

РОЗДІЛ 2 | АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА УКРАЇНИ

2.1 НАУКА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ (АДМІНІСТРАТИВНИХ) ПРАВОВІДНОСИН

Сучасна теорія адміністративного права України має зосередитися на виробленні нової доктрини адміністративного права, визначенні концептуальних напрямів розвитку адміністративного права, адміністративно-правових досліджень, головних аспектів такої доктрини. У цьому важлива роль належить науці адміністративного права як системі знань щодо адміністративно-правових явищ, вчення про адміністративне право, адміністративно-правову доктрину. Як вчення про адміністративне право наука адміністративного права – це система (сукупність) знань, положень, висновків про державно-управлінські відносини в демократичній, правовій державі, про закономірності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, джерела адміністративного права та тлумачення адміністративно-правових норм за результатами аналізу й узагальнення практики їх застосування, адміністративної відповідальності (примусу), адміністративно-правових режимів, законності в управлінській діяльності. Безумовно, роль і значення положень та висновків правової науки, як і адміністративно-правової, не зводиться до формування джерельної, нормативної бази. Це лише теоретична основа правотворчості в адміністративно-правовій сфері, змістом якої є адміністративно-правові явища, виявлення тенденцій і перспектив розвитку інститутів адміністративного права, конструкцій, правил і практики застосування цих норм. У цьому аспекті науку адміністративного права не потрібно

розглядати як складову галузі однойменного права, законодавства чи навчальної дисципліни, змістом яких є джерела права (нормативно-правові акти) та правові норми. З методологічної точки зору доктрина науки адміністративного права може розглядатися з двох позицій: а) як складова частина науки правової системи, фундаментальна складова публічного права, яка забезпечує реалізацію та регулює відносини, пов'язані з публічними інтересами. Її предметом у цьому випадку є проблеми науково-правового регулювання та практика реалізації адміністративних (публічних) відносин, адміністративно-процесуальні (в тому числі адміністративно-процесуальні відносини, які виникають при розгляді адміністративних справ адміністративними судами до виділення їх в окрему процесуальну галузь права), адміністративні правовідносини як юридична форма соціальних відносин, норми адміністративного й адміністративно-процесуального права, практика їх застосування, юридичні факти тощо; б) як галузь публічного права (юридичної науки), предметом якої є адміністративне законодавство, його норми, шляхи оновлення і систематизації, особливості предмета і методу правового регулювання, місце адміністративно-правової науки в системі науки права і публічного права, її зв'язок з іншими правовими науками, завдання адміністративно-правової науки та засоби їх вирішення, перспективи розвитку інститутів і підгалузей адміністративного права. Стосовно другої складової науки адміністративного права ми маємо враховувати той факт, що адміністративне право України є однією (яскраво вираженою) із публічно-правових галузей правової системи, яка охоплює широке, а порівняно з іншими галузями права – найбільш широке коло регульованих суспільних відносин. Адміністративне право – це фундаментальна галузь публічного права України, яка пов'язана із врегулюванням відносин в умовах постійного розвитку управлінських систем, функцій, зміною завдань і змісту державного управління. Тобто адміністративне право регулює відносини, що забезпечують загальні публічні інтереси суспільства, і в першу чергу відносини забезпечення (гарантування) прав людини згідно з вимогами ст. 3 Конституції

України. Адже відомо, що адміністративне право є складовою, окремою галуззю всієї правової системи України, українського права, а його законодавство містить найбільшу частину всього масиву нормативно-правових актів. Не вдаючись до аналізу змісту нормативно-правових актів – яка частина із них спрямована на врегулювання відносин, що стосуються проблем державного управління і місцевого самоврядування, виконавчої влади, а яка стосується забезпечення і захисту прав і свобод людини, відповідальності тощо, що має важливе значення для формування доктрини розвитку адміністративного права, слід чітко визначитися: адміністративне право – галузь публічного права, а тому спроби говорити про нього як про публічно-приватне, а про норми, які його формують, як про норми адміністративного публічного права і норми адміністративного приватного права – безпідставні. Тим більше, з незрозумілим критерієм такого поділу – перші регулюють відносини, що виникають між державою і юридичними особами, а другі – між фізичними особами і державою. Тобто в основу поділу покладено суб'єктний склад правовідносин, а не характер регулювання правовідносин. І в першому, і в другому випадку ці відносини стосуються публічних інтересів. Цілком справедливо В. Б. Авер'янов відмічав, що при розв'язанні цієї проблеми вирішальним є «характер самого регулювання цих відносин, який проявляється у специфічній меті регулювання та його юридичних наслідках. З огляду на цей критерій слід визнати, що норми адміністративного права в усіх випадках регулювання відносин держави з різними суб'єктами – як юридичними, так і фізичними особами – мають однаковий характер і рівною мірою спрямовані на забезпечення загальних, тобто публічних інтересів»¹. За інших підходів навіть такі фундаментальні галузі публічного права, як, наприклад конституційне право, кримінальне право, процесуальні галузі права можна буде також віднести до публічно-приватних, що робить проблематичним питання стосовно поділу права на публічне і приватне. Безумовно, галузі права між собою пов'язані тим, що вони

¹ Авер'янов, В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування [Текст] / В. Авер'янов // Право України. – 1988. – № 8. – С. 9–10.

мають в основі норми права, які регулюють певні групи суспільних відносин, що в сукупності становлять систему українського права, належать до правознавства – правової науки, тобто сфери гуманітарних наук. Але адміністративне право має власне місце в системі галузей права і системі наук про право, так само як і інші галузі публічного і приватного права. Зрозуміло, що правові відносини та правова база їх регулювання в Україні за роки незалежності значно змінилися. Це зумовлено радикальними змінами, які проходять у політичній, економічній, адміністративній, а фактично у всіх сферах суспільного життя. Зміни обумовлені передусім масштабним і концептуальним реформуванням правових і суспільних відносин влади і громадян, держави і суб'єктів господарювання, з іншими суб'єктами, місцевим самоврядуванням та ін. За таких умов не можуть використовуватися лише традиційні (ті, що раніше застосовувалися) теоретико-правові і законодавчі інструменти регулювання. Сьогодні ніким не заперечується поява нових галузей, підгалузей і інститутів (у ряді випадків говорять про підінститути) правової системи, що сприяє розвитку нових теоретико-правових засад законодавчого регулювання, та вимагає їх наукового і теоретичного обґрунтування.

У нинішніх умовах, умовах проведення конституційної реформи, створення Конституційної Асамблеї для підготовки Концепції змін до чинної Конституції України (відповідно і проекту самих змін) назріли і продовжують назрівати концептуальні зміни сфери адміністративно-правового регулювання. Практично всі представники цієї галузі права дотримуються такої думки, але щодо шляхів реформи (реформ), відомих фактів їх проведення є і критичні підходи, які зокрема висловлювалися ще у 1998 р. на Першій національній науково-теоретичній конференції «Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування»¹, В. Б. Авер'яновим у статті «Адміністративна реформа і правова наука»² та інших форумах і публікаціях. Тут слід підкреслити, що Концепція адміністративної реформи в Україні, яка, до речі, була схвалена Указом Президента Украї-

¹ Див.: Право України. – 1998. – № 8. – С. 14–20.

² Див.: Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.

ни у 1998 р.,¹ але так і не була затверджена офіційно президентським актом чи Верховною Радою України, хоча і знайшла свою реалізацію у ряді нормативно-правових актів. У повному обсязі Концепція не отримала реалізації, в тому числі щодо реформування адміністративної системи (системи публічної державної влади, місцевого самоврядування), територіального устрою, контролю та інших аспектів, а також організаційних, економічних, соціальних, політико-правових, державотворчих напрямів. Разом з тим не можна не помітити того факту, що Концепція – це науковий документ, яким закладено намагання здійснити реструктуризацію, упорядкування системи органів місцевого самоврядування, створення адміністративної юстиції, оновлення адміністративного законодавства тощо. З точки зору представників адміністративно-правової науки, важливим було і те, що Концепція адміністративної реформи в Україні фактично дала життя рішенню Кабінету Міністрів України щодо підготовки Концепції реформи адміністративного права України, визнаючи таким чином адміністративне право як фундаментальну галузь публічного права, органічно пов'язану з виконавчою діяльністю, державним управлінням, забезпеченням реалізації прав і свобод людини і громадянина, їх охорони, як частини (складової) реформи всієї правової системи України. Але ставши на принципову позицію щодо (значною мірою) суспільного призначення адміністративного права як регулятора демократичних взаємовідносин між органами публічної влади і громадянами (їх об'єднаннями), де забезпечується реальне додержання їх прав і свобод та ефективний захист, ми не можемо підтримати позицію тих, хто не бачить принципової єдності виконавчої влади і державного управління, виключаючи «державне управління» як явище із сфери законодавчого обігу у зв'язку із запровадженням принципу «розділу влад». Слід звернути увагу, що цей принцип стосується єдиної влади – влади народу і згідно з ним єдина державна влада поділяється на гілки влади для виконання

¹ Див.: Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Текст] : Указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 1991. – № 21.

ними певних функцій за призначенням (згідно з Конституцією України їх три, а може бути більше, в інших країнах є чотири, п'ять). Виконання законів, інших правових актів, нормотворчість і контроль у цій сфері – це зміст управлінської діяльності, а тому адміністративне право (навіть в оновленому його уявленні) є нічим іншим, як правом державного управління, в першу чергу правом владного впливу органів публічної влади на суспільні процеси, в тому числі щодо забезпечення реального додержання прав громадян.

Ще одне важливе, на наш погляд, заперечення стосується думки щодо реформування не адміністративного права як галузі права, а реформування науки адміністративного права. Не зрозуміло, яким чином можна реформувати науку взагалі і науку щодо окремих галузей знань. Відомо, що змістом науки є вироблена самою наукою сукупність знань про відповідні явища, а відповідно змістом науки адміністративного права – вироблена адміністративно-правовою наукою сукупність знань про адміністративно-правові явища. Ми говоримо про узагальнений погляд на науку і науку адміністративного права зокрема. У філософській, правовій, довідковій літературі можна зустріти різні поняття науки, але за своїм змістом вони зводяться до сукупності знань про певні явища¹.

Наведені застереження дають можливість перейти до розгляду питань, які безпосередньо стосуються розвитку доктрини адміністративного права. Викладені в цьому випадку погляди не розглядаються як такі, що мають бути беззастережно прийняті чи не суперечать поглядам інших науковців. Вироблення доктрини розвитку галузі права, а тим більше нової доктрини – це завдання науковців, усіх, хто займається проблематикою адміністративного права. Наведене – це лише думки автора цього підрозділу, який також із деякою критичністю ставиться до можливостей

¹ Див.: Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – С. 741; Первый толковый БЭС [Текст]. – СПб. ; М. : РИПОЛ-НОРИНТ, 2006. – С. 1156; Хамітов, Н. Філософський словник. Людина і світ [Текст] / Н. Хамітов, С. Крилова. – К. : КНТ, Центр навч. л-ри., 2007. – С. 146–148 та ін.

«всіх і всього» реформувати, тим більше лише заходами правового характеру, у тому числі адміністративно-правового (із держслужби). Дослідження проблематики розвитку адміністративного права як галузі права, що безпосередньо пов'язана з функціями державного управління і взагалі з теорією управління, не може забезпечуватися лише наукою адміністративного права. Це предмет дослідження й інших правових та неправових досліджень. Уявляється, що тут можна говорити про тісний зв'язок адміністративно-правової науки з наукою конституційного права, наукою цивільного права, фінансового, трудового, міжнародного та інших галузевих наук і безумовно загальною теорією держави та права. Існує необхідність у пошуках об'єктивних критеріїв забезпечення виконання (дотримання) всіма суб'єктами держави (від президента до пересічного громадянина) і суспільства чинної Конституції і законів України, без чого всі реформи, концепції, стратегії, плани не матимуть жодного значення для подальшого просування країни у демократичному напрямку. Те, що адміністративне право України сьогодні не в повній мірі відповідає стандартам громадянського, правового, демократичного суспільства в умовах постійного розвитку системи, завдань, функцій і змісту державного управління, не викликає сумнівів. Тому нове адміністративне право має базуватися на нинішніх, сучасних ідеях, а наукова доктрина розвитку адміністративного права має розглядатися як сукупність теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, складові частини, головні напрями і шляхи розвитку адміністративного права як галузі права його підгалузей і інститутів. Створення сучасної теорії адміністративного права вимагає уточнення його соціальної ролі і призначення, предмета і завдань науки і галузі права, методології досліджень, уточнення його понять, виділення нових підгалузей і інститутів адміністративного права, уточнення його системи і структури, вивчення проблем виділення із системи адміністративного права нових галузей права і правової науки. Усе сказане веде також до зміни поглядів на систему адміністративно-го права як галузі права та визначення головних (доктринальних) напрямів наукових досліджень з боку адміністра-

тивно-правової науки, які у своїй сукупності і мають скласти зміст розвитку адміністративно-правової науки й адміністративного права як науки, галузі права, галузі законодавства і навчальної дисципліни.

Перш ніж перейти до розгляду доктринальних напрямів розвитку адміністративно-правової науки необхідно, як уявляється, зупинитися на предметі і завданнях науки.

Традиційно предметом науки називають сукупність предметів і явищ, які є об'єктом дослідження. Предмет науки адміністративного права не збігається з предметом адміністративного права. Наука адміністративного права має власний предмет, зміст якого полягає у вивченні публічних прав як сукупності адміністративно-правових явищ. Предметом науки адміністративного права є прогнозування розвитку адміністративного права, вивчення суб'єктивних публічних прав, процесів їх реалізації і захисту, становлення й зміст адміністративно-правових норм, інститутів адміністративного права, практики застосування і тлумачення правових норм в умовах реформування публічної влади та публічно-правових інститутів, у тому числі місцевого самоврядування, системи органів охорони правопорядку та ін. Йдеться не лише про правові явища, а й про організаційні зміни в управлінській діяльності, статутні характеристики, пов'язані з конституційною, адміністративною, судовою реформами, адже вони передбачають системні, структурно-функціональні й відповідно компетенційні зміни.

Проблеми і шляхи розвитку науки адміністративного права протягом останніх п'ятнадцяти років досить активно досліджувалися вченими-адміністративістами. В їх роботах розглядалися основні тенденції, притаманні розвитку адміністративно-правової науки та перспективи цієї галузі права¹.

¹ Див.: Кирин, А. В. О реформировании системы административного права [Текст] / А. В. Кирин // Журн. рос. права. – 2012. – № 3. – С. 51–56; Масленников, М. Я. Развитие административного права и процесса в трудах ученых-административистов ВНИИ МВД России: XXI в. [Текст] / М. Я. Масленников // Админ. право и процесс. – 2011. – № 7. – С. 9–12; Нестеров, А. В. О некорректных проблемах в административном праве [Текст] / А. Н. Нестеров // Админ. право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 14–17; Павлов, П. В. Поиск актуальных форм и методов правового

Перспективи розвитку адміністративно-правової науки, як і галузі адміністративного права, пов'язані із тими завданнями, що ставить перед собою наука, методами, за допомогою яких вони мають вирішуватися. В цілому, в узагальненому вигляді, завдання науки адміністративного права, як і науки про право, зводяться в першу чергу до пізнання закономірностей розвитку публічно-правових явищ, визначення місця і ролі адміністративного права та адміністративно-правових відносин у системі права і законодавства України, дослідження адміністративно-правових інститутів з метою визначення меж взаємодії публічного і приватного інтересів для вироблення шляхів їх угодження, з'ясування ролі і значення публічно-правових і зокрема адміністративно-правових відносин у становленні й розвитку громадянського суспільства, вдосконалення механізмів адміністративно-правового регулювання з метою ефективного впливу на розвиток державних і суспільних інститутів. На думку автора, важливим є завдання уточ-

регулювання різних інститутів адміністративного права [Текст] : [рецензія] / П. В. Павлов // Государство и право. – 2011. – № 7. – С. 126–128. – Рец. на кн.: Костенников, М. В. Актуальные проблемы науки адміністративного права. Т. 2 / М. В. Костенников, А. В. Курагин ; под ред. Н. А. Овчинникова. – М. : Маросейка, 2011. – 576 с.; Діхтєвський, П. В. Новий погляд на адміністративне право як навчальну дисципліну [Текст] / П. В. Діхтєвський // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2011. – Вип. 54. – С. 713–714; Мельник, Р. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія: як узгодити їх між собою? [Текст] / Р. Мельник // Юрид. Україна. – 2010. – № 5. – С. 40–44; Миколенко, О. І. Наука адміністративного права і процесу: проблеми становлення та розвитку [Текст] / О. І. Миколенко // Проблеми національної державності : матеріали Міжнар. наук. конф. пам'яті д-ра юрид. наук, проф. Стрельцова Льва Михайловича (1918–1979), яка відбулась 26 берез. 2010 р. / М-во освіти і науки України ; Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова, Укр. ін.-т соц.-прав. дослідж. – О., 2010. – С. 193–195; Миколенко, О. І. Формування фундаментальних положень науки адміністративного права [Текст] / О. І. Миколенко // Вісн. Запорізьк. нац. ун-ту. Юрид. науки : зб. наук. пр. – 2012. – № 1 (Ч. 1). – С. 219–225; Позняков, С. П. Методологія сучасного дослідження методів адміністративно-правового регулювання господарських відносин [Текст] / С. П. Позняков, В. І. Тютюгін // Право України. – 2011. – № 9. – С. 222–227. – Рец. на кн.: Стеценко, С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

нення формальних і матеріальних критеріїв публічного права, пов'язаних зі способом регулювання і відповідно змістом регульованих правовідносин. Завдання науки адміністративного права України – показати, яким адміністративне право було (від поліцейського до радянського включно), яким воно є і яким воно має бути в нинішніх політико-правових умовах, тобто визначення цілей, які мають бути досягнуті засобами адміністративно-правової науки.

Перш ніж показати своє бачення головних тенденцій, напрямів та особливостей, притаманних розвитку українського адміністративного права та його наукового забезпечення, хочу підкреслити, що є всі підстави для такого реформування: на сьогоднішній день складається ситуація, за якої з'явилися, точніше з'являються, політико-державні прогнози щодо розвитку форм нашої держави, її інститутів та інституцій, організаційно-економічні, соціальні та інші аспекти. Це пов'язано з активним проведенням конституційної реформи, розробкою Концепції змін до чинної Конституції України Конституційною Асамблеєю. Важливим є те, щоб робота в цьому напрямі звелась не до окремих змін і доповнень та схвалення запропонованих чиновниками чи окремими народними депутатами законопроектів, а системних змін до Основного Закону в межах, передбачених Конституцією та вироблених Конституційною Асамблеєю.

Для підготовки нової науково обґрунтованої доктрини адміністративного права зусилля необхідно зосередити на розв'язанні головних завдань та тенденцій розвитку адміністративного права, вирішенні проблемних питань, які постають перед наукою адміністративного права.

Перше, що необхідно чітко сформулювати, і що науково обґрунтовано адміністративно-правовою наукою, – адміністративне право – галузь публічного права. Його орієнтованість на громадянина, забезпечення його прав і свобод, їх захист з боку держави не може похитнути висновок щодо публічності цієї галузі права. Тому необхідно виключити із теорії і практики розгляд адміністративного права як публічно-приватного. Слід виходити з того, що метою реалізації виконавчої влади, системи державного управління, тобто публічної влади, є дотримання та сприяння реалізації

прав і свобод громадянина. Це повністю відповідає положенням, сформульованим у ст. 3 Конституції України про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, а головним обов'язком держави є «утвердження і забезпечення прав і свобод людини». Одночасно адміністративне право залишається регулятором відносин у сфері виконавчої влади і державного управління з різними суб'єктами, у тому числі громадянами. Таким чином, наука адміністративного права досліджує юридичну природу органів управління, форми і методи їх діяльності, взаємодії і взаємозв'язків з громадянами, механізми вирішення виникають у процесі взаємовідносин.

Друге, на чому зосереджується увага науки адміністративного права, – трансформація уявлень і поглядів на предмет адміністративного права. Суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, є надзвичайно широкими, різними за своїм змістом і структурою. Це викликає значні складнощі при вирішенні питань кодифікації адміністративно-правових норм, оскільки предмет права не збігається з предметом кодифікації. На сьогодні адміністративне право складається із різних правових інститутів, які не мають між собою чіткого взаємозв'язку. Взяти, наприклад, лише суб'єктний склад. Система органів виконавчої влади, їх адміністративно-правовий статус, компетенція і тут же громадяни як суб'єкти зі своїм адміністративно-правовим статусом, державна служба і державні службовці (службові особи), органи місцевого самоврядування, форми і методи державного управління, адміністративний примус і адміністративна відповідальність, проблеми контролю і адміністративно-правових режимів, адміністративна юстиція, адміністративний процес, судовий адміністративний процес тощо. Тут же й адміністративно-правове регулювання діяльності органів виконавчої влади у різних сферах. Можна відмовитися від поділу цих сфер на економічну (народне господарство), соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність, але сутність правового регулювання від цього не зміниться, хоча все це впливає на визначення предмета галузі, оскільки вона (галузь адміністративного права) фактично не має своїх меж

правового регулювання, а їх, безумовно, необхідно визначити.

Наукові погляди на предмет сучасного адміністративного права України знайшли широке обговорення на сторінках спеціальної літератури, наукових конференціях, «круглих столах» та ін.¹ На жаль, свого вирішення ця проблема поки що не знайшла. У той же час надходять пропозиції щодо зміни розуміння адміністративного права, побудови системи галузі. При цьому не враховується, що побудова системи галузі права не може здійснюватися без чіткого визначення предмета адміністративного права, правовідносин, які регулюються адміністративним правом, та методу правового регулювання. Від цього і тільки від цього, а не від термінологічних змін залежить поділ галузі права на загальну і особливу, загальну, особливу і спеціальну, внутрішню і зовнішню адміністративне право, частину першу і частину другу та ін. Якщо межі кримінального права чітко визначені і воно складається із загальної й особливої частини, то як їх не називай, цих частин є дві. Якщо ж у кримінальному праві і відповідно кримінальному законі з'являються кримінальні проступки, то проблема меж кримінально-правового регулювання виникне і в кримінальному праві, що приведе до змін у системі цієї галузі права.

Вважаємо, що будь-яка галузь права має свій предмет правового регулювання, визначені межі та метод правового регулювання. В іншому випадку така галузь права має ді-

¹ Канунникова, Н. Г. К вопросу о предмете административного права [Текст] / Н. Г. Канунникова // Админ. право и процесс. – 2012. – № 7. – С. 22–25; Конов, П. И. О предмете современного российского административного права [Текст] / П. И. Кононов // Админ. право и процесс. – 2011. – № 3. – С. 2–6; Купреев, С. С. К дискуссии о предмете современного административного права [Текст] / С. С. Купреев // Админ. право и процесс. – 2012. – № 4. – С. 15–17; Осинцев, Д. В. О некоторых проблемах определения предмета отрасли : (на примере административного права) [Текст] / Д. В. Осинцев // Рос. юрид. журн. – 2011. – № 1. – С. 71–87; Стахов, А. И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода [Текст] / А. И. Стахов // Админ. право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 11–13; Демський, Е. Предмет адміністративного процесуального права: ознаки, поняття та структура [Текст] / Е. Демський // Підприємництво, госп-во і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. – 2011. – № 7. – С. 90–93.

литися (точніше почне ділитися) на окремі компактні галузі. Відомим є той факт, що від галузі адміністративного права відокремилися такі, як трудове, фінансове, екологічне (природоохоронне) право. З'являються нові галузі права: медичне, космічне, інформаційне, соціального забезпечення, військове, пенсійне тощо. З цієї точки зору вимагає серйозного переосмислення так звана особлива частина адміністративного права, яка завжди пов'язувалася з державним управлінням різними галузями і сферами діяльності. Чи не настав час виділити їх у самостійні галузі і підгалузі зі своїм предметом і методом правового регулювання, правовідносинами. Звісно, такі галузі матимуть значну кількість спільних рис із адміністративним правом, оскільки вони будуть регулювати групу суспільних відносин, які виникають, розвиваються і припиняються у сфері державного управління, тобто у зв'язку з організацією і функціонуванням системи виконавчої влади. Як відомо, ці відносини є складовою предмета адміністративного права.

Разом з тим слід зробити застереження, що не всі управлінські дії можна вважати адміністративно-правовими. Суб'єкти виконавчої діяльності можуть здійснювати і такі дії, які регламентуються не нормами адміністративного, а нормами інших галузей права. Присутність суб'єкта виконавчої влади в конкретному суспільному відношенні не є свідченням того, що це відношення оформлюється адміністративно-правовими нормами і його слід кваліфікувати як адміністративне. У такому ж плані слід розглядати й участь у правовідношенні посадової особи, яка діє від імені виконавчого органу. В той же час відносини, що виникають за участю суб'єктів місцевого самоврядування, можуть мати виконавчу спрямованість і розглядатися як управлінські.

Проблематика визначення предмета адміністративного права безумовно вимагає свого подальшого наукового осмислення. На наш погляд, важливим є те, що він охоплює управлінські відносини:

– пов'язані із забезпеченням реалізації та охороною прав і свобод людини і громадянина у сфері виконавчої влади, місцевого самоврядування в адміністративному і судовому

порядку в разі виникнення спору між особою і владним суб'єктом;

– у яких безпосередньо реалізуються завдання і повноваження (компетенція) органів виконавчої влади;

– що виникають у зв'язку з виконанням своїх повноважень суб'єктами місцевого самоврядування;

– внутрішньоорганізаційного характеру інших державних органів (законодавчої, судової влади, прокуратури);

– пов'язані зі здійсненням об'єднаннями громадянами своїх повноважень при взаємодії з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування (так званих «зовнішньовладних функцій і повноважень»).

Третє, на чому має зосередитися наука адміністративного права, – це адміністративно-правові відносини як різновид правових управлінських відносин, що складають предмет адміністративного права. Зміст конкретної галузі права розкривається через аналіз правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин і відображаючих специфіку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Таким чином, суспільні відносини, що складають предмет адміністративного права, розкривається через норми права, а норми права у свою чергу проявляють свої особливості через регульовані відносини.

Адміністративним правовідносинам притаманні всі основні ознаки правового відношення, оскільки під адміністративно-правовим відношенням розуміють врегульоване адміністративно-правовою нормою управлінське суспільне відношення. Але є особливості адміністративних правовідносин, які слугують основою для відмежування їх від інших видів правовідносин.

Проблематика адміністративно-правових відносин була і є дискусійною. В той же час вона має принципове значення для розуміння суті адміністративного права. Проблеми адміністративних правовідносин пов'язані із поділом їх на види, що забезпечується через використання предмета і методу адміністративного права, з урахуванням механізмів державного регулювання в нових умовах соціального й економічного розвитку.

Ми не ставимо за мету виділення тих елементів характеристики адміністративно-правових відносин, які б дозво-

лили показати специфіку цих відносин. Це завдання самостійного наукового дослідження. Одночасно слід звернути увагу (в межах визначення адміністративного права як публічної галузі права) на те, що окремі адміністративно-правові відносини не завжди можна розглядати як владовідносини, тобто будучи державно-управлінськими вони будуються на засадах рівності їх учасників. З'явилися адміністративно-правові відносини, які виникають із договірних засад, на основі так званого адміністративного договору, відносини рівних за статусом суб'єктів – «суб'єкт – суб'єкт», координаційні адміністративно-правові відносини між непідпорядкованими суб'єктами, якщо координацію не розглядати як субординаційні зв'язки і якщо в законодавстві прямо не говориться про обов'язковість відповідних рішень координаційних органів.

На ідеї щодо визначення адміністративного права як публічно-приватної галузі вплинув і такий феномен класифікації адміністративно-правових відносин, як юридичний характер взаємодії їх учасників. Відповідно до цього критерію виділяють вертикальні і горизонтальні правовідносини. Вертикальні є відносинами владними, виникають між співпорядкованими суб'єктами. Це типові адміністративні правовідносини, у яких відсутня рівність сторін.

Більш складним уявляється аналіз так званих горизонтальних правовідносин, у межах яких учасники фактично і юридично рівні. Можливість виникнення таких відносин у сфері виконавчої влади (державного управління) завжди викликала сумніви, оскільки суперечить змісту адміністративно-правового регулювання й особливостям адміністративно-правових відносин. Тут знову мова може йти стосовно відносин договірного характеру. До цієї групи правовідносин можуть бути віднесені також відносини адміністративно-процесуального характеру щодо розгляду адміністративно-правових спорів. Безумовно тут виникає питання і щодо спорів, які розглядаються в судовому процесуальному порядку – адміністративними судами відповідно норм Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України).

Розвиток інститутів адміністративного і судового оскарження громадянами дій і рішень органів виконавчої влади,

місцевого самоврядування, їх посадових осіб є найважливішою складовою нинішнього адміністративного права, необхідною умовою побудови правової держави. В цьому плані багато зроблено, але проблеми з підвідомчістю, забезпеченням виконання прийнятих рішень, доступу до правосуддя та ін. залишаються. Їх вирішення – це питання не лише правознавства і правової науки. Тут мають бути задіяні правові, соціальні, економічні, виховні та інші аспекти.

Ця проблема пов'язана також із опрацюванням питань відповідальності держави за виконання прийнятих рішень, у тому числі судових, а також правової відповідальності держави і її посадових осіб при застосуванні адміністративно-примусових заходів до громадян, якщо ми говоримо про спрямованість адміністративного права на захист і реалізацію прав і свобод людини, досягнення їх оптимального співвідношення з публічними інститутами. Громадяни мають бути захищені від неналежних і необґрунтованих дій з боку державних органів і їх посадових осіб.

Четверте, що має прямо відноситися до визначення концептуальних засад (доктрини) розвитку адміністративного права, – це наукове обґрунтування системи джерел адміністративного права, враховуючи перспективи роботи із систематизації і координації адміністративного права.

Особливістю адміністративного права є різноманітність та значна чисельність його джерел, що обумовлюються, як зазначалося, широтою предмета цієї галузі, потребами регулювання управлінських відносин, що вимагає рішень на різних рівнях державної системи. Крім цього, адміністративне право порівняно з іншими галузями права України відрізняється виключною мобільністю, тому на сьогодні фактично відсутні не лише нова доктрина (концепція) розвитку адміністративного права, а й єдність поглядів на систему адміністративного права.

Автором цього підрозділу раніше відмічалось виключне різноманіття джерел адміністративного права і важливість їх розподілу на види та групи за різними критеріями в теоретичному і практичному аспектах¹.

¹ Див.: Право України. – 1998. – № 8. – С. 18.

Серед джерел адміністративного права підвищується роль закону в регулюванні суспільних відносин, оскільки виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина та ін. Законодавча діяльність в Україні продовжує розширюватися. Одночасно з'являються нові джерела адміністративного права, правові приписи, які, до речі, не завжди в бездискусійному порядку можна віднести до джерел адміністративного права України. Це стосується, зокрема, рішень Конституційного Суду України, у яких наводиться тлумачення норм законів на відповідність Основному Закону, але в деяких випадках фактично встановлюються нові правила поведінки. Тобто суд, нехай навіть і Конституційний, змінює прийнятий законодавчим органом акт, або ж сам встановлює норми поведінки, чи визначає, які з них і коли мають застосовуватися.

До джерел адміністративного права почали відносити не лише ратифіковані Україною міжнародні договори, а й рішення міжнародних судових інституцій, зокрема ті, якими здійснюється перегляд рішень Вищого адміністративного суду України й інших судових інституцій нашої держави. Такі підходи ведуть до визнання як джерела права судового прецедента, що не відповідає континентальній системі права. Але головним є те, наскільки обов'язковими є такі рішення не лише для судової системи України, а й для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яким чином норми (приписи) таких рішень можуть враховуватися в діяльності органів і наскільки це обґрунтовано. Джерельна база створює умови для проведення робіт із систематизації чинного законодавства, у тому числі його кодифікації. Вирішення проблем джерел адміністративного права у зв'язку з цим є дуже актуальним.

Кодифікація адміністративного законодавства має йти на новий, більш високий рівень, але мова може йти лише про часткову кодифікацію за прикладом Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), КАС України. Питання кодифікації адміністративно-правових норм можна вирішувати в межах здійснюваних реформ через оновлення існуючого адміністративного законодавства, усунення суперечностей і прогалин. Важко уявити

шляхи загальної кодифікації адміністративно-правового матеріалу, тому доцільно проводити кодифікаційні роботи за головними напрямками – загальні адміністративні процедури, правила поведінки державних службовців і т. п. Хочеться зробити лише одне застереження – проекти кодексів і законів мають готуватися не лише за участю заінтересованих відомств та посадових осіб, а із залученням науковців та широко обговорюватися. Не можна йти шляхом, коли вноситься проект, приймається як закон, а введення його в дію відкладається на роки, оскільки виконання його норм нереальне або взагалі важко уявити, як їх застосовувати (приклад – новий Закон про державну службу), або коли у закон, що не набрав чинності чи лише почав застосовуватися, вносяться зміни і доповнення. На жаль, практика широкого обговорення законопроектів на сьогодні у нашій державі фактично забута (крім випадків обговорення науковцями (робочими групами)). Винятком є, наприклад, обговорення проектів Закону України «Про вищу освіту», чому сприяла, зокрема, активність студентської молоді.

Розв'язання завдань створення нової доктрини розвитку адміністративного права потребує, безумовно, уваги до проблем системи адміністративного права, систематизації адміністративного законодавства, а відповідно наукового супроводження найважливіших кодифікаційних робіт, поліпшення теоретичних пошуків у цьому напрямі.

П'яте, що вимагає свого подальшого наукового обґрунтування, це принципи адміністративного права. Публічний характер адміністративного права визначає суспільну цінність цієї галузі. Традиційно вона пов'язувалася зі сферою державного управління. Норми адміністративного права розглядаються як регулятор відносин у процесі державного управління, тобто як «управлінське» право. У зв'язку з цим принципами адміністративного права визнавалися принципи державного управління. Така «підміна» сприймалася як науковою, так і навчальною літературою, оскільки адміністративне право розглядалося як галузь публічного права, яка забезпечує здійснення управління на всіх його ланках та застосування шляхом владного впливу примусових заходів адміністративного характеру стосовно учас-

ників управлінського процесу – фізичних осіб – громадян і посадових осіб. Останніми роками мова йде і про адміністративну відповідальність юридичних осіб, хоча конкретного законодавчого акта з цього приводу в нашій державі так і не прийнято, незважаючи на неодноразові пропозиції із цього питання науковців, фактичне застосування такої відповідальності та потреби врегулювання її механізмів, у тому числі з урахуванням міжнародного досвіду.

Нові погляди на суспільне призначення адміністративного права – забезпечення прав і свобод людини, відповідальності держави перед людиною, гарантування прав і свобод в усіх сферах діяльності держави ставить питання про опрацювання доктринальних підходів до визначення шляхів відповідальності юридичних осіб, у тому числі державних органів, за свою діяльність перед людиною.

Неабияку роль у цій справі мають відігравати і принципи адміністративного права. Не принципи державного управління, а принципи адміністративного права. Система таких принципів уже отримала своє бачення, зокрема, у навчальній літературі¹. При формуванні нової доктрини адміністративного права необхідні подальші теоретичні розробки принципів як базових категорій адміністративного права. Суттєвого значення набуває розуміння принципів адміністративного права і у зв'язку з проблемами систематизації адміністративного законодавства, оскільки не може існувати єдиного законодавчого акта із адміністративного права (принаймні на сьогодні), яке має поліцентричну нормативну структуру, пов'язану зі значною кількістю інститутів і підгалузей цього права. У забезпеченні єдності правового регулювання окремих інститутів і підгалузей, як і всього адміністративного права, важливу роль мають відігравати принципи галузі. Здійснення кодифікації норм адміністративного права за окремими сферами і інститутами є виправданою, а єдині принципи будуть сприяти єдності законів.

¹ Див.: Адміністративне право [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид. переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – С. 32–42.

Шостий напрям, який концептуально впливає на визначення доктрини розвитку адміністративного права – інститут адміністративної юстиції. З прийняття КАС України інститут судового контролю пройшов шлях від контролю за сферою державного управління, сферою адміністративної юрисдикції до контролю як правозахисної діяльності. Відомо, що адміністративні суди своїми рішеннями не вирішують питання стосовно притягнення до адміністративної чи іншого виду відповідальності, не встановлюють правил прийняття рішень чи здійснення конкретних управлінських дій. Мова йде про перевірку здійснення наданих повноважень у межах закону. Своїми актами вони поновлюють юридичні права, зобов'язують владних суб'єктів забезпечити дотримання прав і свобод, визначених законодавством. Мова в цьому випадку йде про «судове, процесуальне адміністративне право», не про здійснення управлінських функцій, а про захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушення з боку владних суб'єктів при виконанні ними владних управлінських функцій на основі законодавства шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Тобто до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень встановлено інший порядок судового оскарження. Рішення (управлінське) вже прийняте, але в одного з учасників правовідношення є сумніви щодо його законності. Питання ж про можливість включення в систему адміністративних правовідносин, які складають предмет адміністративного права, процесуальних відносин, що виникають у ході організації і здійснення органами виконавчої влади і місцевого самоврядування розгляду індивідуально-конкретних справ та щодо включення до предмета адміністративного права і процесуальних відносин, які виникають у ході розгляду адміністративно-правових спорів судами адміністративної юрисдикції, вимагає повернення науковців до проведення наукових пошуків у цій сфері.

Проблема, на наш погляд, стосується не лише предмета адміністративного права. Вона значно ширша – чи своєчасною

є постановка питання про виведення із адміністративного права процесуальних відносин і говорити про утворення нової галузі процесуального права України – адміністративно-процесуального. На сьогодні це складна проблема, оскільки для виділення окремої галузі матеріального чи процесуального права мають бути матеріальні (фактичні) та юридичні підстави для виділення таких норм в окрему галузь.

Адміністративно-процесуальні відносини, що виникають у межах розгляду справ і спорів адміністративними судами згідно з нормами КАС України безумовно можуть розглядатися як норми, що складають адміністративно-процесуальне право. Однак поза судовим адміністративно-процесуальним правом знаходиться значний масив правовідносин процесуального характеру, які регулюються поряд із матеріальними нормами, в єдиних законодавчих актах. Адміністративно-процесуальні відносини, як відомо, тісно пов'язані з відповідними адміністративними матеріальними відносинами і не регулюються, як правило, спеціальними процесуальними законами чи кодексами, про необхідність яких у наукових колах говорять вже не перший рік.

Тісний зв'язок матеріальних і процесуальних адміністративних правовідносин, поєднання матеріальних і процесуальних норм у законах і інших нормативно-правових актах свідчить про те, що вони складають єдину, як це розглядалося раніше, матеріальну, публічну галузь права – адміністративне право. Вважалося, що виділити із предмета адміністративного права процесуальні відносини і норми та визнати як самостійну галузь процесуального права адміністративно-процесуальне право немає підстав.

Одночасно слід звернути увагу, ніхто цього не заперечує, що сьогодні адміністративно-процесуальні норми мають самостійне значення. Для їх системи характерними є всі ознаки, що належать до галузі процесуального права. Єдине, що потрібно з цього приводу здійснити, – це розробити концептуальні підходи до удосконалення адміністративної процедури та прийняти Адміністративно-процесуальний кодекс України як системоутворюючий нормативний акт, а на такій основі можна приймати інші процесуальні закони стосовно врегулювання окремих напрямів процесуаль-

ної діяльності. З цього приводу назріла необхідність практичного, законодавчого, а не теоретичного вирішення проблем визначення системи та правового забезпечення загальних процедур управлінської діяльності. Безумовно, постане питання про можливість (допустимість) об'єднання процесуальних дій щодо вирішення справ, у тому числі спорів, органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні управлінських функцій і адміністративними судами при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності перелічених суб'єктів. Доцільно підкреслити, що мова йде не про прийняття єдиного нормативно-правового акта, а про узгодження адміністративно-процесуальних норм, які регулюють відповідні процесуальні відносини.

Такий підхід, як уявляється, дає можливість вирішити, з одного боку, питання щодо створення нової галузі процесуального права України – адміністративно-процесуального права зі своїм предметом, а з другого – обмежити коло правовідносин, які входять до предмета адміністративного права.

Проблема, про яку йдеться, значно складніша, ніж така, що пов'язана із поділом галузі адміністративного права на частини, адже мова йде про нову галузь права, нехай і процесуальну. Завдання концептуального реформування галузі (її внутрішньої організації) саме і пов'язане з вибором конкретних напрямів розвитку теорії сучасного адміністративного права, розробкою наукової доктрини його розвитку, доктрини удосконалення адміністративної процедури (процедур) як сукупності теоретичних ідей і поглядів, цілей, завдань, принципів.

Оформлення нової цілісної галузі адміністративно-процесуального права на зразок цивільно-процесуального чи господарсько-процесуального створить належні засади захисту прав громадян у сфері виконавчої влади, взагалі державної влади і місцевого самоврядування, забезпечить реальні шляхи підтримання режиму законності у державному управлінні, дозволить підкреслити, зокрема, правозахисну спрямованість функцій відповідних органів, яка тим більше буде підтримуватися і судовим контролем, правозахисною діяльністю адміністративних судів.

Сьоме, на що необхідно звернути увагу при виробленні сучасної доктрини нового адміністративного права України і її концептуальному обґрунтуванні, – на місце норм адміністративного права в правовій системі України та співвідношення з нормами міжнародного права, оскільки активні процеси інтеграції економік закономірно ведуть і до появи інтеграційних процесів у правовому регулюванні. Посилюються зв'язки національного, внутрішнього права з міжнародним. При розгляді правового регулювання адміністративних відносин не можна не врахувати міжнародні економічні, соціальні і правові зв'язки.

Використання принципів і норм міжнародного права у правовій системі нашої держави має декілька тенденцій: гармонізація права та підходів до права; застосування в правовому регулюванні правових приписів як норм-принципів; розширення використання в правовому регулюванні загальноприйнятих міжнародних норм та використання в законодавстві України документів міжнародних організацій; застосування для регулювання адміністративних відносин міжнародних договорів, ратифікованих парламентом.

Концепція приведення норм адміністративного права України відповідно до міжнародно-правових норм 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 правовому регулюванні адміністративних відносин, необхідно спиратися на національні традиційні риси національного законодавства, на правову систему і норми права, діючі в країні.

Наведені ідеї і погляди на становлення та розвиток нового адміністративного права України не вичерпують усіх можливих шляхів реформування адміністративного права, визначення доктринальних засад його розвитку. Ряд інших завдань, цілей, уточнення понять, інститутів, виділення підгалузей адміністративного права, а в окремих випадках і нових галузей правової системи України потребують свого опрацювання, доктринального тлумачення.

Перед наукою адміністративного права стоять питання щодо поглиблення захисту прав людини, забезпечення її безпеки поряд з інтересами держави засобами державного контролю. Концептуального розгляду та теоретико-правового обґрунтування вимагає вчення про адміністративний примус і адміністративну відповідальність, управлінські послуги як складову реформування галузі адміністративного права, адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України. Вимагають поглибленого аналізу на доктринальному рівні питання щодо соціального призначення адміністративного права, стосовно правового врегулювання напрямів діяльності органів охорони правопорядку, перегляду системи і повноважень юрисдикційних органів, концептуальних змін щодо ідей можливого застосування адміністративного примусу і зокрема адміністративної відповідальності недержавними, громадськими формуваннями. В цьому випадку мова йде також про об'єкт науки адміністративного права, під яким традиційно розуміють сукупність адміністративних публічних правовідносин, що виникають між приватними особами (фізичними і юридичними) і суб'єктами публічної влади, між уповноваженими суб'єктами публічної влади. Вивчення вимагають юридичні риси адміністративних правовідносин, оскільки предметом дослідження теорії адміністративного права виступають тенденції зміни цих рис у процесі взаємодії суб'єктів відносин.

На погляд автора, юридичні риси адміністративних правовідносин, як і предмет дослідження адміністративного права, у процесі взаємодії суб'єктів цих відносин повинні чітко відмежовуватися від приватноправових відносин (цивільно-правових і господарсько-правових). Режим майна (мається на увазі правовий режим) суб'єктів господарювання та публічно-правових утворень визначається цивільно-правовим і господарським законодавством. Відносини публічно-приватного партнерства, їх розвиток забезпечуються господарсько-правовими засобами, у першу чергу господарсько-договірними, що стосується і господарсько-правової відповідальності, яку, на жаль, і в законодавстві, і у практичній діяльності розглядають як адміністративно-

господарську, що впливає на визначення сутності галузевого порядку до перспектив господарської відповідальності, розвитку господарського права як приватного права. Ці спірні позиції лежать і в площині взаємних зв'язків цивільно-правової і господарсько-правової науки, на рівні яких вони мають вирішуватися. Привнесення якихось наукових, теоретичних положень господарсько-правової науки (як і галузі права (приватного) в адміністративне право як галузь публічного права, його науку уявляється некоректним.

Розглядаючи доктринальні аспекти реформування адміністративного права України, необхідно підкреслити, що завдання про підготовку Концепції реформи адміністративного права було поставлено ще у 1997 р. Кабінетом Міністрів України, тобто за часом воно збігалось із завданням щодо підготовки Концепції адміністративної реформи України, схваленої Президентом України у 1998 р. Зміст цих реформ певною мірою переплітався, однак якщо реформа адміністративного права стосується не лише правових, а й організаційних, територіальних, управлінських, інших відносин, то реформа адміністративного права і визначення доктрини його розвитку і реформування – це сукупність поглядів на адміністративне право як галузь права, його предмет, метод, правовідносини, внутрішню структуру цієї галузі права, її інститути і підгалузі, систему права і систему законодавства, проблематику його систематизації і зокрема кодифікації, визначення напрямів подальшого розвитку.

Створення оновленої моделі адміністративного права України потребує об'єднання зусиль науки (науковців) адміністративного права щодо формування такого його розуміння, яке б об'єднувало запровадження ідей і поглядів щодо спрямування цієї галузі права на забезпечення і захист прав людини і громадянина через систему норм, які регулюють управлінську, в широкому розумінні слова, діяльність (у т. ч. виконавчу), функціонування принципу верховенства права як сучасної ідеї в праві України, гармонізацію адміністративного права нашої держави з принципами європейського адміністративного права, поглиблення науко-

вого супроводження систематизаційних і кодифікаційних робіт, удосконалення адміністративної процедури, реформування усіх інститутів публічної влади та запровадження нової ідеології її діяльності щодо громадян, для яких доступ до судового захисту є реальним.

У тому, що в Україні назріли концептуальні зміни в поглядах на адміністративне право та необхідність перегляду усталених поглядів на соціальне призначення, систему та інші складові змісту адміністративного права і вони потребують реформування, не викликає сумніву практично у всіх представників цієї галузі права. Достатньо звернутися до поглядів на предмет адміністративного права і його визначення¹. Як доктрина розвитку адміністративного права повинні розглядатися нові адміністративно-правові традиції – сукупність ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, предмет науки і галузі права, головні напрями розвитку всієї галузі, окремих її підгалузей і інститутів. Це вимагає створення нової, сучасної теорії адміністративного права, уточнення понять, виділення підгалузей і інститутів, переосмислення відповідно його системи, перегляду особливої (другої) частини адміністративного права.

Із цього приводу важливим є об'єднання зусиль із вироблення науково-обґрунтованої доктрини розвитку адміністративного права, як науки, так і галузі права – на основі розробки концепцій і доктрин з окремих складових адміністративного права.

¹ Див.: Авер'янов, В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування [Текст] / В. Б. Авер'янов // Право України. – 1988. – № 8. – С. 8–13; Він же. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка [Текст] / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 25–30; Коваль, Л. В. Адміністративне право України [Текст] : курс лекцій (Загальна частина) / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – С. 6; Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 34; Колпаков, В. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми [Текст] / В. Колпаков, Т. Мацелик // Право України. – 2010. – № 8. – С. 110–115; Денський, І. Предмет адміністративно-процесуального права: ознаки, поняття та структура [Текст] / І. Денський // Підприємництво, гос-во і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. – 2011. – № 7. – С. 90–93; Ігонін, Р. В. До питання предмета адміністративного права [Текст] / Р. В. Ігонін // Вісн. Акад. мит. служби України. – 2010. – № 1 (4). – С. 46–51. – (Серія «Право») та ін.

УДК 340(477)

ББК 67

П68

Редакційна колегія:

Ю. П. БИТЯК (*голова редколегії*)

академік-секретар відділення державно-правових наук і міжнародного права, академік НАПрН України;

М. П. КУЧЕРЯВЕНКО (*відповідальний секретар*)

заступник академіка-секретаря відділення державно-правових наук і міжнародного права, академік НАПрН України;

Ю. Г. БАРАБАШ

член-кореспондент НАПрН України;

М. В. БУРОМЕНСЬКИЙ

член-кореспондент НАПрН України

П68 Правова доктрина України : у 5 т. – Х. : Право, 2013.

ISBN 978-966-458-545-0

Т. 2 : Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – 864 с.

ISBN 978-966-458-547-4

У виданні розкривається зміст сучасних публічно-правових доктрин. Детально проаналізовано тенденції розвитку конституційного, адміністративного, фінансового, міжнародного, інформаційного регулювання на сучасному етапі розвитку правової системи України. Значну увагу приділено характеристиці стану та динаміки розвитку українського законодавства, відображенню в ньому сучасних наукових уявлень. У виданні здійснені змістовні порівняльно-правові галузеві дослідження відповідних проблем, які відображають сучасні євроінтеграційні процеси в Україні.

Розраховано на науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, практичних працівників, читачів, які цікавляться проблемами конституційного, адміністративного, фінансового, інформаційного та міжнародного права.

УДК 340(477)

ББК 67

© Битяк Ю. П., Барабаш Ю. Г., Кучерявенко М. П. та ін., 2013

© Національна академія правових наук України, 2013

© Видавництво «Право», 2013

ISBN 978-966-458-547-4 (т. 2)

ISBN 978-966-458-545-0

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

304579

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	8
----------------	---

РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА УКРАЇНИ

1.1. Сучасна конституційно-правова доктрина України	12
1.2. Теоретико-методологічні основи системи та структури конституційного права України	36
1.3. Принцип соціальної держави: окремі питання конституційно-правової доктрини та практики на сучасному етапі.....	67
1.4. Сутність конституціоналізму, конституційна доктрина та головні доктринальні підходи до визначення конституційного ладу	91
1.5. Конституційне закріплення форми правління: історичний досвід і сучасність.....	122
1.6. Доктрина компетенції конституційного правосуддя в Україні: повнота і дієвість.....	147

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА УКРАЇНИ

2.1. Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин	161
2.2. Деякі проблеми соціального призначення адміністративного права України	187
2.3. Загальні положення концепції зовнішньої та внутрішньої політики України	208
2.4. Розвиток законодавства України про вищу освіту	220
2.5. Проблеми запровадження міжнародно-правових стандартів адміністративної діяльності й адміністративного судочинства.....	241
2.6. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин	269
2.7. Режимне регулювання – формуючий сегмент доктрини адміністративного права.....	293

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

Передмова

- Ю. П. БИТЯК** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України
М. П. КУЧЕРЯВЕНКО – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України

Розділ 1

- О. В. СКРИПНЮК** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозд. 1.1)
В. Л. ФЕДОРЕНКО – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.2)
Ю. Г. БАРАБАШ – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 1.3)
В. П. КОЛІСНИК – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 1.4)
С. Г. СЕРЬОГІНА – д-р юрид. наук, доц. (підрозд. 1.5)
А. О. СЕЛІВАНОВ – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозд. 1.6)

Розділ 2

- Ю. П. БИТЯК** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозд. 2.1)
Н. Р. НИЖНИК – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 2.2 – у співавт. з О. В. Музою)
О. В. МУЗА – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 2.2 – у співавт. з Н. Р. Нижник)
О. М. БАНДУРКА – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозд. 2.3)
Д. В. ТАБАЧНИК – д-р іст. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозд. 2.4 – у співавт. з О. С. Дніпровим)
О. С. ДНІПРОВ – заступник Міністра освіти і науки України – керівник апарату (підрозд. 2.4 – у співавт. з Д. В. Табачником)
Є. Б. КУБКО – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 2.5)
В. М. ГАРАЩУК – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 2.6)
В. Я. НАСТЮК – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 2.7)
С. В. КІВАЛОВ – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозд. 2.8 – у співавт. з Л. Р. Білою-Тіуною)
Л. Р. БІЛА-ТІУНОВА – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 2.8 – у співавт. із С. В. Ківаловим)
А. О. СЕЛІВАНОВ – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозд. 2.9)
М. Ф. СЕЛІВОН – канд. юрид. наук, акад. НАПрН України (підрозд. 2.10)
В. В. КОНОПЛЬОВ – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 2.11)