

12. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. –Х. : Право, 2000. – 520 с.

13. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 2. Д-Й / гол. редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл. ім. П. В. Бажана, 1999. – 617 с.

14. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.

15. Галуцько В. В. Застосування адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання : навч. посіб. / Валентин Васильович Галуцько. – Херсон : МУБІП, 2006. – 201 с.

16. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : указ Президента України від 23 квіт. 2011 р. № 499/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1325.

17. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : закон України від 24 лют. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

Надійшла до редколегії 27.06.2012

ЛЮБИМОВА С. Ю. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ОТНОСИТЕЛЬНО ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Изучены взгляды отечественных ученых относительно понятия законности, его места в деятельности органов исполнительной власти. Рассмотрены способы обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

LIUBIMOVA S. GUARANTEEING OF THE LAWFULNESS OF CONTROL AND MONITORING ACTIVITIES OF THE BODIES OF EXECUTIVE POWER CONCERNING PRIVATE ENTERPRISES

The views of Ukrainian scientists on the concept of lawfulness and its place in the activities of the bodies of executive power are researched. The methods of the guaranteeing of lawfulness of control and monitoring activities of the bodies of executive power are reviewed.

УДК 342.9

Р. С. МЕЛЬНИК,

*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ПЕРЕДУМОВА ЙОГО КОДИФІКАЦІЇ

Визначено передумови кодифікації адміністративного права. Обґрунтовано думку, що визначення напрямків та обсягу кодифікації адміністративного права може бути здійснено лише після реформування системи адміністративного права України. Висловлено погляди на зміст системи адміністративного права та, відповідно, на можливі напрямки кодифікації норм останнього.

Питання кодифікації адміністративного права¹, тобто об'єднання його норм, зосере-

джених у правових звичаях, судових рішеннях та правових актах різної юридичної сили, у

¹ У переважній більшості випадків вчені-адміністративісти ставлять на обговорення питання про зміст та напрямки кодифікації адміністративного законодавства, тобто норм адміністративного права, зосереджених у законодавчих актах. Проте, як відомо, законодавство є лише однією з форм існування права, яке (право), як впливає з рішення Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання, може знаходити прояв та закріплення також і у нормах моралі, традиціях, звичаях тощо. З огляду на це стає незрозумілим підхід, відпо-

відно до якого систематизації мають бути піддані виключно норми, зосереджені в офіційних джерелах. Невже для сучасного суспільства та держави є неважливими та непринциповими ті норми адміністративного права, які існують у позазаконодавчій формі?! Зрозуміло, що всі норми адміністративного права однаковою мірою є необхідними для регулювання відповідних суспільних відносин, а отже, більш правильним буде вести мову не про кодифікацію адміністративного законодавства, а про кодифікацію адміністративного права.

межах окремих кодифікованих актів є надзвичайно актуальним та практично необхідним для української держави. Це пов'язано насамперед із наявністю великої кількості нормативного матеріалу, який переважно є несистематизованим, що ускладнює його вивчення та застосування.

Необхідно відзначити, що питання про кодифікацію адміністративного права (законодавства) час від часу доволі активно обговорюється на сторінках наукових праць. Так, в останні часи над зазначеною проблематикою у тій або іншій мірі працювали такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. С. Гриценко, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, А. М. Школик тощо. Аналіз робіт названих авторів свідчить, що вони зазвичай концентрують свою увагу на пошуку відповіді на питання або про напрями кодифікації адміністративного права (законодавства), або про кодифікацію його окремих інститутів, наприклад кодифікацію інституту адміністративної відповідальності, інституту адміністративного примусу або інституту адміністративного процесу. Відзначимо, що подібні підходи до вирішення названої проблематики в цілому є можливими та доречними. Проте в той же час вони є дещо обмеженими, оскільки їх автори ухиляються від формування концепції кодифікаційних робіт, не визначають критеріїв, на підставі яких має здійснюватися систематизація норм адміністративного права. Інакше кажучи, пропозиції щодо необхідності створення того або іншого кодексу формулюються доволі часто виходячи із здорового глузду, якого, на наш погляд, не завжди може бути достатньо.

З огляду на це головною метою даної статті є формування теоретичних основ, необхідних для визначення напрямів та обсягу кодифікації адміністративного права, що, на наш погляд, має бути здійснено крізь призму критичного погляду на існуючу систему адміністративного права.

Система вітчизняного адміністративного права у всі часи його існування не відрізнялася структурністю та логічністю побудови, що багато в чому було пов'язано з великою кількістю адміністративно-правових норм. Доволі показовими у зв'язку з викладеним виглядають слова В. Левітського, який у часи становлення адміністративного права, писав, що дану дисципліну розширюють до розмірів енциклопедії суспільних наук, зміст якої становить така маса різноманітного матеріалу, що його вивчення не під силу одній особі [1, с. 15–16]. Подібна си-

туація була характерною також і для радянського адміністративного права, яке, як слушно висловився у 1927 р. М. Карадже-Іскров, почало ставати синонімом радянського права взагалі [2, с. 22]. Надалі ситуація із обсягом правового масиву адміністративного права лише ускладнювалася, що було пов'язано із розширенням суспільних відносин, які регулювалися даною галуззю права.

З огляду на викладене, перед наукою поставило питання про те, а які саме норми адміністративного права мають бути кодифікованими. Спроби вирішення цього завдання, якщо брати до уваги Адміністративний кодекс УРСР та законодавство про адміністративні правопорушення, обмежилися лише систематизацією норм про адміністративну відповідальність. Проте це був лише один з напрямів кодифікації норм адміністративного права. Що ж до інших, то єдності думок з цього приводу серед вчених-правознавців не спостерігалось, а висловлені з цього приводу пропозиції виглядали не надто переконливими та обґрунтованими. Так, наприклад, висловлювалася думка про можливість кодифікації адміністративного законодавства за окремими підгалуззями або інститутами адміністративного права, до яких відносили, зокрема, інститут правового статусу та гарантій реалізації прав і свобод громадян і надання їм послуг у сфері державного управління, а також інститут процедур забезпечення прав і свобод громадян у сфері державного управління. Зазначені інститути, відповідно, мали б бути об'єднаними в межах окремих кодексів [3, с. 153, 154].

Аналізуючи висловлену пропозицію, ми сформувавши її авторам декілька запитань: по-перше, про назву можливих кодифікованих актів; по-друге, про відмінності між названими вище інститутами, які, на наш погляд, є ідентичними за своїм змістом, оскільки реалізація та захист прав громадян, у тому числі і у формі послуг, завжди відбувається у межах встановленої процедури, тобто охоплюється інститутом адміністративної процедури.

Наявність подібних пропозицій може бути пояснена лише безсистемним підходом до системи адміністративного права.

Істиною є той факт, що переважна більшість норм українського права – це норми адміністративного права. Це, можливо, складно зрозуміти лише шляхом аналізу чинних нормативних актів, проте даний факт стає доволі очевидним, якщо розглядати на адміністративне право крізь призму змісту відповідних підручників. Сфера публічного управління економікою, соціальним

життям, правоохоронна сфера, охорона навколишнього природного середовища тощо – це ті сфери, які підпадають під регулятивний вплив норм адміністративного права.

Подібний стан справ обумовлює існування чималой кількості проблем, головною з яких є відсутність хоча б будь-якої диференціації адміністративно-правових норм, особливо тих, які становлять зміст Особливої частини адміністративного права. Найважчий підхід щодо поділу Особливої частини залежно від сфер державного управління ніякого принципового значення не має, оскільки він не дозволяє досягти необхідного рівня диференціації даних норм.

У підсумку ми маємо тисячі нормативних актів, сотні тисяч правових норм, які об'єднуються в межах поняття «адміністративне право», вивчення якого сьогодні є не під силу вже трьом особам, не кажучи про одну. З огляду на це, а також враховуючи зміст поставленої на обговорення проблеми, у нас виникає питання, а що, власне, тобто які саме з цих тисяч правових норм мають бути піддані кодифікації? На якій підставі, з урахуванням яких критеріїв мають бути відібрані ті з них, що повинні утворити зміст відповідних кодексів? І які, власне, кодекси мають бути підготовлені?

На наше переконання, відповідь саме на ці питання є необхідною передумовою для початку дискусії навколо кодифікації адміністративного права, проте для того, щоб це зробити, потрібно переглянути, і не просто переглянути, а фактично створити на теоретичному рівні нову систему адміністративного права, що дозволить вирішити щонайменше два важливі завдання:

1) здійснити диференціацію адміністративно-правових норм;

2) вивести за межі адміністративного права ті правові утворення, які є самостійними галузями права, які не стосуються адміністративного права

Говорячи про сучасний стан системи адміністративного права, можна погодитися з висловленою в літературі думкою про те, що вона має неосоціалістичний вигляд, тобто фактично є продовженням системи радянського адміністративного права. Різниця між названими системами полягає лише в тому, що перша з них доповнена новими правовими інститутами (інститутом адміністративної процедури, інститутом адміністративної послуги тощо), однак така система адміністративного права не може задовольнити сучасні потреби в регулюванні адміністративно-правових відносин.

Наслідком цього є те, що і питання кодифікації адміністративного права у своїй переважній більшості розвиваються в тому напрямку та за тим сценарієм, який існував за радянських часів. Чи набагато далі ми пішли за наших попередників, якщо, говорячи про кодифікацію, ми згадуємо фактично про ті ж самі кодекси, про які йшла мова за радянських часів?

Натомість набагато рідше можна почути пропозиції щодо створення принципово нових кодифікованих актів – Будівельного кодексу, транспортного кодексу, Соціального кодексу тощо. З чим це пов'язано? На нашу думку, це пов'язано з тим, що нині, на жаль, доволі активно заперечується необхідність формування та розвитку нових галузей українського права! Головна проблема тут полягає у тому, що для цих галузей не знаходиться місця в межах існуючої системи українського права, яка, як і система адміністративного права, продовжує існувати за радянським сценарієм: його головними елементами є:

– сумніви про необхідність поділу права на приватне та публічне;

– ідея радянських науковців про обмежене коло галузей права.

Усе це, як наслідок, призводить до того, що ми обмежуємо самі себе у наших розмовах та роздумах про кодифікацію сучасного українського адміністративного права. У даному випадку мова йде про те, що представники науки адміністративного права доволі часто не беруть участь у дискусії, наприклад, про створення Будівельного кодексу, оскільки вважається, що у будівельного права немає нічого спільного з адміністративним правом. Дехто йде ще далі, кажучи про те, що ані будівельного права, ані транспортного права тощо просто не існує. Чому не існує? А тому, що ці галузі права не згадуються у паспортах юридичних наукових спеціальностей. Сумно та смішно чути такі обґрунтування!

Над вирішенням названих проблем, безумовно, можна працювати самостійно, проте надзвичайно корисним тут є європейський досвід взагалі та німецький зокрема, особливо з огляду на євроінтеграційні прагнення України. Німеччина, як відомо, є країною з надзвичайно розвинутою демократією, з високими соціальними та правовими стандартами, які в переважній більшості випадків впроваджуються у життя саме за рахунок норм адміністративного права. Так чому б нам щонайменше не звернутися до системи німецького адміністративного права, яке є фактично еталоном для адміністративного

права більшості країн ЄС, чому б нам не розпочати розмову про кодифікацію українського адміністративного права крізь призму розроблених та прийнятих німецьких кодексів?

У межах системи українського адміністративного права мають бути виділені Загальне адміністративне право та Особливе адміністративне право. Кожне з названих системних утворень складається з відповідних структурних елементів: Загальне адміністративне право – з правових інститутів; Особливе адміністративне право – підгалузей права.

Основними інститутами Загального адміністративного права є: інститут принципів адміністративного права, інституту суб'єктивних публічних прав приватних осіб, інститут адміністративної процедури, інституту публічного майна, інститут примусового виконання адміністративних актів, інститут матеріальної відповідальності публічної адміністрації. Найбільш принциповим та важливим інститутом Загального адміністративного права є інститут адміністративної процедури, оскільки його норми визначають порядок діяльності публічної адміністрації, зокрема прийняття адміністративних актів. Про значущість названого інституту для впорядкування адміністративно-правових відносин між публічною адміністрацією та приватними особами доволі вдало свого часу писав В. Тимошук. Автор справедливо відзначав, що адміністративні процедури забезпечують рівність приватних осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура. Крім того, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади [4, с. 5]. З огляду на це, власне, зрозумілою та виправданою є спроба окремих вітчизняних парламентарів розробити та затвердити Адміністративно-процедурний кодекс України.

Що ж до інших інститутів Загального адміністративного права, то, на наш погляд, з огляду на обмежену кількість відповідних правових норм, для їх кодифікації немає підстав.

Переважний обсяг кодифікаційних робіт має бути здійснено в межах Особливого адміністративного права. На наш погляд, Особливе адміністративне право являє собою складне багаторівневе системне утворення, до змісту якого входить доволі значна кількість підгалузей права, серед яких: адміністративно-господарське право, поліцейське право, право публічної служби або службове право, адмініс-

тративно-деліктне право, соціальне право, адміністративно-культурне право, екологічне право, муніципальне право тощо.

Поділ Особливого адміністративного права на підгалузю максимальною мірою відповідає структурі адміністративного права, яка, відповідно, має складатися не з інститутів управління, а з інститутів та підгалузей права. Поряд із цим у межах підгалузю права можуть бути виділені норми, які регулюватимуть не лише управлінські, але й публічно-сервісні відносини, що виникають у сучасних умовах між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами.

Не можна забувати також і про ч. 2 ст. 19 Конституції України [5], де зазначено, що діяльність публічної адміністрації має здійснюватися у спосіб та у межах, визначених законом. Це означає, що кожен напрямок діяльності публічної адміністрації повинен отримати чітке правове регулювання, що буде здійснюватися окремою групою норм адміністративного права, об'єднаних у межах названих вище підгалузей Особливого адміністративного права. За таких умов система Особливого адміністративного права буде завжди орієнтуватися на свій подальший розвиток насамперед у напрямку диференціації підгалузей, що є абсолютно нормальним позитивним процесом, який уже давно спостерігається у національному праві.

Отже, визнання того факту, що система адміністративного права складається із Загального адміністративного права та Особливого адміністративного права, останнє з яких, у свою чергу, диференціюється на окремі підгалузю права, сприятиме вирішенню питання про потенційно можливі напрямки кодифікаційних робіт у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Інакше кажучи, ми маємо вести мову не про кодифікацію усього адміністративного права, спрямовану, як іноді доводиться чути, на розроблення Адміністративного кодексу, а на створення окремих, так би мовити, спеціалізованих кодексів. Кількість та назва таких кодексів буде залежати від кількості та назв складових елементів (підгалузей) Особливого адміністративного права.

Отже, роблячи загальний **висновок** з викладеного, ще раз наголосимо на тому, що кодифікація адміністративного права є дійсно надзвичайно важливим завданням, яке постає перед вітчизняною наукою адміністративного права. Існування величезної кількості правових норм, які регулюють діяльність публічної адміністрації у відповідних сферах, природно

вимагає їх об'єднання та уніфікації у межах окремих (комплексних) правових актів – кодексів. Проте відповідь на питання про кількість

таких кодексів може бути отримана лише після з'ясування сучасного стану та перспектив розвитку системи адміністративного права України.

Список використаної літератури

1. Левитский В. Ф. Предмет, задача и метод науки полицейского права / В. Ф. Левитский. – Харьков : Тип. А. Дарре, 1894. – 25 с.
2. Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. – Иркутск : Изд. бюро Иркут. гос. ун-та, 1927. – 38 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Надійшла до редколегії 12.06.2012

МЕЛЬНИК Р. С. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА КАК ПРЕДПОСЫЛКА ЕГО КОДИФИКАЦИИ

Определены предпосылки кодификации административного права. Обосновывается мысль, что определение направлений и объема кодификации административного права может быть осуществлено только после реформирования системы административного права Украины. Высказаны взгляды на содержание системы административного права и, соответственно, на возможные направления кодификации норм последнего.

MELNYK R. REFORMATION OF ADMINISTRATIVE LAW SYSTEM AS A PRECONDITION FOR ITS CODIFICATION

Preconditions for codification of administrative law are determined. The idea that direction and the scope of administrative law codification can be realized only after reformation of the system of administrative law of Ukraine is proved. Opinion about the content of administrative law system and also about possible directions for codification of administrative law norms is expressed.

УДК 342.951:351.82

В. І. МОСКОВЕЦЬ,

кандидат соціологічних наук, доцент,

директор навчально-наукового інституту права та масових комунікацій

Харківського національного університету внутрішніх справ

СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ПРАВООХОРОННУ ФУНКЦІЮ ДЕРЖАВИ

Розглянуто питання щодо правоохоронної функції держави. Звернуто увагу на систему державних органів, які забезпечують правоохоронну функцію держави. Запропоновано перелік державних органів, які забезпечують правоохоронну функцію держави.

Ставши на шлях демократичних перетворень, Україна ставить собі за мету забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина. Для належного забезпечення виконання даного завдання держава наділена низкою функцій, де однією з основних є правоохоронна. Дослідження вказаної функції і системи державних органів, які її виконують, привертають увагу багатьох дослідників.

Серед величезної кількості наукових праць, що присвячені даному питанню, варто відзначити праці В. Авер'янова, О. Андрійко,

О. Бандурки, Ю. Битяка, А. Васильєва, І. Голосніченка, С. Гончарука, Є. Додіна, Л. Ковалю, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Петкова, В. Самсонова, М. Тищенко, В. Шкарупи тощо. Водночас, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених даній проблематиці, варто відзначити і той факт, що комплексних досліджень системи державних органів, які забезпечують правоохоронну функцію держави, у вітчизняній науці не проводилось.

Метою даної роботи є розгляд правоохоронної функції держави і з'ясування системи