

6. Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 4.07.2001 р. № 756 // Урядовий кур'єр. — 2001. — 18.07.2001. — № 126.

7. Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури: постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 р. № 1396 // Урядовий кур'єр. — 2007. — 19.12.2007. — № 238.

8. Про затвердження Ліцензійних умов провадження будівельної діяльності (вишукувальні та проектні роботи для будівництва, зведення несучих та огороджуючих конструкцій, будівництво та монтаж інженерних і транспортних мереж): наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 13.09.2001 р. № 112/182 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 46. — Ст. 2047.

9. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури: наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 27.01.2009 р. № 47 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 20. — Ст. 662.

10. Бекирова Э. Правоотношения в сфере лицензирования отдельных видов деятельности / Э. Бекирова // Підприємство, господарство і право. — 2004. — № 12. — С. 87 — 90.

11. Виконавча влада та адміністративне право // За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре». — 2002. — 668 с.

УДК 342.9

О.І. Миколенко, д.ю.н.,
доцент, професор кафедри
адміністративного та господарського
права ОНУ імені І.І. Мечникова

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

В статті аналізуються сучасні правничі проблеми, які обумовлені відсутністю в Україні єдиної теорії адміністративного права. Обґрунтовується необхідність формування такої теорії для розвитку адміністративного законодавства, правозастосовної діяльності та навчального процесу у освітніх закладах.

Ключові слова: адміністративне право, теорія адміністративного права, адміністративна реформа, реформа адміністративного права.

В статье анализируются современные юридические проблемы, которые обусловлены отсутствием в Украине единой теории административного права. Обосновывается необходимость формирования такой теории для развития административного законодательства, правоприменительной деятельности и учебного процесса в образовательных учреждениях.

Ключевые слова: административное право, теория административного права, административная реформа, реформа административного права.

The article analyzes modern juridical problems that caused the lack of Ukraine unified theory of administrative law. The necessity of forming such a theory for the development of administrative law enforcement activities and teaching process in educational institutions.

Keywords: administrative law, the theory of administrative law, administrative reform, reform of administrative law.

Актуальність. Слід визнати той факт, що сьогодні втрачений не тільки зв'язок між теорією та практикою, а й між теорією держави та права і галузевими юридичними

науками. Такий зв'язок відсутній частково тому, що галузеві науки іноді намагаються розвиватись самостійно, без врахування напрацювань теорії держави та права. Особливо це помітно по термінології, яка впроваджується та використовується галузевими науками без корегування і узгодження з іншими юридичними науками. Також представники галузевих юридичних наук чомусь вважають, що теорією повинні займатись тільки представники теорії держави та права, а їхня наукова діяльність полягає в аналізі питань практично-прикладного характеру. Таким чином виникає розрив між напрацюваннями теорії держави та права і галузевих юридичних наук. Теоретик не завжди цікавиться нюансами галузевого регулювання певної групи суспільних відносин, а представник галузевої науки іноді ігнорує напрацювання теорії держави та права [1, 3-4].

Такий розрив між теорією держави та права і галузевими юридичними науками відбувається і тому, що багато галузевих юридичних наук перестали розвивати „свої теорії”. Представники теорії конституційного права, теорії цивільного права, теорії кримінального права чи, наприклад, теорії адміністративного права і є тими вченими, які: по-перше, зв'язують філософію і теорію держави та права з галузевими науками; по-друге, узагальнюють дослідження практично-прикладного характеру, які потім з успіхом можуть використовувати представники теорії держави та права; по-третє, озброюють дослідників, що тільки розпочинають свою наукову діяльність методологією та категоріальним апаратом, з якими можна більш ефективно проводити дослідження практично-прикладного характеру; по-четверте, зв'язують минулі дослідження з сучасними та дають орієнтири для наступних досліджень.

Вважаємо, що ефективність адміністративного законодавства, якість викладання дисципліни «Адміністративне право» у навчальних закладах юридичної спрямованості та результативність правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації безпосередньо залежать від процесу формування та створення в Україні єдиної теорії адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми теорії адміністративного права періодично висвітлюються в юридичній літературі. Наприклад, цієї теми торкалися у своїх працях Авер'янов В.Б., Битяк Ю.П., Коломоєць Т.О., Колпаков В.К., Курінний Є. В., Мельник Р.С. та інші видатні науковці України. Але більшість наукових досліджень присвячено проблемам адміністративно-правового регулювання та правозастосовної діяльності і лише частина з них зосереджується на проблемах, що притаманні безпосередньо науці адміністративного права (категоріальний апарат, структура адміністративного права тощо).

Формування цілей статті. Метою написання статті є аналіз проблем науки адміністративного права та обґрунтування необхідності формування єдиної теорії адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Так сталося, що сьогодні в Україні немає оновленої теорії адміністративного права. Збережені після розпаду Радянського Союзу школи адміністративного права в Києві, Харкові, Одесі, Львові пропонують суперечливі концепції розуміння місця і ролі адміністративного права в системі права України. Хтось із них дотримується поглядів, що залишилися з радянських часів, хтось повертається до дореволюційної спадщини, а частина вчених взагалі заперечують вітчизняні напрацювання і орієнтуються на правові системи країн Європи [2, 86-88].

Відсутність єдиної теорії адміністративного права призвела до наступних негативних наслідків.

По-перше, органи державної влади, від яких залежить проведення адміністративної реформи в Україні, позбавлені наукової бази, на основі якої могли б проводити єдину державну політику та відповідні перетворення у суспільстві.

Коли мова йде про таке поняття як «адміністративно-правова реформа», то слід врахувати той факт, що це поняття складається з двох самостійних видів реформ – реформи адміністративного права і адміністративної реформи.

Так вийшло, що про адміністративну реформу знає вся громадськість України (у всякому разі про її існування всі чули), а про реформу адміністративного права відомо тільки вузькому колу фахівців.

Реформа адміністративного права, перш за все, була пов'язана з переосмисленням адміністративного права як науки, навчальної дисципліни та галузі права, і, відповідно, з визначенням місця адміністративного права в системі юридичних наук, правових дисциплін та системи права України. Нажаль, намагання науковців забезпечити процес реформування адміністративного права нормативною базою залишились безрезультатно. Так 12 травня 1997 року розпорядженням КМ України була створена робоча група для підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України. У вересні 2000 року був запропонований Проект постанови Верховної Ради України «Про Концепцію реформи адміністративного права», який так і не був прийнятий Верховною Радою України.

Адміністративна реформа, на відміну від реформи адміністративного права, була пов'язана виключно з організацією діяльності органів державної виконавчої влади. Тут можна виділити декілька сфер, на яких сконцентрувала свою увагу адміністративна реформа: 1) це внутрішня організація діяльності державної виконавчої влади; 2) це зовнішньо-організуюча діяльність державної виконавчої влади, яка пов'язана з взаємодією органів виконавчої влади з громадянами і організаціями, які їй безпосередньо не підпорядковані; 3) це кадрове забезпечення органів виконавчої влади; 4) це взаємодія органів державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. При цьому адміністративну реформу не слід плутати з іншими видами політико-правових реформ, які здійснювались та продовжують здійснюватись в нашій державі (наприклад, конституційною, судово-правовою, бюджетною, податковою або пенсійною реформами).

Процес адміністративної реформи постійно забезпечувався необхідними правовими актами, серед яких особливе місце займає Указ Президента України від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», яким і була затверджена Концепція адміністративної реформи [3].

Чи закінчилася адміністративна реформа в Україні? Вважаємо, що «ні». Основна причина полягає в тому, що так і не була проведена реформа адміністративного права. Взагалі дивує, коли намагаються реформувати певну сферу суспільних відносин не маючи при цьому наукового підґрунтя. Існування одної, двох чи двадцяти дисертацій з певної тематики не є вирішенням наукової проблеми. Вирішення наукових проблем, які тісно зв'язані з розвитком законодавства та практикою, можливо лише при існуванні єдиної теорії адміністративного права. Концепція адміністративної реформи лише декларувала цілі та завдання, але не озброювала програмою дій та методикою досягнення цих цілей та завдань. Якщо адміністративну реформу представити у вигляді потягу, то відбувалася така ситуація – потяг починав рухатись (цього вимагала громадськість), але кінцевий пункт прибуття не був визначений, колії поспіх налаштовувались з підручних матеріалів, а тому потяг опинявся не завжди там, куди хотів його привести машиніст. Отже

адміністративна реформа та реформа адміністративного права є взаємопов'язаними між собою процесами, а пріоритет тут належить не адміністративній реформі, як вважають політики, а реформі адміністративного права, кінцевий результат якої – створення оновленої теорії адміністративного права.

По-друге, відсутність єдиної теорії адміністративного права призвела до втрати суб'єктами правозастосовної діяльності відчуття того, де починається дія адміністративно-правових норм, а де закінчується така дія, і починають діяти інші норми права (конституційні, цивільні, господарські та ін.). Увага науковців сьогодні прикута до, так званих, «синергетичних» властивостей права. Мовляв поділ системи права на галузі є умовним. Він був придуманий вченими, в першу чергу, для зручності проведення наукових досліджень в певній сфері. Синергетичні властивості права набувають свого прояву в тому, що певні сфери суспільних відносин потребують одночасного впливу конституційних, адміністративних, цивільних та інших норм права, що іноді ускладнює їх розподіл за галузевим критерієм. Частково з цим можна погодитись та підтримати намагання науковців проводити відповідні дослідження на стику регулювання двох і більше галузей права. Так інформаційне право є яскравим прикладом синтезу норм всіх галузей права України. Але юридична наука, як і будь яка інша наука, є системою знань. Системність є невід'ємною ознакою будь якої науки. Без неї люба сукупність знань перетворюється в нагромодження думок, точок зору, інформації, яка є суперечливою за змістом і далекою від істинності, яку завжди прагне досягти наука. Зрозуміло, що поділ права на галузі, який був запропонований ще в 60-х роках минулого століття, сьогодні не виконує своїх методологічних властивостей і гальмує розвиток юридичної науки в Україні. Існує нагальна потреба в побудові системи права на нових принципах та за новими критеріями, які б відповідали викликам сьогодення. Цікаво і те, що цю суттєву проблему намагаються вирішувати не представники теорії держави та права, які захопилися порівняльним правознавством, а представники галузевих наук. Тобто представники теорії держави та права, які повинні акумулювати знання галузевих наук та задавати напрями їх подальшого розвитку, лише запозичують досвід інших країн, який не працює в нашій країні з однієї причини – рівень правової культури громадян України не відповідає тим вимогам, які притаманні нормам права європейських держав. Отже проблема теорії адміністративного права частково пов'язана з загальними проблемами юридичної науки України [2, 86-88].

По-третє, відсутність єдиної теорії адміністративного права негативно позначається і на навчальному процесі студентів юридичних вузів. Особлива частина адміністративного права, яка мала у радянські часи певний позитивний ефект в підготовці кваліфікованих кадрів з правознавства, сьогодні втратила своє значення як навчальна дисципліна. Перелік органів виконавчої влади та коротка характеристика їх повноважень, особливо в умовах реформування органів державної виконавчої влади, не озброює студента (майбутнього юриста) тими знаннями, які йому будуть корисні як на практиці, так і для здійснення наукової діяльності. Особлива частина адміністративного права потребує перегляду та переосмислення. Заміна цієї дисципліни на декілька самостійних дисциплін (адміністративно-господарське право, поліцейське право, будівельне право та ін.) не є, на нашу думку, позитивним вирішенням існуючої проблеми [4, 363]. Вважаємо, що зміст Особливої частини адміністративного права повинен відійти від особливостей державного управління певною сферою суспільних відносин та зосередитись на наступних чотирьох складових: 1) процес прийняття управлінських рішень та їх реалі-

зація в системі органів державної виконавчої влади, а також межі їх правового забезпечення; 2) процедури взаємовідносин органів державної виконавчої влади з громадянами та організаціями (процедури реєстрації, ліцензування, атестації тощо); 3) процедури здійснення контрольної діяльності по відношенню до громадян та організацій; 4) правоохоронна та правозахисна діяльність органів державної виконавчої влади. В цьому випадку викладач і студент навчального закладу не будуть обмежені тільки знаннями про орган виконавчої влади, який здійснює ті чи інші повноваження, наприклад, в сфері освіти, а будуть ознайомлювати та ознайомлюватись з питаннями практично-прикладного характеру: В чому специфіка управлінських відносин в системі державних органів виконавчої влади? Чим управління в державних органах освіти відрізняється від управління, яке здійснюється в «силових» державних органах (наприклад, Міністерстві оборони України, Міністерстві внутрішніх справ України тощо)? Які механізми передбачає чинне законодавство у взаємовідносинах органів державної виконавчої влади та пересічного громадянина? Які етапи виділяються в контрольній діяльності органів державної виконавчої влади та якими правами наділені особи, по відношенню до яких цей контроль здійснюється? У який спосіб здійснюється правоохоронна та правозахисна діяльність органів державної виконавчої влади? Яким чином можна захиститись від свавілля чиновників?

Перегляд змісту Особливої частини адміністративного права як навчальної дисципліни є сьогодні нагальним питанням, яке потребує свого оперативного вирішення.

Висновки. У зв'язку з тим, що у науковців немає єдиних підходів до предмету, системи, структури адміністративного права і перспектив його розвитку, воно опинилося на роздоріжжі. Саме від науковців залежить в якому напрямку почне відбуватись оновлення адміністративного права та формування єдиної теорії адміністративного права. Особливу роль в цьому процесі будуть відігравати школи адміністративного права, які збереглися в Україні та продовжують традиції своїх попередників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О. І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
2. Миколенко О. І. Перспективи розвитку адміністративного права / О. І. Миколенко // Матеріали 67-ї наукової конференції професорсько-викладацького складу і наукових працівників ОНУ імені І.І. Мечникова (28-30 листопада 2012 р., м. Одеса). – Одеса : Астропринт, 2012. - С. 86-88.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 за № 810/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>. – Назва з екрану.
4. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х.: Вид-во ХНУВС, 2010. – 398 с.