

УДК 342.9

*Н. І. Золотарьова**доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ***ВПЛИВ ЗМІН В ПРЕДМЕТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА
НА ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ»**

Вступ. У вітчизняному правознавстві традиційно вважалося, що адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює однорідні суспільні відносини в сфері державного управління, яке організовує і спрямовує у визначеному законодавством напрямі суспільні процеси.

Постановка завдання. У виданих останнім часом підручниках та навчальних посібниках автори формулюють поняття адміністративного права, однак ці матеріали певною мірою несуть на собі відбиток минулих часів, де адміністративне право можна сказати не регулювало, а супроводжувало регулювання державного управління партійно-політичними нормами. Перехід до ринкових умов господарювання, а також здійснення державної влади на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову майже у всіх країнах, що були утворені на території Радянського Союзу, що розпався, змінив відношення до адміністративного права, однак, я українські так і інші автори наукових праць в галузі адміністративного права звертають увагу лише на державно-управлінський аспект предмету його регулювання або на його зміст як регулювання виконавчої влади: правозахисну, організаційну щодо надання управлінських послуг тощо.

Результати дослідження. Так, Д. М. Овсянко дає визначення адміністративного права відразу сприймаючи як аксіому те, що воно регулює суспільні відносини виконавчої влади.

«Адміністративне право, – пише він, – одна із самостійних галузей права, яка являє собою сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері виконавчої влади (державного управління)» [1, с. 3].

Не можемо також повністю погодитися з визначенням поняття адміністративного права, яке представлено в підручнику А. П. Альохіна, А. А. Кармолицького та Ю. М. Козлова, які, на наш погляд, відтіняють лише частину предмету правового регулювання, а саме – державно-управлінську діяльність. Адміністративне право, на їхній погляд, – галузь російської правової системи, яка являє собою сукупність правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку та з приводу практичної реалізації виконавчої влади (у більш широкому

розумінні – в процесі здійснення державно-управлінської діяльності) [2, с. 31].

Не дивлячись на глибокий аналіз предмету регулювання адміністративного права професором Ю. О. Тихомировим, визначення, що формулюється ним, також не може цілком задовольнити. «У сучасних умовах, – пише він, – адміністративне право покликане виконувати не одну, а чотири функції – організація та здійснення державного управління, державне регулювання, захист публічних інтересів і самореалізація прав громадян у сфері державного управління».

Однак, зробивши правильний підхід до визначення, він все-таки дає не зовсім повне поняття адміністративного права. «Адміністративне право як галузь права, – пише він, – це система правових норм, що видаються органами для організації і функціонування державного управління, регулювання функціонально-юридичних режимів, забезпечення юрисдикційно-охоронювальної діяльності та участі громадян» [3, с. 79].

Аналіз цього визначення дає можливість звернути увагу на деякі неточності. Як в Росії, так і в Україні, пріоритет надається нормам адміністративного права, визначеним в законі, але тут автор надає перевагу нормам, що видаються органами виконавчої влади, причому ці норми встановлюють порядок управління, функціонально-юридичні режими, але вони є також основними в регулюванні юрисдикційно-правоохоронної діяльності.

В. К. Колпаков у підручнику «Адміністративне право України» також визначає предмет адміністративного права як сукупність відносин, які складаються в сфері державного управління. Однак, не дивлячись на визначені ним особливості цих відносин, такі як виникнення їх тільки в результаті державно-управлінської (владної діяльності), обов'язковості участі в них виконавчо-розпорядчих органів держави та вони є наслідком свідомої, цілеспрямованої, вольової діяльності від імені держави, визначення не охоплює відносин, що виникають у зв'язку із змінами суспільно-економічної формації та демократичними перетвореннями в країні [4, с. 53-54].

Демократичні перетворення в Україні викликають об'єктивну необхідність певного преосмислення предмета цієї галузі права. Об'єктивними передумовами вироблення нового підходу до пред-

мета та адміністративного права є запровадження місцевого самоврядування, перехід економіки України до ринкових відносин, забезпечення пріоритету прав і свобод громадян.

Адміністративне право, як галузь публічного права, покликане, насамперед, регулювати управлінські відносини в сфері реалізації публічної влади. Отже, необхідно визначити види управлінських відносин, пов'язаних з реалізацією публічної влади.

У минулому існувало чотири основні види державної діяльності: діяльність представницьких органів державної влади, державне управління, правосуддя, прокурорський нагляд. Отже, управління з боку публічної влади було тільки державним.

З поділом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та запровадженням в Україні місцевого самоврядування управління здійснюється як державними органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування. Причому як державному управлінню, так і управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки як публічність, організаційна спрямованість, визначеність в законі меж діяльності.

Ці види управління відрізняються один від одного лише за суб'єктами та характером джерел їхнього регулювання. У той же час вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їхніх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків.

Викладене дає підстави оновити наукове уявлення про предмет адміністративного права, розширити сферу суспільних відносин, що підлягають його регулюванню. А саме, адміністративне право України має регулювати відносини у зв'язку з реалізацією виконавчої влади (управління) з боку не тільки держави, а й органів місцевого самоврядування.

Перехід економіки України до ринкових умов господарювання відповідним чином вплинув і на зміст державного управління у цій сфері. Якщо у справі захисту прав і свобод громадян, охорони громадського порядку та у деяких напрямках адміністративно-політичної діяльності державно-управлінський вплив посилюється, то сфера економіки більше потребує дерегуляції економічних процесів з боку держави і використання відповідних важелів ринкової саморегуляції.

Державно-управлінська діяльність має перетворюватися з адміністративно-владної у діяльність, що забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах з державою і зорієнтована на надання громадянам управлінських послуг. У зв'язку з цим необхідно зміцнити адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян, запровадити адміністративну юстицію в Україні. Суспільні відносини, що виникають у цій сфері, також є частиною предмету адміністративного права.

Традиційно важливою частиною цієї галузі права є інститут адміністративної відповідальності – засобу державного примусу, який використовується для боротьби з неправомірними діяннями фізичних і юридичних осіб.

Слід зробити висновок, що предмет адміністративного права складається з таких груп однорідних суспільних відносин:

а) відносини державного управління у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності;

б) управлінських відносин в системі та структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (включаючи відносини державної і муніципальної служб);

в) управлінських відносин, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, Секретаріату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України тощо), а також діяльності в адміністрації державних підприємств, установ та організацій;

г) управлінських відносин, пов'язаних з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям;

д) відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також надання їм різноманітних управлінських послуг;

е) відносини, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів (тобто у сфері адміністративної юстиції);

є) процесуальні відносини щодо поновлення адміністративним судом прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

ж) відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб.

Таким чином, з огляду на зміст його предмета, адміністративне право слід визначити як галузь права (систему правових норм), яка з метою забезпечення належного захисту прав і свобод людини і громадянина, виконання функцій держави, регулює суспільні відносини у зв'язку з реалізацією:

1) виконавчої влади у сфері функціонування держави та органів місцевого самоврядування;

2) делегованих державою функцій і повноважень виконавчої влади;

3) внутрішньої організаційної діяльності всередині інших державних органів, органів місцевого самоврядування, адміністрацій державних підприємств, установ і організацій;

4) права на управлінські послуги;

5) відповідальності у сфері державного управління.

Враховуючи викладений підхід до предмета адміністративного права та застосовуючи його у практиці правового регулювання, необхідно зближувати поняття адміністративного права і системи законодавства в Україні із світовою адміністративною наукою і правом.

Втім зміни, які з часом відбудуться в адміністративному праві, як галузі права, повинні вплинути на учбовий матеріал, який буде складати навчальну дисципліну «Адміністративне право України». Домінуючими темами курсу адміністративного права стануть теми, що розкривають сутність не тільки державного управління у відповідних сферах і секторах, а передовсім державне регулювання в них.

Висновки. На наш погляд, треба глибше вивчати правові інститути, що регулюють порядок надання окремих видів управлінських послуг громадянам органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Потрібно повніше викладати навчальний матеріал, що стосується окремих адміністративно-правових режимів (наприклад, режиму надзвичайного стану, воєнного стану, митних режимів тощо).

Особливу увагу треба приділити викладенню тем з адміністративно-процесуального права, зважаючи на розвиток адміністративного процесу, появу в недалекому майбутньому Адміністративного процесуального та Адміністративного процесуального кодексів.

Серцевину дисципліни адміністративного права, на нашу думку, стануть теми, присвячені вивченню правовідносин між органами виконавчої влади та громадянами, в яких буде розкриватися порядок створення організаційних умов для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Література

1. Овсянко Д. М. Адміністративное право: учебное пособие / под. ред. Г. А. Туманова. Москва: Юрист, 1997. 448 с.
2. Альохин А. П., Кармлицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: Зерцало, 1997. 296 с.

3. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юрикомцентр, 1998. 652 с.

4. Колпаков В. К. Административное право Украины: підручник. Київ. Юріком Інтер, 1999. 736 с.

Анотація

Золотарьова Н. І. Вплив змін в предметі адміністративного права як галузі права на зміст навчальної дисципліни «Адміністративне право України». – Стаття.

У статті обґрунтована необхідність вивчення правових інститутів, що регулюють порядок надання окремих видів управлінських послуг громадянам органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Виокремлені групи однорідних суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права.

Ключові слова: виконавча влада, держава, місцеве самоврядування, виконавча влада, адміністративне право, управлінські послуги.

Аннотация

Золотарева Н. И. Влияние изменений в предмете административного права как отрасли права на содержание учебной дисциплины «Административное право Украины». – Статья.

В статье обоснована необходимость изучения правовых институтов, регулирующих порядок предоставления отдельных видов управленческих услуг гражданам органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Выделены группы однородных общественных отношений, составляющих предмет административного права.

Ключевые слова: исполнительная власть, государство, местное самоуправление, исполнительная власть, административное право, управленческие услуги.

Summary

Zolotarova N. I. The impact of changes in the subject of administrative law as a branch of the right to the content of the course "Administrative Law of Ukraine". – Article.

The article substantiates the necessity of studying legal institutes that regulate the procedure of providing certain types of administrative services to citizens by executive authorities and local self-government bodies. Separated groups of homogeneous social relations, forming the subject of administrative law.

Key words: executive power, state, local self-government, executive power, administrative law, management services.