо-американській системі права адміністративно-господарське право не виділяється в самостійну галузь. Тут основні напрямки економічного регулювання включені до загального адміністративного права. Інший підхід домінує в континентальному праві, заснованому на римському праві. У таких країнах Європи, як Австрія, Німеччина, Франція, у більшості країн Центральної та Східної Європи, а також частково у державах Азії відбувається інтенсивний процес формування адміністративно-господарського права у самостійну галузь, проте дотепер ученим ще не вдалося обґрунтувати чітких критеріїв, які б дозволили розглядати назване правове утворення у вигляді самостійної галузі права. Цьому заважає також і той факт, що німецьке адміністративно-господарське право досі залишається не кодифікованим [1, с. 2–3, 4].

Таким чином, у переважній більшості випадків господарсько-адміністративне право розглядають як підгалузь адміністративного права, зосереджену в межах його особливої частини [2].

Що ж до визначення адміністративно-господарського права, то під останнім у німецькій правовій доктрині розуміють сукупність норм та положень, які регламентують створення та діяльність адміністративних органів та установ, покликаних займатися інфраструктурним та інформаційним забезпеченням, плануванням, наглядом, управлінням та сприянням розвитку економіки, а також регламентують правовідносини, що виникають між суб'єктами економічної діяльності та публічною адміністрацією.

Адміністративно-господарське право у змістовому плані є доволі складним утворенням, що пояснюється багатьма чинниками. Так, насамперед, потрібно пам'ятати, що названа підгалузь права утворилася на межі економіки та управління, що саме по собі свідчить про її комплексний характер. Нині перед економікою та управлінням постають численні

завдання, які в тому або іншому обсязі стосуються майже усіх сфер життєдіяльності держави. З огляду на це, у змісті адміністративно-господарського права німецькі вчені виділяють певні інститути, у межах яких зосереджено правові норми, покликані регулювати численні публічно-господарські відносини. До таких інститутів відносять ті, що регламентують: правове становище та завдання Федерального банку та Європейського центрбанку; організацію управління економікою, зокрема систему суб'єктів державного управління економікою, систему суб'єктів самоврядного управління (наприклад торгові палати); порядок здійснення економічного нагляду; порядок надання субвенцій; порядок здійснення промислів; порядок функціонування підприємств громадського харчування; порядок обороту товарів; порядок захисту навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; функціонування енергетичних підприємств; порядок функціонування публічних підприємств, зокрема комунальних підприємств; порядок передання державних замовлень на виконання приватним структурам тощо [3, с. 159–167].

Ведучи мову про адміністративно-господарське право, німецькі вчені завжди намагаються розмежувати останнє й такі правові категорії, як приватне господарське право та кримінально-господарське право. Це пов'язано з тим, що вплив на економіку здійснюється за допомогою норм як приватного, так і публічного права. І приватне, і публічне право по-своєму розглядають юридичні аспекти створення, виробництва та розподілу благ та надання послуг. Таким чином, у регулюванні економічних процесів знаходиться місце як для приватного, так і публічного права, і зокрема для кримінального з його заборонами та санкціями, що застосовуються у сфері господарської діяльності. З огляду на викладене, господарське право можна розподілити на приватне господарське право (галузь приватного права, що стосується економіки), кримінально-господарське право (сукупність правових норм, які встановлюють кримінальну відповідальність за господарські злочини) і публічне господарське право, або адміністративно-господарське право [1, с. 12–13].

Переходячи від аналізу закордонного досвіду до національних реалій, відзначимо, що вжите вище словосполучення (адміністративно-господарське право або господарсько-адміністративне) є дещо незвичним для сприйняття, проте воно вже зустрічалося у

вітчизняній правовій науці. Так, за твердженням С. Братуся, ідея виділення у системі радянського права господарсько-адміністративного права належала П. Стучке, який висловив її у 1929 р., наголосивши при цьому, що до предмета його регулювання повинні бути віднесені ті відносини всередині соціалістичного сектора, спори в яких вирішуються не в судовому порядку, а порядку підпорядкованості та плановості. Дещо розвивши цю тезу, сам С. Братусь писав, що названа галузь права покликана регулювати відносини, які виникають усередині усупільненого (державного) сектора економіки між суб'єктами, що перебувають один з одним у відносинах підпорядкованості. Разом із цим, С. Братусь особливо наголошував, що господарсько-адміністративне право, як і взагалі усе радянське право, приречене на занепад, оскільки вся правова форма у СРСР, на його думку, поступово згортається та відмирає, що здійснюється на користь державного планування, яке в майбутньому повинно стати головним регулятором суспільних відносин у державі, а отже, то господарсько-адміністративне право у майбутньому перетвориться з права на не-право, на науку про організаційну структуру соціалістичного господарювання [4].

Про радянське адміністративно-господарське право згадували й дещо пізніше, проте ставлення до нього з боку науковців суттєво змінилося. Так, наприкінці 50-х рр. XX ст. один із провідних радянських учених-адміністративістів – Г. І. Петров – заперечував категорично виділення цієї галузі права у системі радянського права, оскільки такий крок, на його думку, призводив до відмови від предмета правового регулювання як критерію розмежування галузей радянського права. Принагідно зазначимо, що ця позиція на довгі роки стала базисною для вітчизняної науки адміністративного права, через що розмови про адміністративно-господарське право практично припинилися.

Подібне ставлення з боку радянських вчених до адміністративно-господарського права можна пояснити також і низкою інших причин. Так, визнання існування в СРСР адміністративно-господарського права сприяло б певній «буржуазізації» радянського права, яке, нагадаємо, із самого початку свого існування будувалося виключно за принципом повної відмови від дореволюційних та європейсько-буржуазних правових традицій і концепцій. А тому все, що якимось чином нагадувало нерадянський тип праворозуміння, піддавалося

нищівній критиці з боку офіційної радянської науки. Крім того, як відомо, наприкінці 30-х рр. XX ст. за результатами Першої Все-союзної наради з питань науки радянської держави та права були сформовані вихідні положення радянської правової теорії, відповідно до яких у СРСР визнавалося існування обмеженої кількості галузей права – державне, кримінальне, цивільне, адміністративне, трудове, колгоспне тощо [5, с. 133]. Особливе місце в названому переліку галузей права відводилося адміністративному праву, оскільки воно мало стати правовим підґрунтям всеохоплюючого радянського державного управління. Радянське адміністративне право, за словами А. Я. Вишинського, повинне було посісти в системі радянського права одне з найважливіших місць згідно з тим винятковим значенням, яке належало питанням адміністрації (управління) у справі соціалістичного будівництва [6, с. 54].

З огляду на таке призначення радянського адміністративного права його система почала формуватися виключно через призму задоволення потреб радянського державного управління, наповнюючись, як наслідок, не правовими, а управлінськими інститутами. Найбільш яскраво така тенденція виявилася щодо змісту особливої частини радянського адміністративного права, яка формувалася виключно за управлінсько-галузевим принципом. З огляду на це, у її змісті були виділені інститути державного управління господарством, народною освітою, культурою, соціальним забезпеченням [5, с. 134]. Управління в кожній із названих галузей будувалося за стандартною схемою, у межах якої виділялися суб'єкти та об'єкти управління. Роль суб'єктів відігравали відповідні органи державного управління загальносоюзного, республіканського та місцевого рівнів, а об'єктами управління в переважній більшості випадків були відповідні державні підприємства, установи та організації, а також окремі громадяни. Проте останні, особливо у сфері управління господарством, лише у незначній кількості випадків ставали учасниками управлінських відносин, оскільки, як відомо, усі засоби виробництва, фінансові та матеріальні ресурси були зосереджені в руках держави. З огляду на це можна дійти висновку, що за радянських часів у сфері управління господарством існували не правовідносини, а владовідносини, учасники яких у більшості випадків не були пов'язані між собою кореспондуючими права та обов'язками (саме про це, до речі,

у 1930 р. писав і С. Братусь, наголошуючи, що відносини всередині соціалістичного сектору виникають у порядку плановості-підлеглості і в основному не є відносинами правосуб'єктними [4]). Відносини між ними розвивалися під впливом державних планів, які мали пріоритетне значення в суспільстві та державі, у зв'язку з чим норми права набували другорядного характеру. Держава в односторонньому порядку встановлювала правила управлінської діяльності, могла їх самотійно корегувати, а також відмовлятися від них з огляду на власні потреби. Інтереси приватних осіб до уваги не брали.

Проте подібний підхід до організації державного управління міг існувати лише в тоталітарній державі. Держава правового типу вимагала його ґрунтового реформування. І така трансформація розпочалася одразу після розпаду СРСР. Відтепер держава не могла на власний розсуд визначати правила поведінки учасників господарської діяльності, оскільки, з одного боку, сфера економіки розпалася щонайменше на дві сфери – державну та приватну, а по-друге, національна економіка, ставши складовим елементом світової економіки, перебувала під впливом не лише національних правових норм, але й законів ринкової економіки. З огляду на це відносини між державою та суб'єктами господарської діяльності вимагають чіткої, збалансованої та надзвичайно виваженої правової регламентації, яка, з одного боку, має сприяти вільному господарюванню, а з іншого – має надавати державі можливість впливати на ці процеси задля досягнення загальнозначущих (публічних) цілей. Це завдання, як було показано вище, у європейських країнах здійснюється за рахунок адміністративно-господарського права.

Сучасну систему нормативних актів, які визначають межі, форми та способи впливу держави на суб'єктів господарської діяльності, науковці поділяють на декілька груп.

До першої групи пропонують включати нормативні акти (наприклад Закон України «Про Державну програму приватизації»), спрямовані на забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки: структурних змін, у тому числі – стимулювання розвитку окремих галузей та виробництв, сфер економічного розвитку (наприклад мале підприємництво); інвестування; інновацій; ціноутворення тощо.

Другу групу утворюють правові акти (наприклад Закон України «Про приватизацію державного майна»), що впорядковують

відносини власності шляхом визначення тих сфер економіки, які можуть становити об'єкт недержавної власності та механізм її набуття – наприклад шляхом приватизації, а також антімонопольного регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності (наприклад, казенні підприємства).

До третьої групи входять нормативні акти, що регулюють зовнішньоекономічні відносини (наприклад Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність»).

Четверта група представлена тим правовими актами (наприклад Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»), які пов'язані з визначенням підстав та меж використання адміністративно-правових засобів державного впливу у сфері економіки: реєстрації, ліцензування, квотування, надання дозволів, реалізації адміністративно-юрисдикційних прав тощо [7, с. 10–13].

Названі групи нормативних актів утворюють великий масив, який покликаний регулювати суспільні відносини, що виникають між суб'єктами господарювання та спеціалізованими державними органами, а в деяких випадках – і органами місцевого самоврядування, які виконують функції з прогнозування, планування, регулювання, керівництва, координації, контролю (нагляду), обліку у сфері економіки, а також сприяння в розвитку господарської діяльності у країні [8].

Сукупність названих вище нормативних актів, на наш погляд, утворює джерельну базу вітчизняного адміністративно-господарського права, покликаного, як випливає з викладеного, регулювати особливий вид правовідносин –

адміністративно-господарські відносини. Названі правовідносини посідають специфічне місце у предметі адміністративно-правового регулювання, оскільки а) у них бере участь специфічний суб'єктний склад; б) вони мають спеціальний об'єкт; в) такі відносини пов'язані з реалізацією окремої групи суб'єктивних прав та обов'язків; г) вони викликаються до життя спеціальними юридичними фактами; д) через них опосередковується державна економічна політика [8].

Перераховані вище особливості адміністративно-господарських відносин є доказом необхідності виокремлення норм, що регулюють порядок їх виникнення, зміни та припинення, у відносно самостійну підгалузь адміністративного права – адміністративно-господарське право, яке має посісти відповідне місце у системі його особливої частини. Такий крок, на наше глибоке переконання, буде сприяти: по-перше, подальшій адаптації національного законодавства та національної правової теорії відповідно до європейського законодавства та європейської правової теорії; по-друге, систематизації, а в майбутньому, і кодифікації адміністративно-господарського законодавства; по-третє, спеціалізації правозастосовної діяльності; по-четверте, підвищенню ефективності викладання та вивчення вітчизняного адміністративного права у вищих навчальних закладах за рахунок опанування названої галузі права у межах самостійної навчальної дисципліни; по-п'яте, формуванню нового вектора адміністративно-правової науки, спрямованого на створення цілісної концепції сучасного адміністративно-правового впливу на ринкову економіку.

Література

1. Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts / Рольф Штобер ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.
2. Wirtschaftsverwaltungsrecht [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://de.wikipedia.org/wiki/Wirtschaftsverwaltungsrecht>.
3. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов] ; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероб. та доп.]. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.
4. Братусь С. К проблеме хозяйственно-административного права / С. Братусь // Советское государство и революция права. – 1930. – № 11–12. – С. 146–167.
5. Егоров П. Ю. Становление советского административного права (1917–1940) / Ю. П. Егоров. – М. : Ульянов. Дом печати, 2006. – 160 с.
6. Административное право России : курс лекций / [К. С. Бельский, А. А. Гришкoveц, В. Н. Медведев и др.] ; под ред. Н. Ю. Хамановой. – М. : Велби; Проспект, 2008. – 704 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Особлива частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с.
8. Алексеев С. В. Концепция административно-хозяйственного правоотношения / С. В. Алексеев // Закон и право. – 2005. – № 3. – С. 63–68.

Надійшла до редколегії 20.05.2010