

4. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини // Права людини і правова держава. (До 50-ї річниці Загальної Декларації прав людини): Тези доп. та наук. повідом., м. Харків, 10-11 грудня 1998 р. – Х., 1998. – С. 47.
5. Вовк Д. Принцип верховенства права в Україні: проблеми визначення та дії // Юрид. вісник. – 2003. – № 3. – С. 111.
6. Абрамов А.И. Функции правосознания и их взаимосвязь с функциями права // Теория государства и права.

УДК 342.9

А.М. Школик

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ В УКРАЇНСЬКОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Для сьогоденної України, у зв'язку з об'єктивною необхідністю продовження адміністративної реформи та перегляду предмета правового регулювання адміністративного права, особливого значення набуває використання зарубіжної адміністративно-правової доктрини.

Вдосконалення публічної адміністрації та контролю за нею вже нині певною мірою відбувається з врахуванням інститутів, що успішно функціонують у зарубіжних країнах. Як приклади тут можна назвати:

— запровадження та функціонування урядових комітетів, що дозволило покращити процедуру прийняття рішень Кабінетом Міністрів України;

— створення та початок роботи спеціалізованих адміністративних судів, основною метою діяльності яких є ефективний захист прав громадян та юридичних осіб від зловживань владою з боку суб'єктів владних повноважень.

В обох цих випадках вітчизняних реформ було використано європейський досвід, що витримав перевірку часом. Стосовно обсягу цього використання більшість вітчизняних науковців схильні до підходу, за яким запозичення зарубіжного досвіду повинно бути творчим, тобто ідеї та моделі мають застосовуватись із врахуванням національних особливостей. У цілому з цією тезою варто погодитись. Однак переоцінювати національно-історичні особливості не слід. Винахід «вітчизняного велосипеда» не завжди має сенс.

З іншого боку, позитивний зарубіжний досвід відмінний у різних країнах, і завжди є можливість вибору найбільш придатного варіанта. Наприклад, при різних системах адміністративної юстиції, яку у Великій Британії забезпечують суди загальної юрисдикції та квазісудові органи, а в більшості держав континентальної Європи – спеціалізовані адміністративні суди, у всіх випадках права і свободи громадян захищаються належно. Тому при використанні зарубіжної доктрини та законодавства завжди виникає запитання: який досвід є найбільш придатним для запозичення і в якому обсязі?

На нашу думку, при використанні зарубіжної адміністративно-правової доктрини та законодавства доцільно застосовувати такі критерії:

- логічність та послідовність тієї чи іншої зарубіжної моделі;
- достатній період ефективного функціонування моделі в певній державі (державах);
- відсутність історичної чи ідеологічної обумовленості відповідної моделі в конкретній країні;
- прогнозні показники щодо реального функціонування моделі, що запозичується, в умовах українського суспільства та держави.

Крім того, при виборі зарубіжних моделей для їх подальшого використання в Україні доцільно враховувати досвід запозичення їх іншими країнами.

Важливим видається також перегляд системи адміністративного права України з врахуванням кращого зарубіжного досвіду. Якщо сфера регулювання адміністративного права (предмет) у нас в цілому наближена до інших країн континентальної правової системи, то форма і послідовність викладення основних адміністративно-правових інститутів значно відрізняється.

Для прикладу порівняємо внутрішню побудову адміністративного права в Україні та Республіці Польщі. У більшості польських підручників знайдемо тезу, що адміністративне право умовно поділяється на три частини: право «устроеве» (структурно-організаційне), право матеріальне і право процесуальне. Такий поділ має відповідати на запитання: хто робить, що робить, як робить? [1, с. 29].

До структурно-організаційної частини належать норми, що регулюють внутрішньоорганізаційні відносини в публічній адміністрації: тут визначається система органів, їх внутрішня структура окремих органів, завдання, форми і методи діяльності. До матеріального адміністративного права належать норми, що встановлюють взаємні права й обов'язки органів публічної адміністрації з приватними особами (як юридичними, так і фізичними). Процесуальне (включаючи процедурне) адміністративне право в Польщі можна умовно поділити на дві групи норм: загальні (процедури функціонування всіх органів публічної адміністрації, а також процес судового контролю за їхньою діяльністю) та спеціальні (особливості здійснення адміністративних процедур в окремих органах, наприклад податкових).

Як уже зазначалось, цей поділ є доволі умовним, проте він формує цілісну картину адміністративно-правового регулювання. Тому спробуємо проаналізувати основні інститути адміністративного права України, визначаючи їх належність до тієї чи іншої названої групи юридичних норм. Розпочнемо з адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. Тут виділяються дві базові підгрупи: статус органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування та статус інших суб'єктів (громадян, підприємств, установ, політичних партій, громадських організацій і т.д.), що вступають у правовідносини з цими органами. Щодо першої підгрупи немає сумнівів, що цей інститут належить до структурно-організаційної частини адміністративного права за вищеназаним поділом. Друга ж група містить матеріальні і процесуальні норми, що регулюють зовнішні відносини органів публічного управління з іншими суб'єктами. Таким чином, характер правового регу-

лювання в цих двох підгрупах, об'єднаних в найпоширенішому українському підручнику в один розділ [2, с. 73-183], значною мірою відрізняється.

Далі визначимо належність інших адміністративно-правових інститутів українського адміністративного права до певної групи за вищезазначеним поділом:

— правове регулювання державної та муніципальної служби – це також структурно-організаційне право;

— форми і методи управлінської діяльності – це частково структурно-організаційне, а частково – загальне процедурне право;

— адміністративна відповідальність – це комплексний інститут, який поєднує норми, що належать як до матеріального, так і процесуального права;

— адміністративний (управлінський) процес – це процедурне право;

— адміністративне судочинство – це процесуальне право.

Щодо інституту «забезпечення законності в державному управлінні» норми, які в ньому аналізуються, є різноплановими та належать як до матеріального, так і до процедурного права. До речі, ця тема в одних підручниках належить до загальної частини, а в інших – до особливої.

Особлива частина адміністративного права України є ще більшим конгломератом правових норм. Переважно це знову ж таки структурно-організаційне право, але спеціальне, тобто стосується окремих напрямів публічного управління.

Таким чином, найбільше питань із погляду системності викликають такі частини адміністративного права України як навчальної дисципліни: адміністративно-правовий статус громадян, підприємств, установ, об'єднань громадян, релігійних організацій; забезпечення законності в державному управлінні та інститути особливої частини.

Із врахуванням зарубіжного досвіду можна запровадити такі зміни до системи адміністративного права України. Виклад адміністративно-правової доктрини, матеріальних та спеціальних процедурних норм, що стосуються адміністративно-правового статусу громадян та юридичних осіб, варто перенести до особливої частини. Адже правове регулювання відносин цих суб'єктів з органами публічної адміністрації є об'єктивно відмінним у залежності від предмета цих правовідносин та конкретного органу, уповноваженого в них вступати. У загальній частині залишаться лише процедурні та процесуальні норми, що регулюють відносини усіх «зовнішніх» суб'єктів з органами публічної адміністрації.

Таким чином, особлива частина адміністративного права набуде повноцінного змісту для юристів і буде стосуватись не лише структурно-організаційного аспекту функціонування органів публічної адміністрації. Подібна модель особливої частини, до речі, існує у ФРН, де до особливої адміністративного права належать норми, що забезпечують правовідносини приватних осіб з різними адміністративними структурами. Наприклад, відносини з органами управління у сфері освіти – це «освітнє» право; з органами, що видають дозволи на будівництво, – це «будівельне» право і т.д.

Також видається доцільним перемістити норми, що становлять інститут забезпечення законності в державному управлінні, в інші частини навчальних програм. Матеріальні норми про органи публічної адміністрації, що здійсню-

ють контрольну функцію, об'єктивно є тим самим структурно-організаційним правом. Процедурні норми, що забезпечують окремі види контролю і нагляду адміністративних структур, повинні міститись як у загальній частині (у розділі про адміністративні процедури), так і в особливій (процедури розгляду окремих категорій справ відповідними органами). До загальної процедурної частини ж мають належати норми про «звернення громадян як спосіб забезпечення законності». У свою чергу, судовий контроль за діяльністю органів публічної адміністрації логічно переноситься до інституту адміністративної юстиції.

Підсумовуючи, відзначимо, що наведені тези не носять характеру революційних тверджень, а мають за мету зробити логічною та послідовною систему адміністративного права України як галузі права та навчальної дисципліни. На нашу думку, адміністративне право має й надалі поділятися на загальну та особливу частину, проте наповнення цих частин повинно частково змінитись.

Таким чином, система адміністративного права з врахування досвіду країн континентальної правової системи могла б мати таку внутрішню побудову.

Основні інститути загальної частини:

- адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації;
- адміністративно-правовий статус публічних службовців;
- форми діяльності органів публічної адміністрації (загальний огляд);
- адміністративні процедури (порядок «зовнішньої» діяльності органів публічної адміністрації);
- адміністративна юстиція (організація адміністративних судів та порядок розгляду ними адміністративних спорів);
- адміністративна відповідальність (у модифікованому вигляді).

Особлива частина могла б поділятися не за суб'єктами – органами публічної адміністрації спеціальної компетенції, а за об'єктами правового регулювання, тобто за групою однорідних суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами. Наприклад, його частини могли б називатись: освітнє право; медичне право; адміністративне господарське право; будівельне право і т.д.

Як уже згадувалось, наповнення інститутів особливої частини сьогодні стосується в основному структур та організації публічного управління, а не матеріальних та процесуальних норм зовнішнього спрямування. Однак саме останні групи правових приписів мають найважливіше значення для обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх відносинах з органами публічного управління [3, с. 29] і наближують адміністративне право України до стандартів провідних демократій.

Література

1. Див., напр.: Ura E, Ura E. Prawo administracyjne. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 2001.
2. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2003.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003.