

УДК 342

Р. МЕЛЬНИК, кандидат юридичних наук,
начальник науково-дослідної лабораторії Харківського
національного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ОНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Анотація. Щодо перегляду та реформування адміністративного права в Україні.

Реформування вітчизняного адміністративного права є одним з найважливіших завдань, над вирішенням якого працюють вчені-адміністративісти, представники органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Такий інтерес до вдосконалення адміністративно-правових норм та адміністративно-правових інститутів пов'язаний з тим, що адміністративне право є однією з найважливіших галузей публічного права, від досконалості якої залежить ефективність не тільки управлінської діяльності, а й добробут, соціальна та правова захищеність приватних осіб. Рухаючись у напрямі реформування названої галузі публічного права, дослідниками, на сьогоднішній день, напрацьовано вже досить багато цікавого та надзвичайно корисного матеріалу, присвяченого вивченню найрізноманітніших адміністративно-правових проблем. Так, ознайомлення з відповідними науковими доробками показує, що найбільш часто останнім часом, вчені дискутували з приводу необхідності перегляду предмета адміністративного права, оновлення інституту адміністративної відповідальності, підсилення гарантій прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, які з тих або інших причин вступають в адміністративно-правові відносини. Зазначені напрями наукових розмов, безумовно, є корисними і такими, що вимагають подальшого вивчення. Разом з цим, відзначимо, що не всі питання, які стоять на порядку денному, широко обговорюються серед науковців. У даному разі мова йде про невиробленість концепції нової системи адміністративного права. Необхідність подібних досліджень, на наш погляд, пояснюється рядом причин, зокрема, надзвичайною застарілістю та майже повною неадаптованістю існуючої системи адміністративного права до потреб правової держави та потреб сучасного публічного управління. Подібне твердження, як нам здається, не повинно викликати жодних сумнівів, бо історія становлення та розвитку вітчизняного адміністративного права наочно доводить обґрунтованість нашої думки. Зупинимося на цьому моменті детальніше.

Аналіз наукової літератури з адміністративного права, опублікованої протягом минулого сторіччя, тобто за весь час існування адміністративного права як науки та галузі законодавства (у даному випадку ми орієнтуємося на висловлену в літературі думку про те, що адміністративне право виникло на межі XIX та XX століть [1, с. 38]), показує, що формування вітчизняної системи адміністративного права йшло не прогресивним шляхом, як це було, скажімо, у європейських країнах, а регресивним. У чому ж полягав регрес? У тому, що державне управління, правову основу якого і складало адміністративне право, як за часів царату, так і за часів становлення радянської влади характеризувалося: по-перше, надмірною централізацією; по-друге, небажанням влади переводити його на міцний правовий фундамент; по-третє, ігноруванням у процесі здійснення останнього прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; по-четверте, не

© Р. Мельник, 2007

виробленістю системи способів забезпечення законності його здійснення.

Зазначені фактори, як ми розуміємо, мали пряме відношення і до адміністративного права, оскільки впливали на формування його системи, визначали ті інститути та підгалузі, які відповідали потребам державної політики у сфері державного управління. Показовими в цьому плані, на наш погляд, є слова М.П. Карадже-Іскрова, який аналізуючи стан радянського адміністративного права на перших етапах його виникнення (20-ті роки ХХ століття), писав, що: індивідуальна свобода в СРСР не є основним принципом; радянська держава не висуває на перший план особистість, а розглядає її лише у якості засобу досягнення власних цілей; забезпечення прав особистості стоїть на другому місці; в СРСР відсутні спеціальні суди, які вирішували б конфлікти між громадянами і суб'єктами управління; у Радянському Союзі панує свавілля і, як наслідок, у ньому немає місця проблемі законності [2]. Іншими словами, у системі радянського адміністративного права 20-х років ХХ століття не було місця для норм, які визначали б правовий статус приватних осіб, обмежували б повноваження суб'єктів публічного управління, встановлювали б гарантії законності управлінської діяльності. Замість цього система адміністративного права почала наповнюватися переважно тільки тими правовими утвореннями, які були необхідні для здійснення державного управління або, кажучи словами радянських вчених, керівництва усім культурним та виробничим рухом найширших народних мас [3]. Це стало свого роду вихідним началом, покладеним у підґрунтя формування системи радянського адміністративного права.

Зазначені вихідні положення згодом призвели до того, що наприкінці 1930-х – початку 1940-х років система адміністративного права набула цілком завершених форм, у межах якої були виділені загальна та особлива частини. Загальна частина об'єднала в собі положення про предмет радянського адміністративного права, принципи радянського державного управління, органи радянського державного управління, радянську державну службу, види та форми органів державного управління, акти радянського державного управління, забезпечення законності в державному управлінні [3 – 5]. Що ж до особливої частини, то до її змісту вчені-адміністративісти включили норми, які визначали порядок здійснення державного управління в усіх його можливих галузях та підгалузях. Як бачимо з викладеного, система адміністративного права була побудована виходячи лише з потреб централізованого державного управління. До змісту адміністративного права включалися лише ті адміністративно-правові норми, які забезпечували здійснення державного управління. Про гарантованість прав, свобод та законних інтересів приватних осіб під час реалізації державно-управлінської діяльності мова майже не йшла.

Окреслений підхід до системи адміністративного права, виникнувши, як було зазначено вище, наприкінці 1930-х – початку 1940-х років минулого століття, став з часом загальноновизнаним. Разом з цим, наголосимо, що за радянських часів у науковій літературі все-таки зустрічалися думки і дещо іншого характеру, автори яких принципово по-іншому дивилися на систему адміністративного права. Одним з перших на цю тему, ще у 1926 році заговорив О.М. Одарченко, який вважав, що система адміністративного права, побудована на підставі функцій державного управління, страждає винятковою картатістю та великою кількістю відділів, які дуже важко узгодити в одному загальному плані. Причину наповнення адміністративного права розділами, присвяченими питанням управління у конкретних сферах життєдіяльності держави,

вчений бачив у історичних особливостях становлення адміністративного права, яке відчувало на собі потужний вплив науки про управління. В результаті проведених досліджень О.М. Одарченко дійшов висновку, що на адміністративне право в недалекому майбутньому чекає процес виділення з його змісту самодостатніх правових утворень у вигляді земельного, водного, будівельного права тощо. *“Розпадання особливої частини адміністративного права на ряд окремих дисциплін, – писав вчений, – і повне зникнення цієї частини як цілого є питанням недалекого майбутнього. Загальна частина, яка залишиться, складе загальне вчення про виконавчу функцію та буде містити в собі викладення загальних принципів діяльності адміністрації (поняття суб’єкта та об’єкта управління, функції керування та послуги, вільна та зв’язана діяльність адміністрації, поняття адміністративного акта, адміністративні права та обов’язки громадян тощо)... Таким чином, адміністративне право з науки енциклопедичного характеру перетвориться на загальний фундамент (хоча і не єдиний) для цілого ряду інших наук, які виникли у процесі еволюції нашого державного ладу...”* [6].

Через тридцять років погляди О.М. Одарченка на систему адміністративного права та напрями її реформування реанімувала Ц.А. Ямпольська, яка була переконана в тому, що в особливій частині адміністративного права мають залишитися тільки ті питання, які пов’язані з організацією апарату управління і організацією діяльності цього апарату в різних галузях. Подібний крок, на її думку, надав би можливість легалізувати в системі права такі спеціальні галузі, як торгове, водне, транспортне, повітряне право тощо. *“Для того щоб ці галузі нормально розвивалися, удосконалювалися і правильно систематизувалися, необхідно визнати їх існування. А це можливо зробити, звузивши, перш за все, рамки радянського адміністративного права”* [7].

Не обійшла своєю увагою вчена також і загальну частину адміністративного права. У даному разі мова йде про те, що Ц.А. Ямпольська пропонувала вивести за її межі питання, пов’язані із заходами адміністративного впливу. Подібний висновок Ц.А. Ямпольська обґрунтовувала тим, що заходи адміністративного впливу не належали до усього радянського адміністративного права в цілому, не знаходили прояву у будь-якій галузі державного управління. Так, зокрема, з цього приводу наголошувалося, що акти адміністративного впливу являють собою специфічну форму діяльності певної групи органів управління, які діють лише в одній сфері, і питання про ці акти має розглядатися в особливій частині курсу у зв’язку з діяльністю цих органів. При виділенні їх у загальну частину, – продовжувала авторка, – вони отримують універсальне значення, в результаті чого створюється уява, що це – одна з найбільш характерних форм діяльності органів радянського державного управління. Таке враження явно помилкове і не відповідає дійсності [8].

Погляди О.М. Одарченка та Ц.А. Ямпольської на питання систематики адміністративного права, як на нас, були досить цікавими та перспективними, однак за радянських часів зазначені ідеї були повністю проігнорованими, оскільки, з одного боку, їх реалізація порушила б систему всеохоплюючого та єдиного за своїми формами, методами та правовим регулюванням державного управління, а з другого – наблизило б радянське адміністративне право до буржуазних стандартів, у межах яких ні про яке всеохоплююче державне управління в тій або іншій сфері не йшлося, а визнавалася наявність окремих галузей права – поліцейського, соціального, екологічного тощо, необхідність гарантування дотримання суб’єктами управлінської діяльності під час її здійснення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Радянські часи минули, разом з ними повинна була минути й епоха радянського адміністративного права, створеного для задоволення потреб централізованого радянського державного управління. Однак, насправді, відмовитися від радянської спадщини виявилось не так просто. Ми, як і 40 років тому, продовжуємо вести мову про управління у сфері економіки, соціально-культурній та адміністративно-політичних сферах. Як і 40 років тому, адміністративне право продовжує являти собою, говорячи словами О.М. Одарченка, енциклопедичну дисципліну, опанування якої з її загальною та особливою частинами без розбивки на окремі складові елементи, є надзвичайно складним завданням, навіть для висококваліфікованих науковців, не говорячи вже про практиків та студентів.

У зв'язку з цим, на наш погляд, є всі підстави для того, щоб згадати про пропозиції О.М. Одарченка та Ц.А. Ямпольської, звернути увагу на сучасне адміністративне право зарубіжних країн, проаналізувати національні здобутки, приступивши після цього до конструювання нової системи українського адміністративного права. Говорячи про погляди автора даних рядків на питання системи адміністративного права, відзначимо, що, на нашу думку, насамперед, необхідно приступити до реформування загальної частини адміністративного права, яке повинно здійснюватися у напрямках:

а) виведення за межі загальної частини адміністративного права інститутів, які не відповідають призначенню останнього у правовій, демократичній державі, наприклад, інституту адміністративної відповідальності. Подібний висновок, на нашу думку, є цілком логічним з огляду на те, що адміністративне право є, передусім, сукупністю правових норм, спрямованих на захист фізичних осіб від дій та рішень владних суб'єктів. Іншими словами, завдання адміністративного права полягає в чіткому регулюванні діяльності суб'єктів публічного управління, пов'язаної з виконанням покладених на них обов'язків. Про що це каже? Ні про що інше, як про те, що до загальної частини адміністративного права не можуть включатися норми про примусові повноваження адміністрації (право накладати адміністративні стягнення), оскільки це призведе до того, що: по-перше, примус буде визнаний, фактично, одним з основних методів діяльності адміністрації, що, до речі, аж ніяк не узгоджується з теорією правової держави; по-друге, примус розглядатиметься як невід'ємний елемент діяльності адміністрації у будь-якій сфері або галузі державного управління, що, як наслідок, може призвести до надмірної поліцізації суспільства. Принагідно відмітимо, що термін “поліцізація” вживається нами не випадково. Справа в тому, що право накладення стягнень у позасудовому порядку у період його виникнення, розглядалося як виключна компетенція органів поліції (адміністрації), у зв'язку з чим воно асоціювалося з поліцією та поліцейською діяльністю [9, с. 74-76]. Разом з цим, відзначимо, що ми зовсім не виступаємо за повну відмову від згадування у межах загальної частини адміністративного права про примусові повноваження суб'єктів публічного управління. Про це, дійсно, треба казати, але питання полягає у тому, в якому об'ємі це потрібно робити;

б) включення правових утворень, для яких довгий час у загальній частині адміністративного права не знаходилося місця (наприклад, інституту адміністративних процедур). Інститут адміністративних процедур має надзвичайно важливе значення для забезпечення законності та ефективності публічного управління, підвищення рівня гарантованості прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, що беруть участь в адміністративно-правових відносинах;

в) вирішення питання про розмежування адміністративного права та службового

права. Як відомо, до сьогоднішнього дня інститут державної служби є складовою частиною адміністративного права, входячи до змісту його загальної частини. Проте подібна ситуація, за нашим глибоким переконанням, не відповідає духу адміністративного права сучасної правової держави. І це дійсно так. Наприклад, якщо подивитися на зміст загальної частини адміністративного права Німеччини, то ми не знайдемо там нічого про державну службу та державних службовців, оскільки цей інститут не має нічого спільного з основними завданнями адміністративного права. Все це має пряме відношення і до вітчизняного адміністративного права, яке не повинно бути переважане правовими інститутами, що безпосереднім чином не стосуються питань забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, які є учасниками адміністративно-правових відносин, та забезпечення законності і ефективності діяльності суб'єктів публічного управління.

Що ж до особливої частини, то тут, з огляду на розвиток та виникнення таких галузей (підгалузей) права, як повітряне, земельне, екологічне тощо, настав час для її більш ґрунтовного реформування, спрямованого на відмову від її побудови за напрямками (сферами) державного управління, тим паче, що межі останнього постійно звужуються. У цьому плані ми повністю згодні з висловленою в літературі думкою [10], що структурування особливої частини не за юридичними, а за управлінськими критеріями призвело до появи галузі права, яка відрізняється нечіткістю структури, відсутністю “правової логіки” її побудови та системного упорядкування.

Отже, роблячи загальний висновок з викладеного, наголосимо лише на наступному. За нашим переконанням, на сьогоднішній день є усі підстави стверджувати, що система українського адміністративного права вимагає ґрунтовного перегляду та реформування.

Використана література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2-х т. – Т. 1. Загальна частина ; ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004.
2. Советское административное право в фашистском изложении / Советское государство и право. – 1937. – № 3-4. – С. 126-128.
3. Студеникин С. О некоторых вопросах советского социалистического административного права / Советское государство. – 1938. – № 1. – С. 117-145.
4. Студеникин С.С. Советское административное право. – М., 1945.
5. Евтихийев И.И., Власов В.А. Советское административное право. – М., 1946.
6. Одарченко А.Н. Проблема систематики административного права // Право и жизнь. – 1926. – Кн. 4-5. – С.57-67.
7. Ямпольская Ц.А. О месте административного права в системе советского социалистического права / Советское государство и право. – 1956. – № 9. – С. 92-102.
8. Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве / Вопросы советского административного и финансового права: сборник статей. – М., 1952. – С. 156-181.
9. Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. Вып. 1. – М., 1891.
10. Стариков Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 12-21.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~