

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Мельник Роман Сергійович

УДК 342.9 (477)

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському національному університеті внутрішніх справ, МВС України.

Науковий консультант: Доктор юридичних наук, професор
Комзюк Анатолій Трохимович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, проректор з наукової роботи.

Офіційні опоненти: Доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
Битяк Юрій Прокопович,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
перший проректор;
доктор юридичних наук, професор
Берлач Анатолій Іванович,
Одеський державний університет
внутрішніх справ, перший проректор
з навчальної та методичної роботи;
доктор юридичних наук, професор
Коломоєць Тетяна Олександрівна,
Запорізький державний університет,
декан юридичного факультету.

Захист відбудеться «22» січня 2011 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий «22» грудня 2010 р.

В. о. вченого секретаря
спеціалізованої вченої ради

О. П. Гетманець

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Реформування адміністративного права є одним з найважливіших завдань у сфері вітчизняного права, над вирішенням якого працюють учені-адміністративісти, представники органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, громадськість. Такий інтерес до вдосконалення адміністративно-правових норм та адміністративно-правових інститутів в Україні пов'язаний з тим, що адміністративне право є однією з найважливіших галузей публічного права, від досконалості положень якої залежить ефективність не тільки діяльності публічної адміністрації, але й добробут, соціальна та правова захищеність приватних осіб. Рухаючись у напрямку реформування названої галузі права, дослідники володіють сьогодні вже чималим обсягом цікавого й надзвичайно корисного матеріалу, присвяченого вивченню найрізноманітніших адміністративно-правових проблем. Так, ознайомлення з відповідними науковими працями показує, що останнім часом предметом наукових дискусій стають питання щодо необхідності перегляду предмета адміністративного права (В. Б. Авер'янов, Є. Б. Кубко, Є. В. Курінний, І. М. Пахомов), покращення гарантій прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, які з тих або інших причин вступають у адміністративно-правові відносини (О. М. Бандурка, І. Л. Бородін, М. А. Бояринцева, А. М. Колодій, В. В. Конопльов, О. В. Негодченко, В. П. Петков, П. М. Рабінович), удосконалення інституту державної служби (Ю. П. Битяк, С. Д. Дубенко, Н. П. Матюхіна, Н. Р. Нижник, О. В. Петришин), оновлення інституту адміністративної відповідальності (Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Д. М. Лук'янець), інституту адміністративної юстиції (В. М. Бевзенко, Р. О. Куйбіда, Ю. С. Педько, В. С. Стефанюк), покращення адміністративно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації в окремих сферах державної діяльності (О. П. Гетманець, Т. М. Кравцова, К. Б. Левченко) тощо. Безперечно, зазначені напрямки наукових розвідок актуальні з наукової точки зору і важливі та своєчасні з практичних позицій державотворення. Разом з тим відзначимо, що дослідження названих інститутів (підгалузей) вітчизняного адміністративного права здійснюються переважно окремо одне від одного, тобто без врахування наявних між ними зв'язків, особливостей взаємодії та взаємопроникнення. Як результат, система сучасного адміністративного права набуває хаотичного вигляду. Ситуація ускладнюється також тим, що існуюча нині система адміністративного права повторює, фактично, систему радянського адміністративного права, до змісту якої постійно вводяться нові елементи у вигляді сучасних адміністративно-правових інститутів. Інакше кажучи, відбувається процес наповнення старої форми новим змістом, що є неможливим з точки зору законів розвитку Всесвіту. Новий зміст завжди вимагає адекватної йому форми, відтак сучасне українське адміністративне право неодмінно має знайти місце у межах нової системи.

Разом з тим, аналіз наукової літератури показує, що проблематика системи

адміністративного права, на жаль, є не надто популярним напрямком наукових пошуків вітчизняних авторів. Нині можна назвати лише окремі наукові статті, присвячені дослідженню питань системи вітчизняного адміністративного права, у межах яких, звичайно, не можуть бути вирішені усі наявні проблеми.

Отже, з огляду на викладене, стає очевидною актуальність дослідження системи адміністративного права України, що має бути суттєво удосконалена та приведена у відповідність до практики правозастосування, яка перебуває далеко попереду існуючих нині наукових розробок з названого питання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до вимог Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», п. 4 Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2005–2010 рр. (по відділенню державно-правових наук і міжнародного права), затверджених 18 червня 2004 р. загальними зборами Національної академії правових наук України, а також п. 3.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 12 грудня 2005 р.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, а також міжнародних актів, відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення історичних, зарубіжних та вітчизняних сучасних наукових теорій встановити сутність, основні риси, механізми формування системи адміністративного права, сформулювати її сучасну концепцію та визначити напрями подальшого розвитку.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного вирішення таких дослідницьких завдань:

- охарактеризувати категорію «система» через призму філософської та правової наукової думки;
- з'ясувати сутність та внутрішню побудову системи права;
- уточнити поняття системи адміністративного права та її основні елементи;
- встановити співвідношення понять «система адміністративного права», «система адміністративного законодавства», «система науки адміністративного права», «система навчальної дисципліни»;
- охарактеризувати чинники, які впливають на утворення системи адміністративного права та формування її змісту;
- окреслити систему адміністративного права в історичній ретроспективі;
- охарактеризувати сучасні системи зарубіжного адміністративного права (на прикладі

адміністративного права Німеччини);

- з'ясувати сучасний стан та завдання Загального адміністративного права;
- охарактеризувати основні структурні елементи Загального адміністративного права;
- встановити причини трансформації інститутів Загального адміністративного права у самостійні галузі (підгалузі) національного права;
- дослідити Особливе адміністративне право та з'ясувати основні погляди на його внутрішню побудову;
- охарактеризувати систему та зміст основних підгалузей Особливого адміністративного права;
- виробити конкретні пропозиції теоретичного та практичного характеру, спрямовані на удосконалення системи адміністративного права України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із становленням, формуванням та розвитком системи адміністративного права України.

Предмет дослідження становить система адміністративного права України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (розділи 1–4), зокрема з'ясовано сутність термінів «система» (п. 1.1), «система права» (п. 1.2), «адміністративне право» (п. 3.2), «система адміністративного права» (п. 1.3), «Загальне адміністративне право» (п. 3.1), «Особливе адміністративне право» (п. 4.1). Порівняльно-правовий метод використано для дослідження особливостей формування та розвитку системи вітчизняного адміністративного права, а також основ системи адміністративного права Німеччини (розділ 2). Аналіз і синтез застосовувався у ході визначення чинників, котрі впливають на утворення системи адміністративного права та формування її змісту (п. 1.4). Метод групування та структурно-логічний метод допомогли з'ясувати внутрішню побудову Загального та Особливого адміністративного права (розділи 3–4). Системно-структурний метод уможливив характеристику окремих інститутів Загального адміністративного права та підгалузей Особливого адміністративного права (підрозділи 3.2, 4.2). Застосування функціонального методу дозволило обґрунтувати причини трансформації окремих інститутів адміністративного права у підгалузі та галузі національного права (п. 3.3).

Нормативною базою дисертації є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого

самоврядування, конституційне та адміністративне законодавство зарубіжних держав.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим монографічним дослідженням, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, врахуванням здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки окреслено проблеми становлення, формування та розвитку системи адміністративного права та запропоновано сучасну концепцію системи адміністративного права України. На підставі проведеного дослідження обґрунтовано нові концептуальні теоретичні та прикладні положення й висновки, запропоновані здобувачем особисто. До найбільш значущих можна віднести таке:

– *удосконалено* визначення категорії «система», під якою запропоновано розуміти цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, який утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку;

– *отримали подальший розвиток* теоретичні положення про внутрішню побудову системи вітчизняного права, у змісті якої запропоновано виділення приватного та публічного права, основними елементами останнього названо конституційне, адміністративне та судове право;

– *удосконалено* визначення категорії «система права», під якою пропонується розуміти сукупність нормативно невизначених, а також нормативно визначених регуляторів (правовий звичай, прецедент, нормативний договір, правовий акт тощо), за допомогою яких здійснюється вплив на поведінку та свідомість учасників суспільних відносин;

– *вперше* зроблено висновок, що система права складається з двох рівнів – базового та поточного. Норми базового рівня існують об'єктивно незалежно від волі та бажання законодавця, окремих осіб. Тому у межах цього рівня система права є об'єктивним утворенням. Зазначений рівень стає основою для формування поточного рівня системи права, внутрішній обсяг якого залежить від багатьох чинників – розвитку правосвідомості, культурного рівня, форми правління, активності законодавчого процесу тощо, що дозволяє, як наслідок, вести мову про його суб'єктивні характеристики;

– *вперше* зроблено висновок, що система адміністративного права складається з елементів, під якими пропонується розуміти писані та неписані норми адміністративного права. Саме норма адміністративного права, а не інститут чи підгалузь, є базовим елементом системи адміністративного права, оскільки вона становить найбільш стійке правове утворення;

– *знайшли подальший розвиток* теоретичні уявлення про сутність та зміст інституту адміністративного права, під яким пропонується розуміти відносно відокремлену групу норм адміністративного права, що регулює окремий вид адміністративно-правових відносин (спеціальний інститут адміністративного права), або деякі загальні питання, які стосуються усього комплексу цих відносин (загальний інститут адміністративного права);

– *вперше* визначено види системоутворюючих чинників, які впливають на утворення

системи адміністративного права та формування її змісту. Названі чинники запропоновано поділяти на зовнішні (чинники середовища, які сприяють виникненню та розвитку систем) та внутрішні (чинники, які породжуються окремими елементами, групами елементів (частинами) або усією множиною, що об'єднується у систему);

– *вперше* у вітчизняній адміністративно-правовій науці обґрунтовано необхідність трансформації Загальної частини адміністративного права у Загальне адміністративне право, яке визнається автономним правовим утворенням, розміщеним у системі національного права між конституційним правом та Особливим адміністративним правом і спрямованим на налагодження взаємозв'язку та взаємодії між названими галузями права;

– *одержала подальший розвиток* система принципів адміністративного права, у межах якої запропоновано виділення підсистеми загальних (сформульовані у Конституції України та переважно конституційних законах, відображають побудову правової системи та системи права у цілому. Вони діють в однаковій мірі щодо усіх галузей права, у зв'язку з чим існують, так би мовити, на двох рівнях: загальноправовому та галузевому, не змінюючи при цьому своєї сутності та характеристик) та підсистеми спеціальних (відображають специфіку та особливості адміністративно-правового регулювання суспільних відносин) принципів адміністративного права;

– *удосконалено* визначення поняття адміністративного права, під яким запропоновано розуміти галузь права (сукупність писаних та неписаних норм права), яка регулює відносини між публічною адміністрацією та приватними особами, а також відносини, що складаються всередині публічної адміністрації, та між публічною адміністрацією й іншими юридичними особами публічного права;

– *вперше* обґрунтована необхідність розширення предмета регулювання Адміністративно-процедурного кодексу України. Так, його нормами має регулюватися не лише зовнішня, але й внутрішня діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Необхідність такого кроку впливає з призначення норм адміністративного права, якими регулюються і зовнішні, і внутрішні відносини публічної адміністрації; до того ж, регулювання здійснюється і за рахунок норм інституту адміністративної процедури;

– *удосконалено* визначення поняття, а також систему адміністративних актів. Зроблено висновок, що під адміністративним актом необхідно розуміти усі можливі форми прояву та юридичного закріплення відносин, які регулюються нормами адміністративного права. Обґрунтовано, що система адміністративних актів утворена: нормативними адміністративними актами, індивідуальними адміністративними актами (сприяючі адміністративні акти, обтяжуючі адміністративні акти, адміністративні акти, дія яких поширюється на третіх осіб), адміністративними договорами, адміністративними актами-діями, адміністративними актами,

вчиненими у приватноправовій формі;

– *знайшли подальший розвиток* пропозиції щодо удосконалення структури проекту Закону України «Про примусове виконання адміністративних актів», який складе серцевину інституту примусового виконання адміністративних актів. У межах цього нормативного акта мають бути визначені: суб'єкти, уповноважені на примусове виконання адміністративних актів; загальні засади процедури такого виконання; види примусових заходів; порядок заміни одного примусового засобу іншим; механізми забезпечення виконання примусових заходів;

– *знайшли подальший розвиток* пропозиції щодо введення до системи Загального адміністративного права інституту принципів адміністративного права, інституту суб'єктивних публічних прав приватних осіб, інституту адміністративної процедури, інституту публічного майна, інституту примусового виконання адміністративних актів, інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації;

– *вперше* запропоновано виділення у системі адміністративного права Особливого адміністративного права та визначено його внутрішню побудову. Базовими елементами системи Особливого адміністративного права названо адміністративно-господарське право, поліцейське право, соціальне право, адміністративно-культурне право, екологічне право, муніципальне право.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що вони, становлячи в сукупності теорію системи вітчизняного адміністративного права, можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері для подальшої розробки теорії системи адміністративного права, обґрунтування необхідності виділення у системі національного права нових підгалузей та галузей права;

– у правотворчості для визначення основних напрямків розвитку адміністративного законодавства, перспектив його систематизації (Акт впровадження у законопроектну діяльність Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією від 07 вересня 2010 р.);

– у правозастосовній діяльності для покращення діяльності суб'єктів публічного управління, пов'язаної із застосуванням норм адміністративного права;

– у навчальному процесі для підготовки лекцій, навчальних посібників, а також підручників з дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес України», «Сучасні проблеми адміністративного права та процесу» (Акт впровадження у навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 24 вересня 2010 р.; Акт впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 28 вересня 2010 р.).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконане дисертантом самостійно, з

використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права, усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора. У співавторстві опубліковано навчальний посібник «Адміністративний процес України» (2007) (здобувач розробив розділ I «Адміністративна юстиція, адміністративні суди та адміністративний процес»), навчальний посібник «Кодекс адміністративного судочинства України в схемах» (здобувачем підготовлено розділ I «Загальні положення» та розділ II «Організація адміністративного судочинства»), навчальний посібник «Адміністративний процес України» (2008) (здобувач підготував главу 3 «Учасники адміністративного процесу»), науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України (здобувачу належать коментарі до статей 4–7 Розділу I), навчальний посібник «Адміністративна юстиція в Україні» (здобувач розробив розділ I «Історичні й теоретичні засади адміністративної юстиції»), наукові статті «Вступительная статья / А. И. Елистратов. Основные начала административного права» (проаналізовано основні наукові положення наукової спадщини А. І. Єлістратова); «Уточнення завдання адміністративного судочинства як вимога сьогодення» (здобувачем з'ясовано сутність та надано характеристику публічно-правових відносин); «Адміністративне судочинство Німеччини та України через призму соціологічного дослідження» (здобувачем охарактеризовано практику адміністративного судочинства у Німеччині); «Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine: Entstehung, Entwicklung und Struktur» (здобувачем досліджено історію становлення та розвитку українського інституту адміністративної юстиції); «История становления и развития украинской административной юстиции» (здобувач з'ясував особливості становлення вітчизняного інституту адміністративної юстиції у дореволюційний період).

У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Результати проведеного дослідження, його висновки й узагальнення здобувачем були оприлюднені на десяти міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, «круглих столах», таких, зокрема, як: «Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки» (Харків, 17 березня 2006 р.), «Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення» (Сімферополь, 7–8 грудня 2006 р.), «Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики» (м. Київ, 22 грудня 2006 р.), «Актуальні проблеми роботи з персоналом у правоохоронних органах» (м. Харків, 27 листопада 2008 р.), «Державне управління та місцеве самоврядування» (м. Харків, 26 березня 2010 р.), «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Сімферополь, 16–17 квітня 2010 р.), «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 15–16 травня 2010 р.), «Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення» (м. Івано-Франківськ, 4–5 червня 2010 р.), «Demokratische Kontrolle durch die

Verwaltungsgerichtsbarkeit» (Deutschland, Göttingen, 14–18 September 2010); «Теорія і практика сучасного права» (м. Херсон, 29 жовтня 2010 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені в монографії «Система адміністративного права України» (Харків: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.), у одному науково-практичному коментарі, підготовленому у складі авторського колективу, чотирьох навчальних посібниках у співавторстві, 27 наукових статтях, 21 з яких опубліковано у вітчизняних наукових фахових виданнях, 3 – у зарубіжних наукових фахових виданнях, 3 – у нефахових наукових виданнях та 9 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, поділених на підрозділи, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 415 сторінок. Список використаних джерел складається з 491 найменування і займає 45 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими програмами, планами та темами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Загальнотеоретичний аналіз поняття «система адміністративного права» складається із чотирьох підрозділів, в яких досліджено сутність та зміст категорії «система», з'ясовано основні риси та внутрішню побудову системи права, охарактеризовано основні елементи системи адміністративного права та визначено чинники, що впливають на її утворення та формування змісту.

У **підрозділі 1.1 «Система як філософська та правова категорія»** підкреслено значення системного підходу для сучасної науки. З'ясовано історичні особливості становлення системного підходу і зроблено висновок, що результати досліджень правових явищ через призму їх системності були та подекуди й залишаються недостатньо обґрунтованими, а отже такими, що вимагають свого доопрацювання з урахуванням здобутків сучасної теорії систем.

У підрозділі проаналізовано ознаки категорії «система», результатом чого стало авторське визначення цього терміна.

Окрему увагу приділено аналізу системних понять, тісно пов'язаних з категорією «система». Обґрунтовано необхідність об'єднання останніх у три основні групи. Першу групу утворюють поняття, які належать до опису внутрішньої будови системних об'єктів. Друга група системних понять пов'язана з описом функціонування системних об'єктів. Третю групу понять складають поняття, які описують процеси розвитку системних об'єктів.

Детальному аналізу піддано сутність та зміст базових системних категорій – елемент,

частина, зв'язок, відношення, структура, організація, функція. Встановлено співвідношення окремих з них між собою, а також сформульовано пропозиції, спрямовані на поглиблення теоретичних знань про останні. На завершення аналізу системи через призму філософської думки автор доходить висновку про можливість поділу систем на: 1) статично стійкі системи; 2) динамічно стійкі системи; 3) стійкі системи, що розвиваються; 4) динамічно нестійкі системи.

На підставі дослідження категорії «система», а також її базових характеристик здобувач обґрунтовує не просто можливість, а й доцільність використання отриманих знань у правознавстві. Формуються основні переваги такого використання.

Підрозділ 1.2 «Система права: особливості становлення та сучасний стан» присвячено аналізу системи права, яка визнається більш загальним утворенням стосовно системи адміністративного права. Такий крок, на думку здобувача, забезпечує послідовність та логічність викладу матеріалу, оскільки аналіз здійснюється у напрямку від загального (система права) до окремого (система адміністративного права), сприяє більш глибокому розумінню сутності цих явищ, адже їх взаємозв'язок та взаємообумовленість настільки органічні, що вивчення одного з них з необхідністю призводить до розкриття іншого та навпаки.

Дослідження системи національного права розпочато із з'ясування історичних особливостей її становлення та розвитку. Аналізуються основні наукові погляди на систему права, сформульовані у працях дореволюційних та післяреволюційних учених-правознавців.

Визначаються особливості введення у вітчизняну правову доктрину категорій «предмет та метод правового регулювання» як основних критеріїв поділу права на галузі. Проте дисертант доходить висновку, що названі поняття не можуть претендувати на звання єдиних для усіх галузей права підстав для їх групування, оскільки більшість галузей права насправді опосередковують, наприклад, предмет регулювання не повністю, а частково, до окремих же галузей права він (предмет) взагалі не застосовується як підстава для виділення із системи права.

Окрему увагу приділено з'ясуванню позицій радянських учених щодо співвідношення поняття «система права» з термінами «систематизація», «систематика», «система законодавства». Розглянуто також погляди радянських вчених на питання про види галузей радянського права.

Вагоме місце відведено аналізу сучасних поглядів учених-правознавців на сутність системи вітчизняного права та критерії поділу її на галузі. Врешті дисертант доходить висновку, що здебільшого підхід сучасних дослідників до сутності системи права, а також критеріїв її галузевої диференціації у порівнянні з радянськими концепціями не змінився.

Наголошено на необхідності зміни підходів до з'ясування сутності та внутрішньої диференціації системи національного права. З цією метою дисертант аналізує зміст категорії «право», заперечуючи проти його тлумачення з позицій нормативізму, і формулює авторське визначення поняття «система права» та виділяє у її змісті базовий та поточний рівні.

Доведено логічність і закономірність поділу системи права на підсистему приватного та підсистему публічного права з наступним поділом кожної з них на системи більш низького рівня – системи окремих галузей приватного та публічного права. Зазначена позиція обґрунтовується шляхом поглибленого аналізу теорії поділу права на приватне та публічне. Окрему увагу приділено з'ясуванню внутрішнього змісту публічного права, який, як наголошується, визначається необхідністю правового забезпечення функціонування органів законодавчої влади, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (публічної адміністрації), органів судової влади.

У підрозділі 1.3 *«Система адміністративного права та її основні характеристики»* підкреслено необхідність врахування знань про теорію систем у ході аналізу системи адміністративного права.

З'ясування сутності та основних характеристик системи адміністративного права розпочато з встановлення співвідношення понять «система адміністративного права», «система адміністративного законодавства», «система науки адміністративного права», «система навчальної дисципліни». На цій підставі зроблено висновок, що система адміністративного права є самостійним, незалежним та цілісним утворенням, яке складається виключно з норм адміністративного права, що унеможливує розміщення у її межах елементів, котрі є структурними утвореннями інших систем – системи науки адміністративного права та системи однойменної навчальної дисципліни.

Проаналізовано основні елементи системи адміністративного права – норма адміністративного права, інститут адміністративного права, підгалузь адміністративного права, частини адміністративного права (Загальне адміністративне право та Особливе адміністративне право). Встановлено сутність та особливості адміністративно-правових відносин, останні з яких, на думку дисертанта, є своєрідним лакмусовим папірцем, за допомогою якого можна з'ясувати адміністративно-правову природу тієї або іншої правової норми.

Сформульовано авторські визначення термінів «інститут адміністративного права», «підгалузь адміністративного права» та встановлено їх співвідношення як між собою, так і між більш крупними утвореннями системи адміністративного права – його частинами.

Детальному аналізу піддано питання про причини та тенденції трансформації інститутів адміністративного права у підгалузі, а підгалузей адміністративного права – у самостійні галузі національного права.

Даючи характеристику системи адміністративного права, яку віднесено до категорії динамічно нестійких систем, автор визначає також і сутність та особливості дії зв'язків та взаємовідносин, які виникають між елементами системи адміністративного права.

У підрозділі 1.4 *«Чинники, що впливають на утворення системи адміністративного права та формування її змісту»* обґрунтовується необхідність з'ясування системоутворюючих

чинників як необхідного кроку на шляху пізнання сутності будь-якої системи, у тому числі й системи адміністративного права.

Поглиблено думку про доцільність і обґрунтованість поділу усіх системоутворюючих чинників на два види: зовнішні та внутрішні.

Досліджено сутність та види зовнішніх системоутворюючих чинників, до яких віднесено: теорію правової держави; історію становлення та розвитку адміністративного права (минуле); перспективи та тенденції розвитку адміністративного права (майбутнє), зокрема пов'язані з процесами євроінтеграції, учасником яких є Україна.

Окремо проаналізовано види та зміст внутрішніх системоутворюючих чинників, які, доповнюючи зовнішні чинники, забезпечують генезис системи адміністративного права, збереження її цілісності, структури та форми. До таких чинників віднесено: зв'язки, що виникають між нормами адміністративного права; взаємодоповнення одних норм адміністративного права іншими адміністративно-правовими нормами, а також нормами інших галузей права; процеси індукції; функціональні зв'язки; штучні системоутворюючі чинники (суб'єктивні погляди законодавця або вчених на завдання та призначення адміністративного права).

Розділ 2 «Система адміністративного права: національний та зарубіжний досвід» присвячено з'ясуванню історичних особливостей формування та розвитку системи вітчизняного адміністративного права, а також основних елементів системи адміністративного права Німеччини.

У *підрозділі 2.1 «Дореволюційне адміністративне право та його система»* наголошено на необхідності та доцільності аналізу історії адміністративного права для пізнання сутності та визначення перспектив розвитку його системи.

У роботі доводиться доцільність поділу історії вітчизняного адміністративного права на декілька часових періодів. Досліджуються особливості становлення системи адміністративного права та відповідних наукових концепцій, які були сформульовані вітчизняними вченими-адміністративістами у 1905–1917 рр.

На підставі аналізу результатів наукової творчості дореволюційних, а також сучасних учених-адміністративістів дисертант доходить висновку про наявність двох течій у науці адміністративного права – ліберальної та консервативної, представники яких принципово по-різному підходили як до оцінки призначення адміністративного права, так і до побудови його системи, яка, відповідно, мала ліберальний та консервативний вигляд.

У підрозділі детально проаналізовано погляди вчених-консерваторів (М. М. Цитович, В. В. Івановський, М. М. Белявський, І. Т. Тарасов) на систему адміністративного права та зроблено висновок, що остання у їх працях ще не набула завершеного вигляду головним чином через відсутність чіткої позиції щодо тлумачення категорії «поліція». Проте вона вже суттєво

відрізнялася від системи поліцейського права, оскільки за її межі було виведено економічні та політичні елементи, які поряд з правовими нормами наповнювали поліцейське право попереднього періоду.

Окремо досліджено наукові праці ліберальних учених-адміністративістів (В. М. Гессен, А. І. Єлістратов), які розробляли систему адміністративного права за прикладом систем французького та німецького адміністративного права. Система адміністративного права будувалася ними з огляду на концепцію правовідносин між публічною адміністрацією та приватними особами. Особливість такої системи адміністративного права, на відміну від систем, що розроблялися вченими-консерваторами, полягала у її симетричності, тобто вона містила елементи, які мали врівноважувати правовий статус приватної особи та посадової особи, переводити їх на один рівень, на рівень учасників публічно-правових відносин, наділених кореспондуючими правами та обов'язками.

Підрозділ 2.2 «Система радянського адміністративного права» присвячено характеристиці системи вітчизняного адміністративного права, яка склалася у радянський період. Наголошено, що за радянських часів система адміністративного права кілька разів змінювала свій вигляд, що було пов'язано з особливостями становлення радянської держави та права у межах окремих історичних періодів.

Окреслено особливості формування системи радянського адміністративного права у 20-х рр. XX ст. Зроблено висновок про наявність принципово відмінних поглядів на внутрішню побудову радянського адміністративного права, що пояснюється одночасною діяльністю у названій сфері як дореволюційних, так і післяреволюційних (радянських) учених-адміністративістів, наукові доробки яких піддано у роботі детальному аналізу.

Наукові праці О. Ф. Євтихієва, В. Л. Кобалевського, А. І. Єлістратова, М. П. Карадже-Іскрова, проаналізовані дисертантом, засвідчують відрив теорії адміністративного права від практики радянського державотворення, яке з кінця 20-х рр. почало активно здійснюватися у напрямку повного нехтування правами та свободами приватних осіб, що, звісно, викликало негативні зміни у системі радянського адміністративного права.

Суто радянські погляди на призначення, предмет та особливості формування системи адміністративного права наприкінці 30-х рр. XX ст. відбилися насамперед у науковій творчості С. Берцинського, С. Студенікіна, І. Євтихієва, В. Власова. Проаналізовано систему та охарактеризовано основні інститути радянського адміністративного права, а також пояснено причини невключення до системи радянського адміністративного права інституту адміністративного розсуду, адміністративного договору, інституту відповідальності держави за шкоду, завдану приватним особам її представниками, та інституту адміністративної юстиції.

У підрозділі 2.3 «Сучасні системи зарубіжного адміністративного права (на прикладі

адміністративного права Німеччини)» пояснюється значення зарубіжного досвіду для пізнання сутності сучасного адміністративного права, його системи, обґрунтовується тісний зв'язок теорії німецького адміністративного права з теорією вітчизняного адміністративного права.

Автором охарактеризована система сучасного адміністративного права Німеччини, у змісті якої виділяється Загальне адміністративне право та Особливе адміністративне право.

Розглянуто внутрішнє наповнення (інститути) Загального адміністративного права Німеччини – інститут основних принципів та понять адміністративного права, інститут організації адміністрації, інститут адміністративної процедури, інститут адміністративного акта, інститут виконання адміністративних рішень, інститут матеріальної відповідальності держави за шкоду, яка виникла унаслідок порушення державним службовцем його службових обов'язків.

Поряд із Загальним адміністративним правом автором досліджується і внутрішня побудова Особливого адміністративного права Німеччини, яка складається з окремих підгалузей права, серед яких центральне місце відведено поліцейському праву та праву охорони громадського порядку, публічному будівельному праву, комунальному праву, праву публічної служби, адміністративно-господарському праву, праву охорони навколишнього природного середовища, соціальному праву.

Розділ 3 «Загальне адміністративне право та його внутрішня побудова» складається з трьох підрозділів, присвячених з'ясуванню внутрішньої побудови, а також тенденцій реформування Загального адміністративного права.

У *підрозділі 3.1 «Сучасний стан та завдання Загального адміністративного права»* розглянуто основні наукові концепції, пов'язані із визначенням критеріїв віднесення певних норм адміністративного права до категорії загальних, тобто тих, що мають бути розміщені у межах Загального адміністративного права.

Дисертант доводить необхідність перегляду завдань, які покладаються на Загальне адміністративне право, а також побудови на їх підставі системи останнього. Досягнення зазначеної мети розпочато із ревізії термінології, яка вживається у адміністративно-правових актах, оскільки термінологія, на переконання здобувача, багато у чому визначає межі як нормативного регулювання суспільних відносин та правозастосовчої практики, так і дослідження відповідних юридичних явищ.

Визначення переліку завдань сучасного Загального адміністративного права здійснюється у дисертації через призму аналізу положень Конституції України, зокрема ст. 3 та ч. 2 ст. 19 Основного Закону. Виходячи із системного аналізу названих, а також деяких інших статей Конституції України, пояснюється необхідність введення до системи Загального адміністративного права інституту суб'єктивних публічних прав приватних осіб, інституту адміністративної процедури, інституту публічного майна, інституту виконавчого провадження, інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії (рішення), прийняті щодо

приватних осіб. Окремо у роботі з'ясовується місце інституту правового статусу публічної адміністрації у системі адміністративного права.

Доведено необхідність та доцільність введення у адміністративно-правову доктрину терміна «Загальне адміністративне право».

У *підрозділі 3.2 «Основні структурні елементи Загального адміністративного права»* головну увагу зосереджено на з'ясуванні сутності та змісту інститутів Загального адміністративного права.

Досліджено зміст інституту принципів адміністративного права. Під принципами адміністративного права у роботі розуміються основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Принципи адміністративного права, які визнаються підвидом галузевих правових принципів, поділяються на загальні та спеціальні.

Аналіз інституту суб'єктивних публічних прав приватних осіб дозволив зробити висновок, що саме через названий інститут відбувається зміна призначення та ролі сучасного адміністративного права. Виділено окремі групи (види) суб'єктивних публічних прав приватних осіб.

Інститут адміністративної процедури визнано центральним інститутом Загального адміністративного права. Доводиться необхідність розширення предмета правового регулювання названого інституту за рахунок поширення регулюючого впливу його норм не тільки на зовнішню, але і внутрішню діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Окремо досліджено зміст та призначення підінститутів названого правового утворення, зокрема, підінституту адміністративного акта та підінституту адміністративного розсуду.

Розглянуто призначення інституту публічного майна та виділено види такого майна, правовий статус якого, на думку здобувача, має бути закріплено у нормах адміністративного права.

Наголошено, що інститут примусового виконання адміністративних актів створює правові умови для примусового виконання публічною адміністрацією прийнятих нею адміністративних актів. У підрозділі встановлено співвідношення інституту примусового виконання адміністративних актів та інституту адміністративного примусу, відтак висловлено пропозиції щодо необхідності трансформації інституту адміністративного примусу в інститут примусового виконання адміністративних актів.

З'ясовано призначення, зміст та напрямки нормативного розвитку інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації.

У *підрозділі 3.3 «Інститути адміністративного права та їх трансформація у підгалузі*

(галузі) національного права» звернуто увагу на постійні трансформаційні процеси, що відбуваються у межах системи адміністративного права і пов'язуються з перетворенням інститутів адміністративного права у підгалузі та галузі права. З огляду на це, автор доводить необхідність виведення за межі Загального адміністративного права інституту державної служби, інституту адміністративної відповідальності та інституту адміністративної юстиції.

Аналіз змісту та призначення інституту державної служби здійснюється через призму історичного та зарубіжного досвіду, а також сучасних тенденцій його нормативного регулювання. Обґрунтовано доцільність перетворення інституту державної служби у підгалузь Особливого адміністративного права – право публічної служби (службове право).

Детально з'ясовуються особливості становлення, розвитку, а також сучасні аспекти реформування інституту адміністративної відповідальності. З посиланням на положення чинних нормативних актів, напрацювання вітчизняних та зарубіжних учених-адміністративістів доводиться думка про необхідність виведення інституту адміністративної відповідальності за межі Загального адміністративного права з наступним його розміщенням у системі Особливого адміністративного права.

Підрозділ завершується аналізом інституту адміністративної юстиції. Дисертант доходить висновку, що адміністративно-процесуальне право (адміністративний процес) як правова форма інституту адміністративної юстиції, пройшовши тривалий історичний шлях свого розвитку, набуло ознак галузі національного права і має посісти самостійне місце у його системі.

Розділ 4 «Особливе адміністративне право та його складові елементи» складається з двох підрозділів, присвячених з'ясуванню сучасних тенденцій розвитку Особливого адміністративного права.

У *підрозділі 4.1 «Сучасний стан та тенденції розвитку Особливого адміністративного права»* досліджено погляди вітчизняних учених-адміністративістів на призначення та зміст Особливої частини адміністративного права. Проведений аналіз засвідчив, що далеко не завжди існуючі концепції відповідають завданню та перспективам розвитку сучасного українського адміністративного права. Як наслідок, доводиться необхідність зміщення акцентів у призначенні Особливого адміністративного права з регулювання управлінської діяльності на регулювання відносин, які виникають у сфері діяльності публічної адміністрації.

Дисертант зупиняється також і на з'ясуванні сутності та змісту терміна «державне управління», котрий нині посідає центральне місце у адміністративно-правовій доктрині. Зроблено висновок про суттєве звуження названого терміна у порівнянні з тим змістом, який вкладався у нього за радянських часів. Відтак доводиться необхідність розглядати державне управління як складовий елемент категорії «публічне управління».

Обґрунтовано необхідність трансформації Особливої частини адміністративного права в Особливе адміністративне право також і через призму позитивного впливу такого кроку на вітчизняну адміністративно-правову науку, а також практику викладання дисципліни «Адміністративне право» у юридичних навчальних закладах.

Простежено тенденції щодо виділення у системі національного права «молодих» галузей права, які, на переконання дисертанта, мають стати складовими елементами Особливого адміністративного права.

У підрозділі 4.2 «Підгалузі Особливого адміністративного права як складові елементи його системи» з'ясовано зміст деяких нових галузей права (етнополітичне право, митне право, соціальне право, інформаційне право, ядерне право) та пояснення науковців щодо необхідності їх існування, а також місця розташування у системі національного права. В результаті дисертант констатує недостатню обґрунтованість викладених наукових позицій, оскільки вони ґрунтуються на застарілих методологічних засадах. Критичному аналізу піддано концепцію «комплексний правовий інститут (галузь права)» та доведено неможливість її подальшого використання у сфері правової науки і адміністративно-правової науки, зокрема.

З посиланням на норми Конституції України, а також враховуючи призначення адміністративного права, зроблено висновок, що система Особливого адміністративного права повинна будуватися через призму сфер відповідальності публічної адміністрації. Ці сфери, з одного боку, є тими межами, за які публічна адміністрація не повинна виходити у процесі свого функціонування, а з іншого – саме у їх межах і складаються відносини між нею та приватними особами, які їй повинні регулюватися нормами Особливого адміністративного права.

Детально досліджено призначення та зміст окремих, найбільш значущих, тобто тих, необхідність існування яких випливає з вимог Конституції України, підгалузей Особливого адміністративного права – адміністративно-господарського права, поліцейського права, соціального права, адміністративно-культурного права, екологічного права, муніципального права.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у розробленні на основі аналізу чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативних актів, узагальнення практики їх реалізації, а також вивчення вітчизняних та зарубіжних теорій оновленої концепції системи адміністративного права України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Доведено, що категорія «система» характеризується значною кількістю ознак, проте для з'ясування її сутності необхідно концентрувати увагу лише навколо найбільш визначальних.

Йдеться про цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних елементів системи, пов'язаність системи із середовищем, ієрархічність системи.

Зроблено висновок, що системний підхід дуже ефективний під час аналізу складних динамічних об'єктів, яким притаманна багатовимірність, поліструктурність, тобто тих, що мають декілька якісних характеристик, специфічних ліній та закономірностей розвитку. Усіма цими ознаками, безперечно, володіє й право, що, з одного боку, дозволяє, а з іншого, – зобов'язує вивчати останнє із системних позицій.

Акцентовано увагу на тому, що наукові дослідження, у яких поєднується юридичний (правовий) інструментарій з філософськими уявленнями про систему та тими, що використовуються у системному аналізі як загальнонауковому методі, дозволяють: розглядати право як складне, цілісне утворення, виявляти його компоненти та стійкі зв'язки між ними; відкрити багатоплановий, різнорівневий підхід до права; виявити закономірності розвитку права; зрозуміти процес утворення права як системи шляхом виявлення відповідних системоутворюючих факторів; синтезувати накопичені правовою наукою знання про право, правові норми, правовідносини, правосвідомість, праворозуміння, інші правові явища; пізнати усю сукупність зв'язків, притаманних правовій матерії, зрозуміти глибину та складність юридичної форми суспільних відносин щодо правової цілісності; досягти впорядкованої та послідовної побудови знань про об'єкт дослідження – право; забезпечити відповідність структури знань про право структурі останнього.

Зроблено висновок, що не дивлячись на зміну державно-політичного устрою, яка відбулася на теренах колишнього СРСР у 90-х рр. ХХ ст., у багатьох випадках підхід сучасних дослідників до сутності системи права, а також критеріїв її галузевої диференціації не змінився. Як і 30–40 років тому, система права, особливо у навчальній літературі, визначається як внутрішня структура права, що виражається в єдності та узгодженості усіх діючих норм права даної держави, а також в їх розподілі по галузях та інститутах. Критеріями такого розподілу називається предмет та метод правового регулювання.

Дисертантом доведено, що таке визначення системи права містить у собі надзвичайно принципові вади. У даному випадку мова йде, по-перше, про неузгодженість визначення системи права із значенням терміна «система». По-друге, у ході дослідження системи права не здійснюється аналіз категорії «право», тобто того об'єкта, який намагаються розглянути із системних позицій. По-третє, групування правових норм, об'єднаних у межах системи права, здійснюється на підставі ознак (властивостей), які їм не належать. Як підстава для класифікації правових норм використовуються особливості суспільних відносин, останні з яких утворюють самостійну соціальну систему. По-четверте, не береться до уваги той факт, що подібні погляди на систему права повторюють концепцію системи радянського права, сформульовану штучно у

межах радянської правосвідомості, радянського визначення права та положень матеріалістичної діалектики, у рамках яких право визнавалося похідним від суспільних відносин явищем. З впевненістю можна сказати, що диференціація радянського права залежно від предмета правового регулювання стала відповіддю радянської науки буржуазній науці, намаганням показати принципову різницю між радянським та буржуазним правом.

Центральним елементом категорії «система права» визнано поняття «право». Зроблено висновок, що система права має два рівні: базовий та поточний. У межах базового рівня зосереджено норми, вироблені протягом усього часу існування людства, які діють незалежно від будь-яких змін та уособлюються перш за все у принципах права – верховенстві права, справедливості, рівності, правової держави. Норми базового рівня існують об'єктивно, незалежно від волі та бажання законодавця, окремих осіб. Тому у межах цього рівня система права є об'єктивним утворенням. Зазначений рівень стає основою для формування поточного рівня системи права, внутрішній обсяг якого залежить від багатьох чинників – розвитку правосвідомості, культурного рівня, форми правління, активності законодавчого процесу тощо, що дозволяє, як наслідок, вести мову про його суб'єктивні характеристики. В ідеальному варіанті названі рівні системи права мають узгоджуватися між собою, функціонувати у межах однієї мети – досягнення збалансованого та узгодженого з потребами окремої особи, суспільства та держави регулювання суспільних відносин. Розрив між базовим та поточним рівнем призводить відповідно до виникнення суперечностей між правом та законом, деструктивних процесів усередині системи права.

Встановлено, що система права, будучи динамічним утворенням, постійно змінює свою внутрішню структуру через взаємозв'язок та взаємодію своїх елементів, а тому розмежування цих елементів стає просто неможливим. Це проявляється і на практичному рівні, де норми публічного права під час регулювання публічно-правових відносин доповнюються нормами приватного права і навпаки. Отож, досліджуючи складові елементи системи права – систему приватного та систему публічного права, систему галузевого права, слід постійно пам'ятати, що вислів «самостійна галузь» є певною мірою абстрактним, своєрідною догматичною моделлю, яка дозволяє у першу чергу досягти виконання теоретичних завдань – зрозуміти складність та певним чином пізнати внутрішню побудову системи права, здійснити систематизацію правового матеріалу для його вивчення, викладання тощо. Проте у сфері правозастосування говорити про існування дійсно самостійних галузей права навряд чи можливо. У зв'язку з цим логічним постає висновок, що система права є скоріше комплексним, ніж галузевим утворенням, яка має своїм завданням окреслення передусім зовнішніх меж права.

Доведено, що система адміністративного права складається з елементів, під якими пропонується розуміти писані та неписані норми адміністративного права (далі – норми

адміністративного права). Саме норма адміністративного права, а не інститут чи підгалузь, є базовим елементом системи адміністративного права. Це можна пояснити зокрема тим, що норма адміністративного права виступає найбільш стійким правовим утворенням, тоді як інститути, підгалузі адміністративного права можуть виникати та зникати, об'єднуватися та роз'єднуватися, тобто вони є більш рухливими та мобільними правовими явищами порівняно з нормою. Проте система адміністративного права не може своїм базисом мати нестабільні елементи, адже це негативно вплине на її стабільність та функціональність.

Зроблено висновок, що елементи системи адміністративного права – норми адміністративного права – можуть утворювати певні групи. Це стає можливим у тому разі, коли зв'язок між нормами адміністративного права всередині групи починає відрізнятися від характеру зв'язку між самими групами, що викликається різним функціональним призначенням системи адміністративного права та її підсистем – систем інститутів адміністративного права та систем підгалузей адміністративного права.

Акцентовано увагу на тому, що система адміністративного права містить у собі певний набір зв'язків між своїми елементами, які, з одного боку, сприяють об'єднанню численних норм адміністративного права у єдине ціле та надають системі стійкого характеру, а з іншого, – дозволяють останній розвиватися, наповнюватися новими нормами й позбуватися застарілих, активно реагувати на зміни як всередині системи, так і зовні.

Дисертант дійшов висновку, що необхідність вивчення системоутворюючих чинників, які впливають на утворення системи адміністративного права та формування її змісту, пов'язана з потребою з'ясувати ті сили, які об'єднують множину (окремі частини, численні елементи) в одну систему. Доведено, що саме через вивчення останніх можна зрозуміти як утворюється, існує, функціонує, розвивається названа система, як вона зберігає свою цілісність, структуру, форму, ту особливість, яка дозволяє відрізнити систему адміністративного права від інших галузевих систем права.

Системоутворюючі чинники поділено на два види: зовнішні та внутрішні. Під першими запропоновано розуміти чинники середовища, які сприяють виникненню та розвитку систем. Інакше кажучи, зовнішні системоутворюючі чинники – це такі сили, які сприяють утворенню системи, але водночас є чужими для її елементів, не обумовлюються та не викликаються внутрішньою необхідністю до об'єднання. Зовнішні системоутворюючі чинники сприяють формуванню зовнішньої оболонки системи адміністративного права і наповненню її відповідними елементами. Що ж стосується внутрішніх системоутворюючих чинників, то під це визначення підпадають ті з них, які породжуються окремими елементами, групами елементів (частинами) або усією множиною, поєднаною у систему. Їх завдання полягає у забезпеченні надійного об'єднання

та взаємодії елементів системи, обмежених зовнішньою оболонкою системи адміністративного права.

Проведено історичний аналіз наукових підходів до побудови концепції системи радянського адміністративного права, на підставі якого доведено, що остання формувалася під впливом та тиском радянської державної ідеології. Суть цієї ідеології зводилася до того, що у радянській державі повністю заперечувався принцип розподілу влади, не визнавався поділ права на публічне та приватне, не було чіткого розмежування між законом та адміністративним актом. Все це, як наслідок, безпосереднім чином вплинуло і на радянське адміністративне право, яке, втративши засадничі принципи для свого прогресивного становлення і розвитку, поступово перетворилося у безформний наріст у системі радянського права, обмежуючись регулюванням лише одного виду суспільних відносин – управлінських. Радянське адміністративне право було орієнтоване майже виключно на забезпечення функціонування апарату державного управління, оскільки саме для цього апарату, для задоволення його потреб і видавалися норми права взагалі та норми адміністративного права зокрема. Інакше кажучи, і норми радянського адміністративного права, і норми дореволюційного поліцейського права являли собою не що інше як інструкції держави, звернуті до її агентів.

Встановлено, що система німецького адміністративного права побудована з урахуванням завдання, що покладається на дану галузь права у правовій та соціальній державі і полягає у надійному та всеохоплюючому правовому регулюванні відносин, які виникають між приватними особами та публічною адміністрацією у процесі функціонування останньої. З огляду на це, кількість інститутів Загального адміністративного права в Німеччині є чітко обмеженою, з одного боку, структурою правовідносин, а з іншого, – необхідністю забезпечення можливостей для їх виникнення, зміни та припинення. Що ж стосується системи Особливого адміністративного права, то вона чітко орієнтована на сфери діяльності публічної адміністрації.

Визначення переліку завдань сучасного Загального адміністративного права, а також його змісту здійснено через призму положень Конституції України, яка, закріпивши основи правового статусу приватної особи, чітко визначила, що віднині функціонування держави здійснюється задля забезпечення потреб приватної особи, її прав, свобод та законних інтересів. Отже, норми Конституції України є, фактично, завданнями для Загального адміністративного права, положення якого спрямовуються на: а) утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії з публічною адміністрацією, її органами і посадовими особами; б) визначення досконалих процедур функціонування публічної адміністрації, а також створення необхідних для її функціонування умов та засобів; в) запровадження механізму відповідальності публічної адміністрації за незаконні дії та рішення, вчинені або прийняті її агентами.

Зроблено висновок, що наповнення Загального адміністративного права конкретними

інститутами здійснюється з урахуванням тих завдань, які покладаються на дану галузь права на тому або іншому етапі історичного розвитку держави. Система Загального адміністративного права наразі представлена наступними інститутами: інститутом принципів адміністративного права; інститутом суб'єктивних публічних прав приватних осіб; інститутом адміністративної процедури; інститутом публічного майна; інститутом примусового виконання адміністративних актів; інститутом матеріальної відповідальності публічної адміністрації.

Встановлено, що система адміністративного права являє собою правове утворення, яке знаходиться у постійному русі. Вона розвивається та ускладнюється разом із розвитком та ускладненням суспільних відносин, на регулювання яких спрямовуються норми адміністративного права. Це, власне, й пояснює виникнення нових інститутів адміністративного права, їх трансформацію у підгалузі, а подекуди і у самостійні галузі права. Цей процес характерний не лише для вітчизняного, але й для зарубіжного адміністративного права.

Система адміністративного права взагалі та система Загального та Особливого адміністративного права зокрема, як наголошено у роботі, не можуть формуватися лише ґрунтуючись на суб'єктивних уявленнях науковців про їх структуру, оскільки це неодмінно створить прірву між правовою теорією та реальними потребами правового регулювання. Тому будь-який інститут адміністративного права, перш ніж бути введеним до системи адміністративного права або виведеним за її межі, має бути перевірений на узгодженість із усією сукупністю системоутворюючих чинників, які визначають внутрішню побудову названої галузі права.

Доведено, що тенденції розвитку сучасного адміністративного права вимагають зміщення акцентів щодо завдань Особливого адміністративного права, норми якого, відповідно, повинні регулювати не управлінські відносини, а відносини, що виникають у сфері функціонування публічної адміністрації. За такого підходу завдання правового регулювання Особливого адміністративного права полягатиме у тому, щоб з максимальною чіткістю та повнотою визначити абсолютно усі аспекти спілкування суб'єктів публічної адміністрації з приватними особами, розтлумачити ті категорії, які характеризуються невизначеністю або неконкретністю. Тут немає ніяких обмежень, пов'язаних з необхідністю дотримуватися природної нерівності статусів суб'єкта та об'єкта управління, а є лише завдання врегулювати усі «точки зіткнення» приватних осіб та носіїв публічних повноважень.

Акцентовано увагу на тому, що сучасне адміністративне право регулює не тільки відносини управлінського характеру, котрі виникають у ході здійснення державного управління, а ще й певну сукупність відносин, що мають місце, зокрема, при інформуванні населення, узгодженні із суб'єктами підприємницької діяльності меж земельної ділянки, укладанні адміністративних договорів, використанні приватноправових форм виконання публічних завдань тощо, що також

накладає свій відбиток на зміст Особливого адміністративного права.

Зроблено висновок, що норми адміністративного права, через які здійснюється державне регулювання суспільних відносин у відповідних сферах взаємодії публічної адміністрації та приватних осіб, утворюють окремі підгалузі, які формують систему Особливого адміністративного права, яка має прийти на зміну Особливій частині адміністративного права. Поділ Особливого адміністративного права на підгалузі максимальною мірою відповідає структурі адміністративного права, яка, відповідно, має складатися не з інститутів управління, а з інститутів та підгалузей права. Поряд з цим, у межах підгалузі права можуть бути виділені норми, які регулюватимуть не лише управлінські, але й публічно-сервісні відносини, що складаються у сучасних умовах між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. Подібний поділ Особливого адміністративного права позитивно вплине також і на формування системи кореспондуючих прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин.

Доведено, що система Особливого адміністративного права має будуватися з огляду на перелік обов'язків (функцій) публічної адміністрації. Порядок реалізації кожної з таких функцій, а відповідно регулювання відносин, що будуть виникати у цій сфері між публічною адміністрацією та приватними особами всередині публічної адміністрації, а також між останньою та іншими суб'єктами публічного права, має здійснюватися за рахунок окремої підгалузі Особливого адміністративного права. За таких умов система Особливого адміністративного права буде завжди орієнтуватися на свій подальший розвиток насамперед у напрямку диференціації підгалузей, що є абсолютно нормальним позитивним процесом, який вже давно спостерігається у національному праві.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографії, підручники та навчальні посібники:

1. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.
2. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України в схемах [Навчальний посібник для юрид. вузів і фак. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко, Г. О. Пономаренко та ін.] ; за ред. А. Т. Комзюка. – Х. : Юстініан, 2008. – 144 с.

4. Адміністративний процес України : навч. посіб. / [Пономаренко Г. О., Комзюк А. Т., Бевзенко В. М.] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. Х. : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. 210 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов [та ін.] ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент ; Істина. – 2009. – 823 с.
6. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.

Наукові статті та тези доповідей і наукових повідомлень:

7. Мельник Р. С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ України / Р. С. Мельник // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 97–101.
8. Мельник Р. С. Яким бути циклу адміністративно-правових дисциплін у юридичному навчальному закладі? / Р. С. Мельник // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 27. – С. 309–402.
9. Мельник Р. С. Административно-процессуальное и административно-процедурное право как новые учебные дисциплины / Р. С. Мельник // Проблемы правоведения. – 2005. – В. 3. – С. 47–52.
10. Мельник Р. С. Склад і основи правового становища суддів адміністративних судів Німеччини / Р. С. Мельник // Право України. – 2006. – № 12. – С. 120–123.
11. Мельник Р. С. Інститут адміністративної відповідальності та сучасні проблеми систематики адміністративного права / Р. С. Мельник // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : збірник наук. праць. – Донецьк, 2007. – № 1. – С. 147–153.
12. Мельник Р. С. Оновлення системи адміністративного права України – вимога сьогодення / Р. С. Мельник // Правова інформатика. – 2007. – № 3 (15). – С. 52–56.
13. Кузниченко С. А. Вступительная статья / С. А. Кузниченко, Р. С. Мельник // А. И. Елистратов. Основные начала административного права. – Симферополь : Новая эра, 2007. – С. 6–11.
14. Мельник Р. С. Система особливої частини адміністративного права України: якій їй бути сьогодні? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2008. – № 2. – С. 23–27.
15. Мельник Р. С. Теорія правової держави та її вплив на виникнення адміністративного права та формування його системи / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 42–48.

16. Мельник Р. С. Щодо розуміння змісту категорії «система адміністративного законодавства» / Р. С. Мельник // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 42. – С. 179–187.
17. Мельник Р. С. Від чого залежить ефективність здійснення адміністративного судочинства? / Р. С. Мельник // Вісник господарського судочинства України. – 2008. – № 5. – С. 154–159.
18. Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Р. С. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55–64.
19. Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» і «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві / Р. С. Мельник // Право і безпека. – 2009. – № 2. – С. 24–30.
20. Комзюк А. Т. Уточнення завдання адміністративного судочинства як вимога сьогодення / А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – Вип. 45. – С. 90–97.
21. Мельник Р. С. Адміністративне судочинство Німеччини та України через призму соціологічного дослідження / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 2. – С. 59–70.
22. 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.
23. Мельник Р. Новий погляд на стару статтю (до аналізу наукової спадщини М. Карадже-Іскрова) / Р. Мельник // Право України. – 2010. – № 2. – С. 258–266.
24. Мельник Р. С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості / Р. С. Мельник // Право і Безпека. – 2010. – № 2 (34). – С. 55–59.
25. Мельник Р. С. Інститут адміністративної юстиції у системі українського права / Р. С. Мельник // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 618–623 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10mrccup.pdf>.
26. Мельник Р. Система вітчизняного адміністративного права та євроінтеграція України: до питання пошуку взаємозв'язку / Р. Мельник // Право України. – 2010. – № 8. – С. 116–122.
27. Мельник Р. С. Система адміністративного права у наукових працях М. П. Карадже-Іскрова / Р. С. Мельник // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. – 2010. – Вип. 82. – С. 103–106.

28. Komzjuk A. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine: Entstehung, Entwicklung und Struktur / A. Komsjuk, R. Melnyk., V. Bewsenko, T. Mann // Osteuropa Recht. – 2010. – Heft 3. – S. 249–271.
29. Мельник Р. С. Інститут державної служби чи службове право? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 65–70.
30. Комзюк А. Т. История становления и развития украинской административной юстиции / А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко // Ученые труды Академии МВД Республики Казахстан. – 2010. – № 1 (22). – С. 125–131.
31. Мельник Р. С. Системний підхід у правознавстві / Р. С. Мельник // Підприємництво, господарство та права. – 2010. – № 11. – С. 3–6.
32. Мельник Р. С. Деякі нариси з історії формування наукових поглядів на систему вітчизняного права / Р. С. Мельник // Право і Безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 60–65.
33. Мельник Р. С. Муніципальне право у системі національного права / Р. С. Мельник // Центральноукраїнський правничий часопис Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС : збірник наук. праць. – Кіровоград, 2010. – Спеціальний випуск. – С. 31–36.
34. Мельник Р. С. Контрольні процедури в діяльності міліції громадської безпеки: деякі невирішені питання / Р. С. Мельник // Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 17 березня 2006 р.). – Х. : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2006. – С. 62–65.
35. Мельник Р. С. Інститут адміністративної відповідальності та проблеми систематики адміністративного права / Р. С. Мельник // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 2-х ч., 7–8 грудня 2006. – Сімферополь, 2006. – Ч. 2. – С. 133–138.
36. Мельник Р. С. Чи не настав час реформування системи адміністративного права України? / Р. С. Мельник // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики : матеріали наук.-практ. конф. (22 грудня 2006 р., м. Київ). – С. 112–114.
37. Мельник Р. С. Інститут державної служби та його місце у системі адміністративного права / Р. С. Мельник // Актуальні проблеми роботи з персоналом у правоохоронних органах : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 листопада 2008 р.) / за ред. проф. А. Т. Комзюка та проф. М. І. Іншина. – Х. : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2008. – (370 с.) С. 44–46.
38. Мельник Р. С. Інститут адміністративної юстиції: яке місце він має зайняти у системі українського права? / Р. С. Мельник // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнародного наукового конгресу, 26 березня 2010 р. – Х. : Вид-во Хар РІ НАДУ «Магістр», 2010. – С. 72.

39. Мельник Р. С. Господарсько-адміністративне право у системі адміністративного права Німеччини / Р. С. Мельник // Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи. Збірник наукових праць. Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (16–17 квітня 2010 року) / Відп. за вип. Поляков І. І. – Сімферополь : КРП «Видавництво Кримнавчпеддержвидав», 2010. – 149–150 с.

40. Мельник Р. С. Інститут адміністративного договору у системі адміністративного права: деякі вихідні позиції / Р. С. Мельник // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., 15–16 травня 2010 р. / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми : ФОП Ляпощенко Л. Г., 2010. – С. 465–468.

41. Мельник Р. С. Євроінтеграція як один з факторів формування системи сучасного адміністративного права / Р. С. Мельник // Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 4–5 червня 2010 р.). – Івано-Франківськ : ПОЮ ЛьвДУВС, 2010. – С. 246–249.

42. Мельник Р. С. Від системного підходу у філософії до системного підходу у правовій науці / Р. С. Мельник // Теорія і практика сучасного права : зб. матеріалів I Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Херсон, 29 жовтня 2010 р.). – Херсон : Айлант, 2010. – Т. 1. – С. 74–77.

АНОТАЦІЇ

Мельник Р. С. Система адміністративного права України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2010.

Дисертацію присвячено аналізу системи адміністративного права України. Уточнюється зміст категорії «система» через призму філософської думки та правознавства. З'ясовуються особливості становлення та сучасний стан системи права. Формулюється визначення поняття система адміністративного права та вивчаються складові елементи останньої. Досліджуються чинники, що впливають на утворення системи адміністративного права та формування її змісту.

Аналізуються дореволюційне адміністративне право та його система. Характеризуються система радянського адміністративного права, а також система адміністративного права зарубіжних країн (на прикладі адміністративного права Німеччини).

Досліджується сучасний стан та завдання Загального адміністративного права. Аналізуються основні структурні елементи Загального адміністративного права. Доводиться необхідність трансформації окремих інститутів адміністративного права у підгалузі (галузі) національного права.

З'ясовується сучасний стан та тенденції розвитку Особливого адміністративного права. Аналізуються підгалузі Особливого адміністративного права – адміністративно-господарське право, поліцейське право, соціальне право, адміністративно-культурне право, екологічне право, муніципальне право.

Сформульовано низку конкретних пропозицій теоретичного та практичного характеру, спрямованих на удосконалення системи адміністративного права України.

Ключові слова: система, система права, система адміністративного права, адміністративне право, норма права, інститут, підгалузь права, галузь права.

Мельник Р. С. Система адміністративного права України. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2010.

Диссертация посвящена анализу системы административного права Украины. В работе уточняется содержание категории «система», под которой автор предлагает понимать целостный комплекс отграниченных, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом элементов, образующий особенное единство со средой и являющийся одновременно элементом системы более высокого порядка. Отдельное внимание уделяется объяснению значения системного подхода для проведения исследований в сфере правоведения. С позиций исторического развития объясняется современное состояние системы права, а также необходимость отказа от дифференциации отраслей права на основании предмета и метода правового регулирования. Уточняются сущность и основные характеристики системы административного права, на основании чего сделан вывод, что система административного права является самостоятельным, независимым и целостным образованием, состоящим исключительно из норм административного права, что делает невозможным размещение в ее границах элементов, которые являются структурными образованиями других систем – системы науки административного права та системы одноименной учебной дисциплины. Исследуются факторы, которые влияют на образование системы административного права и формирование ее содержания. Развивается мысль о целесообразности и обоснованности разделения всех системообразующих факторов на два вида: внешние и внутренние.

Анализируются дореволюционное административное право и его система. Обосновывается мысль о наличии двух течений в дореволюционной науке административного права – либерального и консервативного. Исследуются особенности формирования системы советского административного права в рамках различных исторических этапов существования СРСР. Объясняется значение зарубежного опыта для познания сущности современного

административного права, а также его системы, обосновывается тесная связь теории немецкого административного права с теорией отечественного административного права. Исследуется система современного административного права Германии.

Доказывается необходимость пересмотра задач, которые возлагаются на Общее административное право, а также построения на их основе системы последнего. Определение перечня задач современного Общего административного права осуществляется через призму анализа положений Конституции Украины. Исследуются назначение и содержание основных институтов Общего административного права – института принципов административного права, института субъективных публичных прав частных лиц, института административной процедуры, института публичного имущества, института принудительного исполнения административных актов, института материальной ответственности публичной администрации. Доказывается необходимость выведения за рамки Общего административного права института государственной службы, института административной ответственности и института административной юстиции.

Исследуются взгляды отечественных ученых-административистов на назначение и содержание Особенной части административного права, а также доказывается необходимость ее трансформации в Особенное административное право. Объясняется необходимость смещения акцентов в назначении Особенного административного права с регулирования управленческой деятельности на регулирование отношений, которые возникают в сфере деятельности публичной администрации. Анализируются подотрасли Особенного административного права – административно-хозяйственное право, полицейское право, социальное право, административно-культурное право, экологическое право, муниципальное право.

Сформулирован ряд конкретных предложений теоретического и практического характера, направленных на усовершенствование системы административного права Украины.

Ключевые слова: система, система права, система административного права, административное право, норма права, институт, подотрасль права, отрасль права.

Melnyk R. S. The System of Administrative Law of Ukraine. – *Manuscript.*

Thesis for a doctoral degree by specialty 12.00.07. – administrative law and procedure; financial law; informational law. Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2010.

This thesis is devoted to the research of Ukrainian system of administrative law. The contents of the category «system» in the light of philosophical thought and science of law is specified. Peculiarities of formation and modern state of the system of law are ascertained. The system of administrative law and its main characteristics are studied. Factors influencing on the system of administrative law and its contents formation are researched.

Pre-revolutionary administrative law and its system are analyzed. Soviet system of administrative

law and German system of administrative law are studied. Modern state and tasks of General administrative law are researched. The main structural elements of General administrative law are studied. Necessity of some institutions of administrative law transformation into subbranches (branches) of national law is grounded.

Modern state and tendencies of development of Special administrative law is ascertained. Subbranches of Special administrative law such as administrative and economic law, police law, social law, administrative and cultural law, ecological law, municipal law are analyzed.

A number of concrete offers of theoretical and practical character directed on improvement of the system of administrative law of Ukraine is formulated.

Key words: system, system of law, system of administrative law, administrative law, rule of law, institution, law subbranch, law branch.