

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Книга перша

Харків
«Право»
2017

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301
ПЗ5

Відповідальна за випуск *Н. Б. Писаренко*

Питання адміністративного права. Кн. 1 / [відп. за вип. Н. Б. Писаренко]. – Харків : Право, 2017. – 282 с.

ISBN 978-966-937-194-2

У збірці представлено статті сучасних адміністративістів. Окремий розділ присвячено висвітленню підсумків науково-методичного семінару «Адміністративне право як навчальна дисципліна: структура програми, змістове наповнення та методика викладання», який відбувся 28 вересня 2016 р. за ініціативи викладачів кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого та за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні.

Для студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів, науковців.

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301

ISBN 978-966-937-194-2

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2017
© Видавництво «Право», 2017

*Административное право задается
целью упорядочить отношения между правящей
властью и обывателями...*

*Задача административного права
имеет огромное общественное значение.
Организуя общество, государственная власть
не оставляет незатронутой ни одной стороны
общественной жизни, ни одного сколько-нибудь
значимого уголка этой жизни.*

*...И тогда, когда вы, быть может,
и совсем не хотели бы вступать в какие-либо
отношения с государством, вы вынуждены
вступить в эти отношения. Уяснив
многообразный и всеобъемлющий характер этих
отношений, мы не можем не проникнуться
сознанием необходимости в том, чтобы эти
отношения были упорядочены, урегулированы.*

*А. Елистратов,
«Административное право. Лекции»
Москва, 1911*

Шановні друзі!

Ідея виникнення збірки, яку ви тримаєте у руках, з'явилася після того, як у черговий раз випала нагода доторкнутися до прекрасних видань, що представлені у фонді рідкісних книг та рукописів наукової бібліотеки Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Одним із раритетів, що зберігається у нашій бібліотеці, є робота «Вопросы административного права», видана за ініціативи професора Аркадія Івановича Єлістратова 100 років тому – у 1916 р.

За задумом професора, «Вопросы административного права» мали бути щорічним виданням, де б розміщувалися найцікавіші наукові статті, огляди публікацій з адміністративного права, навчальні програми, за якими державне та адміністративне право викладалися на юридичних факультетах знаних університетів. Але вийшла лише Книга перша. Історичні події, що трапилися після 1916 року, відкоригували подуми видатного науковця.

Наша збірка – на вшанування пам'яті професора Єлістратова, на згадку про його прекрасні роботи та ініціативи.

Сьогодні вона не відтворює повністю помисли Аркадія Івановича. У ній представлено публікації сучасних адміністративістів, у яких кожен продемонстрував, чим він цікавиться, як він намагається репрезентувати свої наукові досягнення.

Деякі із розміщених статей присвячено питанням адміністративного судочинства, яке регламентовано нормами, що, на наше переконня, представляють самостійну процесуальну галузь права. Разом з тим діяльність з відправлення правосуддя здатна суттєво вплинути на норми права адміністративного, адже вона є найяскравішим проявом «пристосування» цих норм до конкретних життєвих ситуацій.

Більшість із наших авторів брали участь у науково-методичному семінарі «Адміністративне право як навчальна дисципліна: структура програми, змістовне наповнення та методика викладання», який відбувся 28 вересня 2016 р. за ініціативи викладачів кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого та за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні. В окремому розділі збірки представлено короткі підсумки семінару та доповіді всіх його учасників.

Поява цієї збірки засвідчує глибоке розуміння того, наскільки значущими є норми адміністративного права для цивілізованої регламентації відносин між носіями влади та приватними особами. Впевнені, що її видання сприятиме плідній дискусії з питань удосконалення таких норм, їх застосування.

Щиро дякуємо всім колегам, які підтримали нашу ідею, і висловлюємо надію, що кожен новий рік принесе нам нові знання, нові роботи, про найкращі з яких ми розповідатимемо на сторінках питань адміністративного права.

Доктор юридичних наук, професор
Ю. П. Битяк

Доктор юридичних наук, професор
В. М. Гаращук

Кандидат юридичних наук, доцент
Н. Б. Писаренко

I. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК НАУКА

Битяк Юрій Прокопович,
доктор юридичних наук, професор
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

ДОКТРИНАЛЬНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹

1. На сьогодні наукою адміністративного права запропоновано достатньо аргументів, на підставі яких безсумнівним виглядає твердження про те, що адміністративне право є галуззю публічного права. Тому слід визнати дискусійними теоретичні розробки, якими науковці намагаються обґрунтувати так званий публічно-приватний характер адміністративного права. Дійсно, адміністративне право орієнтоване на громадянина, на забезпечення реалізації його прав і свобод, їх захист з боку держави. Одночасно адміністративне право залишається регулятором відносин, що виникають у зв'язку із діяльністю суб'єктів влади щодо виконання ними публічних управлінських функцій. Отже, наука адміністративного права все ж таки має бути зорієнтована на дослідження форм і методів діяльності зазначених суб'єктів, їх взаємодії та взаємозв'язків з підвладними особами, механізмів вирішення конфліктів, що виникають у процесі такої взаємодії. Дослідження у цьому напрямку дозволять сформулювати теоретичні висновки, які мають бути враховані при створенні адміністративно-правових норм. Такі норми, у свою чергу, визначатимуть зміст та межі владних повноважень таким чином, щоб мінімізувати вірогідність виникнення ситуації, коли реалізація цих повноважень може призвести до порушення прав, свобод та інтересів громадських об'єднань чи окремих осіб.

2. Один із надзвичайно перспективних напрямків розвитку науки адміністративного права пов'язуємо із трансформацією уявлень і поглядів на предмет адміністративного права.

Наукові погляди на предмет сучасного адміністративного права висловлюють та обговорюють на сторінках спеціальної літератури, на

¹ *Опубліковано:* Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р. – Харків : Право, 2015. – С. 5–9.

конференціях, «круглих столах» тощо. Але ці обговорення, на жаль, не привели до розв'язання питання щодо визначення кола відносин, врегульованих нормами адміністративного права. Не дивлячись на «відкритість» цього питання, науковці вже зараз пропонують змінити розуміння предмета адміністративного права, серйозно відкоригувати уявлення про побудову системи даної галузі. При цьому не враховують, що побудова системи правової галузі не може здійснюватися без чіткого визначення її предмета та метода регулювання. Від цього і тільки від цього, а не від термінологічних змін залежить поділ адміністративного права на загальне та особливе адміністративне право або виокремлення в системі цієї галузі загальної, особливої і спеціальної частин, внутрішнього і зовнішнього права, частин першої та другої і тому подібне.

Очевидно, що суспільні відносини, які формують предмет адміністративного права, є надзвичайно широкими і різноманітними. Цим обумовлюється тенденція щодо відокремлення від адміністративного права самостійних, скажімо так, «компактних» галузей – фінансового, митного, екологічного (природоохоронного), медичного права тощо. Відзначимо, що ці «компактні» галузі, як правило, об'єднують норми, які раніше представляли інститути у складі так званої особливої частини адміністративного права. Отже, виникає питання, чи не настав час сформулювати оновлене уявлення про складові саме цієї частини адміністративного права? Вирішення цього питання, на наш погляд, призведе до виправданого «введення» з особливої частини певних груп норм і утворення на їх основі самостійних галузей права зі своїми предметом та методом регулювання. Звісно, такі галузі матимуть значну кількість спільних із адміністративним правом рис, але їх норми будуть спрямовані на регламентацію чітко окреслених груп суспільних відносин, що відзначаються специфічними ознаками, а тому потребують використання особливих прийомів регулювання. Приміром, сформулювати самостійну галузь можна через об'єднання норм, які на сьогоднішній день регламентують відносини щодо пенсійного забезпечення фізичних осіб. Відносно решти норм, які нині представляють особливу частину і не мають перспектив на утворення самостійних галузей, то їх слід об'єднати, як мінімум, у правові інститути. Важливо визначити критерії для такого об'єднання. І ці критерії, безумовно, мають бути вироблені науковцями, а вже потім враховані під час оновлення та систематизації норм.

3. Дослідження адміністративно-правових відносин можна визнати одним із надзвичайно цікавих напрямків розвитку науки адміністратив-

ного права. За нинішніх умов особливої актуальності набувають вивчення властивостей та встановлення критеріїв для класифікації тих управлінських відносин, які базуються на засадах рівності їх учасників. До цієї групи можна віднести, приміром, відносини, що пов'язані із укладанням чи реалізацією адміністративних договорів, або такі, що мають процесуальний характер та обумовлені вирішенням адміністративно-правових спорів у позасудовому (адміністративному) порядку. Науковці мають акцентувати увагу на подібних відносинах насамперед з тієї причини, що вони відзначаються специфічними рисами (вони не є «владно-відносинами»), а тому потребують використання нестандартних для адміністративного права прийомів регулювання.

4. До визначення концептуальних засад розвитку адміністративного права має пряме відношення наукове обґрунтування системи джерел адміністративного права.

Відносно даного напрямку, то вбачаємо за необхідне активізувати наукові дослідження, у результаті здійснення яких знайдуть мотивування або будуть спростовані позиції щодо віднесення окремих владних актів до джерел адміністративного права. Так, нині у літературі колеги стверджують, що джерелами адміністративного права є акти представників судової влади. Причому така позиція знайшла своє відображення не тільки у наукових статтях чи монографіях, а і в підручниках та навчальних посібниках. Очевидно, що на рівні учбової літератури такі твердження є передчасними. Дійсно, акти Конституційного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини, правові позиції Верховного Суду України на законодавчому рівні визнано обов'язковими для врахування у правозастосовній практиці. Але щодо двох останніх видів актів, то законодавець встановив обов'язковість їх застосування судами при відправленні правосуддя. Отже, постає питання: наскільки обґрунтовано вимагати від влади виконавчої або від представників органів місцевого самоврядування обов'язкового звернення до позицій, висловлених у судових рішеннях? Чи не виглядає це як відхилення від засад, на яких побудовано континентальну систему права?

5. Подальшого наукового обґрунтування потребує на сьогодні питання щодо визначення принципів адміністративного права. Відомо, що протягом тривалого часу адміністративне право сприймалося як таке, що забезпечує виключно діяльність представників державного управління. Тому принципами адміністративного права визнавалися принципи державного управління. Нові погляди на суспільне призначення адміністра-

тивного права – забезпечення прав і свобод людини, гарантування їх дотримання в усіх сферах діяльності держави, відповідальність держави перед людиною – вимагають подальшої теоретичної розробки принципів цієї галузі як базових її категорій. Очевидно, що чітке визначення принципів адміністративного права, розуміння їх сутності врешті-решт сприятиме систематизації численних норм адміністративного права.

6. На визначення доктрини адміністративного права концептуально впливає розвиток в Україні такого правового явища, як адміністративна юстиція. Важливим питанням, що виникає у зв'язку із цим, є питання щодо місця відносин, обумовлених існуванням даного явища, у структурі предмета адміністративного права. Але пошуки відповідей на нього приводять до висновку про існування вагомшої проблеми. Йдеться про постановку проблеми щодо виведення з адміністративного права процесуальних відносин і утворення нової галузі процесуального права України – адміністративного процесуального права.

Процесуальні правовідносини, що виникають у межах розгляду спорів адміністративними судами згідно з нормами Кодексу адміністративного судочинства України, без сумніву, можуть розглядатися як такі, що формують предмет адміністративного процесуального права. Однак поза «судовим» адміністративним процесуальним правом знаходиться значний масив відносин процесуального характеру, пов'язаних із діяльністю суб'єктів публічного управління. Останні врегульовано за допомогою норм, що розміщені у численних законах та підзаконних актах. Такі процесуальні норми щільно пов'язані із нормами матеріальними; їх важко сприймати і застосовувати без прив'язки до матеріальних норм. Саме ці групи норм складають нині єдину, матеріальну публічну галузь права – адміністративне право.

Одночасно слід зауважити: ніхто не заперечує, що сьогодні адміністративно-процесуальні норми, спрямовані на регламентацію діяльності органів публічного управління, мають самостійне значення. Єдине, що потрібно здійснити на підтвердження цієї тези, – це розробити концептуальні підходи до удосконалення адміністративної процедури та прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України як системоутворюючий нормативний акт, на основі якого можна запроваджувати інші процесуальні закони стосовно врегулювання окремих напрямів процесуальної діяльності представників публічного управління.

Проблема, про яку йдеться, значно складніша, ніж така, що обумовлена встановленням елементів системи адміністративного права; адже

говоримо про нову галузь права, нехай і процесуальну. Але не викликає сумніву, що науково обґрунтоване оформлення нової цілісної галузі адміністративного процесуального права, обмеження кола правовідносин, які входять до предмета адміністративного права, створять належні застави захисту прав людини у відносинах із суб'єктами влади, що здійснюють управлінські функції.

7. При виробленні сучасної доктрини адміністративного права та її концептуальному обґрунтуванні необхідно звернути увагу на співвідношення норм цієї галузі та норм міжнародного права. Вірніше, за сучасних умов слід говорити про приведення норм адміністративного права у відповідність до міжнародно-правових норм. Цей напрямок вимагає проведення теоретичних досліджень у сфері порівняльного правознавства, у тому числі адміністративного, практики виконавчої діяльності різних країн. Безумовно, враховуючи у національному законодавстві міжнародні тенденції у регулюванні адміністративних відносин, необхідно спиратися на національні традиційні риси українського законодавства, на правову систему і норми права, що діють в країні.

Арістова Ірина Василівна,

доктор юридичних наук, професор

(Сумський національний аграрний університет)

НАУКА «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО»: ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ

Статтю присвячено аналізу існуючих позицій щодо розуміння методології науки, зокрема «адміністративне право». Запропоновано науку «адміністративне право» розглядати як системне утворення двох основних її структурних компонентів: наука «адміністративне право» як результат (наукові знання); наука «адміністративне право» як процес (наукова діяльність). Обґрунтовано визначення предмета методології науки «адміністративне право» як організації наукової діяльності та наукових знань у сфері адміністративного права. Запропоновано пізнавальну модель науки «адміністративне право» (як системної цілісності), яка враховує статичку та динаміку науки «адміністративне право». З'ясовано окремі гносеологічні засади методології науки «адміністративне право».