

УДК 342.9

Р.С. МЕЛЬНИК, докт. юрид. наук, ст. наук.
співр., Харківський національний університет
внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, СИСТЕМИ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА СИСТЕМИ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО»

Ключові слова: система адміністративного права, система адміністративного законодавства, система науки адміністративного права, система навчальної дисципліни «Адміністративне право»

Реформування вітчизняного адміністративного права, проголошене майже одразу після набуття Україною статусу незалежної, демократичної та правової держави, передбачає не лише розробку та прийняття нового законодавства, але й проведення ґрунтовних теоретичних досліджень, які, як справедливо відмічав В.Б. Авер'янов, мають бути насамперед пов'язані з переосмисленням фундаментальних засад теорії адміністративного права [1, с.130]. З огляду на це, надзвичайно актуальними є перш за все ті наукові дослідження, які присвячено вивченню базових понять та категорій, що складають понятійний апарат вітчизняного адміністративного права. Однією з таких категорій є дефініція «система адміністративного права».

Аналіз сучасної наукової літератури показує, що вітчизняні вчені у переважній більшо-

сті випадків ухиляються від доктринального вивчення системи адміністративного права, обмежуючись лише констатацією того факту, що система адміністративного права, з одного боку, являє собою сукупність адміністративно-правових норм та інститутів, об'єднаних єдиним предметом і методом, принципами і цілями та розташованих у певній логічній послідовності, а з іншого, – складається із Загальної та Особливої частин [2, с.42–43]. Проте за такого підходу залишається не з'ясованим певне коло питань, одним з яких є співвідношення таких категорій, як система адміністративного права, система адміністративного законодавства, система науки адміністративного права та система навчальної дисципліни «Адміністративне право», та яке, власне, ми і плануємо розглянути у межах даної статті.

Актуальність подібного напрямку наукового пошуку можна пояснити декількома причинами. По-перше, протягом останніх років у вітчизняній науковій літературі зазначеній проблематиці увага не приділялася. По-друге, потреба у цьому обумовлена також і тим, що на сторінках фахової літератури зустрічаються положення, автори яких фактично об'єднують у межах системи адміністративного права елементи, які належать до близьких, проте зовсім нетотожних систем. Так, наприклад, є думка, що загальна частина адміністративного права поєднує нормативний матеріал і теоретичні положення (особливості адміністративно-правових відносин, структура державного управління тощо) [3, с.38]. У зв'язку з цим виникає питання – якщо мова йде про систему адміністративного права, тобто цілісну сукупність його норм, то, що тоді розуміється під «теоретичними положеннями»? Чи не про ті положення йде мова, які є елементами системи науки адміністративного права або навчальної дисципліни? Деякі автори йдуть ще далі, наголошуючи на тому, що система адміністративного права включає у себе систему навчальної дисципліни [4, с.27].

Переходячи до вирішення названого вище завдання, у першу чергу зосередимо свою

увагу на з'ясуванні співвідношення перших двох понять – системи адміністративного права та системи адміністративного законодавства. Вихідним пунктом тут буде наше ставлення до сутності терміна «право». Позаяк у нашій юридичній науці протягом багатьох років панувало нігілістичне ставлення до права, зведення його до системи норм встановлених та (або) санкціонованих державою, то це призводило до того, що закон або законодавство називалися зовнішньою формою вираження змісту права. Перехід на вищий рівень тлумачення права, який викликав суттєві зміни у сучасному праворозумінні, не дає нам більше можливості залишатися на старих позиціях щодо співвідношення названих термінів. Ми особисто стоїмо на позиції віднесення до права як писаних (закріплених у нормативних актах), так і неписаних норм. Виходячи з цього, на наш погляд, система адміністративного права поглинає собою систему адміністративного законодавства. Однак треба пам'ятати, що таке поглинання може бути технічним та якісним. Під технічним поглинанням ми розуміємо ситуації видання законодавцем законних, тобто з дотриманням законотворчої процедури, нормативних актів, проте неправових за своїм змістом. У даному випадку поглинання системою права системи законодавства буде лише технічним, з огляду на більш широкий зміст терміна «право». Подібні ситуації є властивими для недемократичних режимів політичних режимів та відповідних їм форм державного правління. Що ж до країн розвинутої демократії, то прийняті законодавчим органом нормативні акти апіорі є правовими, а значить поглинання системою права системи законодавства є якісним, тобто позбавленим внутрішніх суперечностей між правом і неправом.

Разом із цим, ведучи мову про систему адміністративного законодавства, вважаємо за необхідне особливо наголосити на тому, що його розуміння нині є вкрай розпливчастим, можна навіть сказати ситуативним, тобто кожний вкладає у нього той зміст, який є більш зручним залежно від ситуації. Подібний стан

справ пояснюється існуючим нині волонтаристським ставленням до термінів більш високого порядку, якими є відповідно закон, законодавство та система законодавства. Зазначені, здавалося би, суто теоретичні положення набувають однак важливого практичного сенсу, коли від того або іншого підходу до розуміння змісту термінів «закон», «законодавство» залежить суть прийнятого органом судової влади рішення. Продемонструємо це на прикладі. Відповідно до п.5 ч.4 ст.50 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [5], громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, окрім чотирьох чітко названих випадків у пп.1–4 ч.4 ст.50 КАС України, в інших випадках, встановлених законом. Отже, виникає питання, що розуміти під словом «закон». Займаючи ту або іншу позицію, суддя адміністративного суду прийме та розгляне або, відповідно, відмовить у прийнятті позовної заяви від суб'єкта владних повноважень щодо приватної особи. Аналіз судової практики щодо цього питання свідчить, що судді адміністративних судів досить по-різному тлумачать термін «закон». Так, наприклад, непоодинокими [6]) є випадки, коли адміністративні суди приймають до свого провадження позовні заяви за позовами управлінь соціального захисту населення та праці до громадян з вимогою про повернення незаконно набутих (отриманих) виплат, зокрема субсидій¹. Разом із цим відмітимо, що про право управлінь на звернення до суду з подібними позовами йшлося лише у Постанові Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-

¹ Див.: Єдиний державний реєстр судових рішень // Справа № 2-а-1393/10 за позовом Управління соціального захисту населення та праці Московської районної в м. Харкові ради до гр-на А.

комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» [7], тобто у підзаконному нормативному акті. Відмітимо, що подібне ставлення до сутності слова «закон» можна зустріти також в офіційних документах вищих органів судової влади, зокрема Вищого адміністративного суду України, який, наприклад, до законодавства про державну службу відносить не лише відповідні закони України, але й Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, затверджене Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 р. № 114 [8].

Проте, на наш погляд, подібна ситуація навряд чи відповідає вимогам сьогодення, прагненню побудови в Україні правової держави. Тому виправдано у цьому контексті раз та назавжди визначитися із сутністю термінів «законодавство» та «система адміністративного законодавства».

Не вдаючись до детального аналізу поняття «законодавство», оскільки це було зроблено нами у межах попередніх наукових досліджень [9], зазначимо, що під законодавством, на нашу думку, доцільно розуміти лише нормативні акти, які видано або ратифіковано українським парламентом. З огляду на це, систему адміністративного законодавства утворюють законодавчі акти публічно-правового змісту, спрямовані на регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері діяльності публічної адміністрації. Таким чином, система адміністративного законодавства поряд із системою підзаконних адміністративно-правових актів є складовими елементами системи більш високого рівня, якою необхідно визнати систему адміністративно-правових актів.

Тепер, стосовно співвідношення системи адміністративного права із системою науки та навчальної дисципліни. Тут ми виходимо з того, що це принципово різні системи. Право – це регулятор взаємовідносин у суспільстві. Наука – це сфера людської діяльності, функцією якої є вироблення та теоретичне узагальнення систематизованих знань, які опи-

сують реальний світ [10], у нашому випадку про право, а навчання – це діяльність пов'язана із донесенням знань до певного суб'єкта. Тому зв'язок між цими системами вельми опосередкований, обумовлений лише тим, що наука та дисципліна вивчають (аналізують) право. Проте на відміну від системи права, яка «розкладає» право на складові елементи, система науки та дисципліни «розкладає» на складові елементи знання (теорію) про право, що робить їх, у свою чергу, певним чином пов'язаними.

У цьому плані ми можемо погодитися з висловленою думкою, що система діючого адміністративного права визначає у головних рисах систему науки [11]. Це означає, що основні розділи науки адміністративного права (її інститути) відповідають інститутам адміністративного права. Однак мова може йти лише про те, що система адміністративного права зумовлює собою систему науки, саме в основному, але не цілком та повністю. У системі науки входить ще чимала кількість розділів, які не мають своїх «двійників» у системі діючого адміністративного права. Це, наприклад, такі розділи як історія адміністративного права, зарубіжне адміністративне право, методологія науки, наукова термінологія, галузева бібліографія тощо. Таким чином, система науки адміністративного права не копіює систему адміністративного права, а пояснює її, застосовуючи відповідний понятійний апарат. Вона не є чимось застиглим і раз та назавжди встановленим, натомість, як слушно каже К.С. Бельський, розвивається у ході поступового руху суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права. У цьому сенсі система науки у порівнянні із системою права є більш динамічною: швидше сприймає зміни життя, реагує на нові соціальні потреби, оперативніше вносить корективи у зміст своїх частин [12].

Що ж стосується системи навчальної дисципліни, то її зв'язок із системою адміністративного права, а також системою науки адміністративного права є найменш передбачуваним та найменш стійким, оскільки вона багато у

чому формується залежно від спрямованості навчання, навчального часу, відведеного на вивчення дисципліни, а також деяких інших суб'єктивних та об'єктивних чинників [13]. Разом із цим, це не означає та й не дає права підходити до формування системи навчальної дисципліни поверхово, тобто без проведення глибокого аналізу адміністративно-правової термінології [14], діючих норм адміністративного права та порядку їх застосування, а також виникаючих у даній сфері проблем. У протилежному випадку це може призвести до наповнення спочатку системи навчальної дисципліни, а потім і відповідних підручників (навчальних посібників) зайвою, не зв'язаною із «реальним правовим життям» інформацією, в результаті чого структура знань, викладена у них, втратить зв'язок із структурою об'єкта вивчення.

З огляду на це, система навчальної дисципліни «Адміністративне право України» має бути наповнена структурними елементами, спрямованими на відпрацювання студентами (курсантами) через призму практичної діяльності отриманих теоретичних знань. Тут можна провести певну паралель із підготовкою професійного спортсмена, який протягом усього часу свого «навчання» займається втіленням у практику теоретичних знань та відпрацюванням і вдосконаленням набутих навичок. Саме такою, і ми в цьому повністю переконані, має бути підготовка й майбутніх юристів. У зв'язку з викладеним, особливо слухними виглядають слова відомого вченого-адміністративіста В.Л. Кобалевського, який з цього приводу майже сто років тому писав наступне: «...только практический подход придает ценность юридической теории (особенно в учебниках по государственному или административному праву)» [15, с.30].

Отже, виходячи з викладеного, система адміністративного права є абсолютно самостійним, незалежним та цілісним утворенням, яке складається виключно з норм адміністративного права, що унеможливорює розміщення у її межах елементів, які є структурними утвореннями інших систем – системи науки

адміністративного права та системи однієї навчальної дисципліни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
2. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущий, та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Административное право : учеб. пособие / [Л. М. Рябцев и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2009. – 432 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо юрисдикції справ, пов'язаних із соціальними виплатами» : від 18.02.2010 р., № 1691–VI // ВВР України. – 2010. – № 19. – Ст. 154.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» : від 21.10.1995 р., № 848 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=848-95-%EF>.
8. Інформаційний лист Вищого Адміністративного суду України «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» : від 26.05.2010 р., № 753/11/13–10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v753_760-10.

9. Мельник Р. С. Щодо розуміння змісту категорії «система адміністративного законодавства» / Р. С. Мельник // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – № 42. – С. 179–187.

10. Партико З. В. Наука, псевдонаука, паранаука й інженерні вчення / З. В. Партико // Бюлетень ВАК України. – 2010. – № 9. – С. 39–43.

11. Чхиквадзе В. М. О системе советского права / В. М. Чхиквадзе, Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1967. – № 9. – С. 32–40.

12. Бельский К. С. О предмете и системе науки административного права / К. С. Бель-

ский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18–26.

13. Мельник Р. С. Яким бути циклу адміністративно-правових дисциплін у юридичному навчальному закладі? / Р. С. Мельник // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – Вип. 27. – С. 309–402.

14. Мельник Р. С. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія: як узгодити їх між собою? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 5. – С. 40–44.

15. Кобалевский В. Очерки советского административного права : учебник / В. Кобалевский. – Харьков, 1924. – 260 с.

Мельник Р. С. До питання про співвідношення системи адміністративного права, системи адміністративного законодавства, системи науки адміністративного права та системи навчальної дисципліни «Адміністративне право» / Р. С. Мельник // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 652–656 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11mrעדap.pdf>

Стосовно судової вирішується питання про співвідношення та взаємозв'язок категорій «система адміністративного права», «система адміністративного законодавства», «система науки адміністративного права» та «система навчальної дисципліни «Адміністративне право».

Мельник Р.С. К вопросу о соотношении системы административного права, системы административного законодательства, системы науки административного права и системы учебной дисциплины «Административное право»

Решается вопрос о соотношении и взаимосвязи категорий «система административного права», «система административного законодательства», «система науки административного права» и «система учебной дисциплины «Административное право».

Melnyk R.S. To a Question on A Parity of System of Administrative Law, System of the Administrative Legislation, System of a Science of Administrative Law and System of a Subject Matter «Administrative Law»

The question on a parity and interrelation of categories «system of administrative law», «system of administrative legislation», «system of administrative law science» and «system of subject «Administrative law» is dealt.