

УДК 342.9.001.73

*Н.В. Александрова*

## РЕФОРМУВАННЯ ЗМІСТУ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО» У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ

Майже дев'ять років минуло з часу проведення I Національної науково-теоретичної конференції «Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування», на якій, здається, вперше ставились та обговорювались такі важливі й до сьогодні питання, як: доктринальні аспекти реформування адміністративного права, оновлення змісту адміністративного права та його значення для юридичної освіти та багато інших важливих питань. І якщо стосовно реформування адміністративного права можна сказати, що процес все ж рухається, можливо, не так швидко, як планувалось, то про значення адміністративного права для юридичної освіти, на жаль, на конференціях з адміністративного права не згадувалось [1, с. 126-128].

За останні роки зроблено значний поступ вперед у формуванні нової доктрини адміністративного права. Сьогодні ми вже впевнено можемо говорити про таку фундаментальну категорію, як «публічна адміністрація», про співвідношення управлінських і публічно-сервісних відносин у сфері адміністративного права, дискреційні повноваження органів публічної адміністрації, розмежування адміністративних та політичних посад у державних органах, деліктоздатність юридичних осіб, адміністративні договори, надання адміністративних послуг, адміністративне судочинство – перелік можна продовжувати. Це вже є досягненням, оскільки 1998 року більшість цих питань звучала в ракурсі «постановки проблеми». Ці питання станом на 2007 рік отримали не лише теоретичне підґрунтя (при цьому, звичайно, не можна заперечувати різного ступеня дослідженості цих питань), а й певне закріплення в законодавстві, і це, одно-значно, є кроком вперед.

Ці зміни вже дозволяють ставити питання про радикальне оновлення змісту адміністративного права як навчальної дисципліни. Немає потреби описувати, яку важливу роль відіграє адміністративне право у вирішенні проблем правового регулювання відносин людина – держава і як повільно відбувається усвідомлення того, що держава служить людині, а не управляє нею. Тому необхідно викладати адміністративне право так, щоб виховувати юристів з високим рівнем правової культури та правосвідомості. Адже вищі навчальні заклади мають певну академічну свободу, можуть встановлювати різні підходи до структури та змісту викладання окремих дисциплін. Ми повинні витіснити із свідомості сприйняття адміністративного права як права «карального», тобто вивчення адміністративного права не повинно зводитись лише до поняття адміністративної відповідальності [2].

Спробуємо запропонувати власне бачення змістовного та структурного наповнення півторарічної (три семестри) програми курсу «Адміністративне право» у вищих навчальних закладах. Її наповнення зумовлено необхідністю

логічно охопити всю сферу адміністративно-правових відносин як цілісну систему. Необхідно зазначити, що пропонуваній поділ стосується системи адміністративного права як навчальної дисципліни та здійснюється в цілях удосконалення викладання (підкреслено автором. – *Н.А.*) адміністративного права.

Хоча при цьому необхідно зазначити, що в науковій літературі вже неодноразово висловлювались думки про необхідність виділення в системі адміністративного права, крім Загальної та Особливої частин, ще одну – Спеціальну [3, с. 51-55]. Відмінності в цих пропозиціях були лише щодо того, які ж відносини мають бути віднесені до Спеціальної частини [4, с. 51-55; 39]. Існують пропозиції про виділення окремої правової галузі «Адміністративний судовий процес» [5, с. 24-30], є ідеї щодо виокремлення адміністративно-деліктного права в окрему правову галузь [6, с. 7-14]. Але питання стосовно системи адміністративного права – це окрема досить складна проблема, яка ще довго може залишатись предметом дискусій науковців, і, безперечно, вона потребує вирішення. А викладати адміністративне право з його оновленою доктриною, новими категоріями та інститутами потрібно вже сьогодні.

Тому з метою формування у студентів бачення цілісної системи адміністративно-правових відносин пропонуємо таку структуру програми курсу адміністративного права: 1) Загальна частина адміністративного права; 2) Спеціальна (процедурно-процесуальна) частина адміністративного права; 3) Особлива частина адміністративного права. Зараз спробуємо охарактеризувати змістовне наповнення всіх трьох частин.

Загальна частина містить такі розділи, як: «Адміністративне право України: історія розвитку, предмет та метод правового регулювання»; «Адміністративно-правові норми»; «Адміністративно-правові відносини»; «Принципи адміністративного права»; «Суб'єкти адміністративного права України: поняття, класифікація та загальна характеристика»; «Територіальна організація держави та територіальне самоврядування»; «Публічна служба»; «Діяльність публічної адміністрації: поняття та зміст»; «Вироблення політики та нормотворення в органах публічної адміністрації»; «Адміністративні провадження: поняття та види»; «Адміністративний примус та адміністративна відповідальність»; «Захист прав, свобод та інтересів у порядку адміністративного оскарження»; «Захист прав, свобод та законних інтересів у порядку адміністративного судочинства»; «Контроль за діяльністю органів публічної адміністрації».

Як видно зі структури цього розділу, він містить поняття всіх інститутів адміністративного права, у тому числі розглядається загальна характеристика адміністративної процедури, адміністративного судового процесу, основні риси адміністративної відповідальності як інституту адміністративного права, поняття «адміністративний проступок» (при цьому в загальній частині не вивчаються склади адміністративних проступків).

На нашу думку, деякі із вказаних розділів можуть викликати питання та потребують пояснення.

Так, виділення в окрему тему питання принципів обумовлюється важливістю останніх як визначальних засад, які характеризують зміст галузі права.

Про необхідність оновлення системи принципів адміністративного права та необхідність запровадження нових принципів, спрямованих на забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина, потрібно говорити при викладанні курсу адміністративного права. На жаль, як зазначає професор В.Б. Авер'янов, «на сьогодні адміністративне право – це, мабуть, єдина галузь національного права, у теорії якої немає більш-менш опрацьованої позиції щодо власних принципів» [7, с. 24-25]. Певний аналіз цього питання здійснили Г.Й. Ткач [8, с. 34-41], А. Школик [9], але ґрунтовні монографічні дослідження даної проблематики відсутні. При цьому важливість цієї теми для вивчення адміністративного права складно переоцінити. Аналіз проблеми реалізації прописаних (здебільшого «задекларованих») принципів адміністративного права України в теорії та законодавстві, а також висвітлення можливостей та існуючих механізмів запровадження загальноєвропейських принципів адміністративного права, спрямованих на впорядкування відносин громадян та органів публічної адміністрації, має проходити червоною ниткою при викладанні курсу адміністративного права.

Відмінною від традиційних підходів є класифікація суб'єктів адміністративного права (запропонована для цілей викладення матеріалу в процесі вивчення курсу). Критерієм для класифікації служить наявність або відсутність владних повноважень у суб'єкта. На наш погляд, такий підхід дозволяє сформувати цілісне (комплексне) уявлення щодо системи суб'єктів адміністративного права та відносин і взаємозв'язків між ними. Новелою є розгляд питання органів професійного самоврядування. Незважаючи на поширений досвід існування такого інституту в демократичних країнах, в Україні відсутні як наукове опрацювання цього питання, так і законодавча регламентація діяльності «вільних професій» [10, с. 21-26]. При цьому слід зазначити, що роль органів професійного самоврядування слід аналізувати як з позиції належності їх до громадських інститутів, так і з позиції делегування їм повноважень на здійснення певних державних функцій.

Не можна оминати недостатню наукову дослідженість і теми суб'єктів адміністративного права. Крім зазначеної вище проблеми щодо органів професійного самоврядування, доводиться констатувати відсутність ґрунтовних сучасних досліджень питань адміністративно-правового статусу підприємств, установ, організацій, хоча окремі з цих суб'єктів можуть бути як споживачами державних послуг, так і виконувати певні делеговані їм повноваження на реалізацію державних функцій. Особливої актуальності розгляд питань адміністративно-правового статусу об'єднань громадян та підприємств, установ і організацій набув з прийняттям нового Цивільного кодексу України [11], але це є окремою темою, гідною самостійної дискусії.

Окремого аналізу при викладанні курсу адміністративного права потребує процес вироблення політики та нормотворення в органах публічної адміністрації. Незважаючи на те, що категорії «формування політики», «реалізація політики», «аналіз політики» є новими та недослідженими для адміністративного права (маємо на увазі саме наукові дослідження правового характеру),

розгляд цього питання при вивченні адміністративного права є вкрай необхідним. Особливої уваги заслуговує досвід західних країн щодо проведення публічних консультацій, підготовки «зелених» та «білих» книг, ролі громадськості в процесі прийняття політичних рішень. Адже запровадження таких механізмів в Україні також можна назвати кроком вперед до «людиноцентристської» [12, с. 24] ідеології доктрини адміністративного права.

Окремими, малодослідженими, але потребує уваги темами є процедури підготовки та прийняття органами публічної адміністрації нормативних актів, провадження щодо прийняття адміністративних актів. При цьому слід зазначити, що при вивченні Загальної частини адміністративного права розглядаються лише загальні поняття та види проваджень, а самі процедури вивчаються в рамках Спеціальної, процедурно-процесуальної частини.

Також загального огляду в Загальній частині потребують питання адміністративного примусу та адміністративної відповідальності; захисту прав, свобод та інтересів у порядку адміністративного оскарження; захисту прав, свобод та законних інтересів у порядку адміністративного судочинства. Детальний розгляд цих питань має вивчатися в рамках Спеціальної (процедурно-процесуальної) частини.

Спеціальна частина адміністративного права (поділ здійснено умовно стосовно навчальної дисципліни з метою удосконалення викладання курсу) включає в себе всю процедурно-процесуальну частину адміністративного права: процедури надання адміністративних послуг, здійснення контрольних повноважень, розгляду адміністративних скарг та інших проваджень відповідно до майбутнього Кодексу адміністративних процедур, процедури застосування адміністративної відповідальності (юрисдикційний процес) та процедури розгляду спорів у адміністративних судах (судовий процес). Зрозуміло, що це є великий обсяг матеріалу (фактично, це зміст двох майбутніх кодексів - Кодексу адміністративних процедур і Кодексу про адміністративні проступки та чинного Кодексу адміністративного судочинства) і він потребує не менше одного семестру для його викладання.

Потребують оновлення також підходи до викладання Особливої частини адміністративного права, яка має досить складний характер та включає в себе різномірні сфери. Деякі автори зазначають, що цій частині приділяється недостатня увага при тому, що вона є найбільш конкретизованою та диференційованою частиною адміністративного права, діапазон якої суттєво розширюється за допомогою нових сфер регулювання [13, с. 450-452]. Підтримуючи зазначені зауваження, вважаємо, що Особлива частина адміністративного права заслуговує на деталізоване ґрунтовне вивчення протягом не менше одного семестру.

Пропонуються різні підходи до структурування Особливої частини адміністративного права: за суб'єктами (органами публічної адміністрації спеціальної компетенції) та за об'єктами правового регулювання (групою однорідних суспільних відносин) [14, с. 86-89; 100-105]. На наш погляд, Особлива частина має бути структурована відповідно до секторів державної політики: у сферах економіки, господарювання та міжгалузевого управління; сферах соціального та

гуманітарно-культурного спрямування; сферах адміністративно-політичного характеру. Кожна з цих сфер має суттєві відмінності в межах та засобах впливу держави, цілях, функціях, організаційній характеристиці. Так, вплив держави в адміністративно-політичній сфері, яка охоплює оборону, зовнішню політику, безпеку, охорону громадського порядку, може характеризуватись як управлінський. Інші сфери можуть зазнавати регулятивного впливу (іноді зазначається, що вони можуть мати елементи непрямого регулювання та саморегулювання) [15, с. 86-88; 12-21]. Але при використанні будь-якого критерію для структурування викладання Особливої частини адміністративного права має здійснюватись з акцентуванням уваги на забезпеченні принципу пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, на «сервісній» ролі держави. Стосовно кожної сфери повинен бути наданий вичерпний перелік органів, які діють у цій сфері; статус таких органів; повноваження цих органів; перелік та характеристика адміністративних послуг, які надаються зазначеними органами; контролюючі органи та організації, які діють у відповідній сфері; склади адміністративних проступків, які стосуються даної сфери, та відповідальність за них. Таким чином, Особлива частина дає інформацію про те, як застосовуються ті теоретичні та нормативні положення, які вивчались у Загальній частині та Спеціальній (процедурно-процесуальній) частині.

Звичайно, у запропонованому підході присутня певна «відірваність» програми навчального курсу від чинного законодавства України. Але студенти мають знати не лише чинне законодавство та коментарі до законодавства, вони мають знати теоретичні положення адміністративного права, зарубіжний досвід регулювання та вирішення певної проблеми, основні ідеї щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання певної сфери відносин, перспективне законодавство у відповідній сфері, практику застосування нормативних положень та мати можливість проаналізувати відповідність чинного та (або) перспективного законодавства адміністративно-правовій теорії.

### *Література*

1. Вказану проблематику згадували д.ю.н., професор І.П. Голосніченко (Оновлення змісту адміністративного права України в умовах демократичних перетворень та його значення для підготовки правознавців у вузах України // Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування: Матеріали конф. - Яремче, 1998. – С. 10-12) та д.ю.н., професор Ю.П. Битяк (Адміністративне право в освіті // Проблеми вищої юридичної освіти: Тези доп. та наук. повідом. наук.-метод. конф. – Х., 2002. – С. 126-128).
2. Програмою для середньої загальноосвітньої школи з навчальної дисципліни «Основи правознавства», рекомендованою Міністерством освіти і науки України, яка використовується, у тому числі, і для оцінювання знань абітурієнтів, передбачено, що стосовно адміністративного права учні (абітурієнти) мають знати: поняття адміністративного права та адміністративних правовідносин; поняття і види адміністративного правопорушення; адміністративні стягнення та інші види державного примусу; види адміністративних стягнень; органи, що розглядають справи про адміністративні правопорушення; найпоширеніші випадки адміністративних правопорушень неповнолітніх.
3. Див. докладніше: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: В 3 ч. – М., 2003. – С. 51-55.

4. Див., наприклад: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: В 3 ч. – М., 2003. – С. 51-55; Колпаков В.К., Кузьменко О.А. Административное право Украины. – К., 2003. – С. 39.
5. Див.: Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад // Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування: Матеріали IV Нац. наук.-теорет. конф. Спец. вип., ч. 1. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – С. 24-30.
6. Див., наприклад: Попов Л.Л., Круглов В.А. Административно-деликтное право. – М., 2005. – С. 7-14.
7. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад // Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування: Матеріали IV Нац. наук.-теорет. конф. Спец. вип., ч. 1. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – С. 24-25.
8. Ткач Г.Й. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальне значення для оновлення змісту українського адміністративного права // За матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф.: Зб. наук. пр. – К., 2004. – С. 34-41.
9. Школик А. Порівняльне адміністративне право: Навч. посіб. – Л.: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
10. Див. докладніше: Коліушко І.Б., Український Д.Я. Вільні професії: поняття і специфіка // Наук. зап.: Юрид. науки. – К.: Нац. ун-т «Києво-Могилянська Академія», 2002. – Т. 20. – С. 21-26.
11. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року.
12. Вживання даного терміна стосовно ідеології доктрини адміністративного права започаткував д.ю.н., професор В.Б. Авер'янов. Див.: Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад // Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування: Матеріали IV Нац. наук.-теорет. конф. Спец. вип., ч. 1. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – С. 24.
13. Див. докладніше: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: В 3 ч. – М., 2003. – С. 450-452.
14. Див., наприклад: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 86-89; Школик А. Система адміністративного права України та проблеми її реформування // Адміністративне право в контексті європейського вибору України: Зб. наук. пр. – К., 2004. – С.100-105.
15. Див. докладніше про це: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 86-88; Стариков Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Гос. и право. – 2000. – № 5. – С. 12-21.

УДК 342.924.001.73(477)

*М.В. Фігель*

### **ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ НАУКОВОСТІ ТА ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Однією з проблем, що постають у процесі реформування адміністративного законодавства, є проблема, пов'язана з дотриманням принципів правотворчості. Вона обумовлена, насамперед, зміною світоглядних підходів до правотворчості, її співвідношенням з процесом правотворення та ролі в ньому держави, які відбулися в Україні за роки незалежності.

Особливого значення набуває принцип науковості та професіоналізму в правотворчості. Принцип науковості є одним із найчастіше згадуваних науковця-