

УДК 342.9 (477)

**Р. С. Мельник**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,  
кафедра адміністративного права  
вул. Володимирська, 60, Київ, 01601, Україна

## **ВІД ОСОБЛИВОЇ ЧАСТИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ДО ОСОБЛИВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

У статті аналізуються стан та тенденції розвитку Особливої частини адміністративного права України. Через призму історичного та зарубіжного досвіду доводиться необхідність трансформації Особливої частини адміністративного права в Особливе адміністративне право. Виділяється приблизний перелік структурних елементів Особливого адміністративного права, до яких віднесено: адміністративно-господарське право; поліцейське право; будівельне право; право соціального захисту та соціального обслуговування; освітнє право; службове право тощо.

**Ключові слова:** система права, адміністративне право, система адміністративного права, Особлива частина адміністративного права, Особливе адміністративне право.

Аналіз наукової літератури з адміністративного права показує, що питання системи адміністративного права не надто активно вивчаються українськими авторами. У переважній більшості випадків вченими лише наголошується на значимості цієї проблематики, проте глибокого занурення до неї, на жаль, не спостерігається. У зв'язку з цим, можна назвати лише декілька вчених, які у своїх роботах ставлять на обговорення проблему удосконалення системи адміністративного права України (Ю. П. Битяк, К. С. Бельський, С. Д. Князев, Ю. М. Старілов).

Разом з цим, варто відзначити, що ніхто з названих науковців не концентрував свою увагу навколо удосконалення системи Особливої частини адміністративного права, що, власне, і є основною метою даної статті.

Система вітчизняного адміністративного права нині найчастіше поділяється на дві частини: Загальну та Особливу, кожна з яких об'єднує у своїх межах певну сукупність адміністративно-правових норм. Такий поділ норм адміністративного права носить історичний характер, відображаючи особливості становлення й розвитку українського адміністративного права. Сучасні дослідники доводять, що Особливу частину українського адміністративного права утворюють норми, які регулюють конкретні сфери й галузі управлінської діяльності, а саме: управління економікою, промисловістю, агропромисловим комплексом; управління у соціально-культурній галузі (освіта, наука тощо); управління у сфері адміністративно-політичної діяльності (внутрішні справи, юстиція, зовнішні відносини тощо); між-

галузеве управління (статистика, стандартизація, ціноутворення тощо) [1, с. 29–30; 2, с. 127, 128; 3, с. 45].

Виходячи з викладеного, можна зробити щонайменше два основних висновки:

1) завдання норм, об'єднаних у межах Особливої частини адміністративного права, зводиться до регулювання окремих видів управлінських відносин;

2) Особлива частина адміністративного права складається з інститутів, у підґрунтя поділу яких покладена галузева ознака державного управління.

Подібний підхід до формування Особливої частини адміністративного права, під час якого, фактично, не враховуються усі ті зміни, які відбулися у державному та суспільному житті після падіння радянського тоталітарного режиму, на наш погляд, є найбільшим архаїзмом у системі національного права, який собі можна тільки уявити. У зв'язку з цим абсолютно незрозумілою, м'яко кажучи, виглядає позиція С. Д. Князева, який пише, що «не дивлячись на суттєві новації, немає ніяких вагомих підстав казати про революцію у сфері адміністративно-правового регулювання, заснованій на практично повній відмові від попередніх поглядів на сутність, призначення та систему вітчизняного адміністративного права» [4]. На цей тезис, у нашому випадку щодо Особливої частини адміністративного права, ми можемо відповісти лише словами Д. М. Бахраха, який абсолютно справедливо наголошує, що конструювання системи Особливої частини адміністративного права через описання декількох десятків відомчих структур є рудиментом панівного у радянські часи погляду на дану галузь права як на апаратне управлінське право [5]. Розвиваючи цю точку зору, вважаємо за необхідне наголосити на наступному.

*По-перше*, викладені погляди на призначення та зміст Особливої частини адміністративного права є, фактично, продовженням концепції системи поліцейського та радянського адміністративного права, останні з яких міцно об'єднувала ідея необхідності зосередження у руках влади максимальних можливостей щодо управління усіма сферами взаємовідносин держави та суспільства (окремої людини). Виходячи з цього, визначально вітчизняне адміністративне право позиціонувалося як галузь права, покликана регулювати порядок здійснення управління [6, с. 19; 7, с. 246]. Однак, необхідно зауважити, що управління могло здійснюватися по-різному, тобто бути зв'язаним правом або частково, або повністю. У той час як управління лише частково регулювалося нормами адміністративного права (епоха поліцейської держави, тоталітарного режиму у СРСР), норми останнього були покликані регулювати владовідносини, які виникали між державними органами та приватними особами. У такому разі предметом адміністративного права, на думку А. І. Єлістратова, була адміністративна (управлінська) діяльність [8, с. 1, 7]. Нормування такої діяльності здійснювалося через видання незначної кількості нормативних актів, які майже не містили у собі кореспондуючих прав учасників таких відносин. Органи державної влади наділялися правами, а приватні особи обов'язками, що сприяло побудові відносин між ними за системою

«суб'єкт управління — об'єкт управління». Принципово іншим призначення адміністративного права було у правовій державі, у зв'язку з чим останнє мало своїм предметом систему правовідносин, які склалися на ґрунті адміністративної (управлінської) діяльності, тобто воно мало впорядковувати відносини, що виникали між людьми у сфері управлінської діяльності [8, с. 1, 7]. Отже, як бачимо, у першому випадку мова йшла про те, що адміністративне право «регулює управлінську діяльність», а у другому — «регулює відносини, що складаються у сфері управління». На наш погляд, між цими категоріями є суттєві відмінності, які полягають у глибині правового регулювання [9].

Так, якщо ми ведемо мову про регулювання управлінської діяльності, то, в першу чергу, виходимо з пріоритетності визначення правового статусу суб'єкта управлінської діяльності, необхідності наділення його інструментарієм впливу на об'єкт управління. Що ж до об'єкта управління, то зміст його правового статусу перебуває в прямій залежності від наявності системи гарантій, здатних забезпечити законність дій суб'єкта управлінської діяльності. Якщо таких гарантій немає чи вони нерозвинені, як це було у дореволюційній Росії та у радянській державі, то правовий статус об'єкта управління або взагалі не визначався, або містив лише незначний перелік прав та більш широкий перелік обов'язків. Безсумнівно, що у правовій державі ситуація з обсягом правового статусу об'єктів управління інша, проте і тут він вужчий ніж статус суб'єкта управління, оскільки це є необхідною передумовою існування управління як явища.

Зовсім інша річ — регулювання відносин, які виникають у сфері управління. У даному випадку завдання правового регулювання полягає у тому, щоб з максимальною чіткістю та повнотою визначити абсолютно усі аспекти спілкування суб'єктів публічної адміністрації з приватними особами, роз'яснити, розтлумачити ті категорії, які характеризуються невизначеністю або неконкретністю. Тут немає ніяких обмежень, пов'язаних із 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. Відмітимо, що саме такий принцип було закладено у підґрунтя формування і розвитку зарубіжного адміністративного права, зокрема німецького. Цей висновок, на нашу думку, підтверджується наявністю у німецькому адміністративному праві широковживаних категорій, які у радянському адміністративному праві хоча і не виключались як такі, але, напевно, з огляду на непотрібність у системі «суб'єкт управління — об'єкт управління», не стали предметом детального та всебічного вивчення. У даному випадку йдеться, наприклад, про термін «розсуд», який, скажімо, у підручнику з радянського адміністративного права 1962 року видання [10] згадувався без будь-яких пояснень лише двічі. Натомість у підручнику з німецького адміністративного права, виданому у той же період, встановленню сутності розсуду адміністрації було присвячено окремий підрозділ [11, с. 25–36]. Пояснюється така ситуація лише тим, що німецьке адміністративне право було покликано врегулювати відносини, що складаються у сфері публічного управ-

ління, а радянське — діяльність, пов'язану із здійсненням управління. Саме у такому напрямку в післяреволюційний період і почала розвиватися Особлива частина радянського адміністративного права, саме такий вигляд на сторінках навчальної та наукової літератури вона має й сьогодні. У цьому не важко пересвідчитись, якщо уважно придивитися до змісту окремих інститутів, які, на думку науковців, знаходять місце у межах Особливої частини вітчизняного адміністративного права. Так, аналізуючи інститут адміністративно-правового регулювання і державного управління у сфері підприємництва, вітчизняні вчені розглядають наступні питання: організація державного управління у сфері підприємництва (система та правовий статус органів виконавчої влади, які реалізують державну регуляторну політику у сфері підприємництва), основні адміністративно-правові засоби державного впливу у сфері підприємництва (ліцензування, патентування, квотування, сертифікація та стандартизація, застосування адміністративно-юрисдикційних повноважень тощо), державний контроль у сфері підприємництва (суб'єкти контрольної діяльності, повноваження суб'єктів контрольної діяльності, форми контрольної діяльності) [2, с. 88–98]. Разом з цим виникає питання: якщо адміністративне право, як і будь-яка інша галузь права, регулює правовідносини, які виникають, змінюються або припиняються між певними суб'єктами права, то чому у межах інституту державного управління підприємницькою діяльністю аналізується правовий статус лише одного суб'єкта правовідносин, яким є держава в особі відповідних органів? Чому взагалі нічого не сказано про тих суб'єктів правовідносин, на яких спрямовується цей управлінський вплив? Чому не визначено передусім їх права у сфері підприємницької діяльності? Чому не закріплено процедури управлінської діяльності у сфері підприємницької діяльності? І це далеко не усі питання, які можна поставити щодо змісту інституту державного управління підприємницькою діяльністю, проте і вони вже наочно свідчать про те, що завдання цього інституту обмежуються виключно регулюванням управлінської діяльності, у той час як він має включати у себе норми, покликані регулювати суспільні відносини, які виникають у даній сфері між публічною адміністрацією та приватними особами. Викладене однаковою мірою стосується також і інших інститутів Особливої частини адміністративного права, що абсолютно не узгоджується із завданням сучасного адміністративного права, яке, нагадаємо, зводиться до того, що названа галузь права має бути спрямована на утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії з публічною адміністрацією, її органами і посадовими особами [12, с. 148].

*По-друге*, не можна не звернути увагу також і на той факт, що за сучасних умов державне управління зазнало суттєвих змін. Нині управління стало більш правовим, більш відповідальним та таким, що узгоджується досить часто з інтересами об'єктів управління. Проте змінюються і масштаби управлінської діяльності, її стає все менше і менше, як у кількісних, так і у якісних показниках. Скількима підприємствами управляє держава сьогодні у порівнянні з кількістю тих, що перебували під її управлінським впливом у радянські часи? Умовно кажучи, десятьма відсотками. Так не-

вже це означає, що й обсяг адміністративного права збувся до десяти відсотків у цій сфері? Навряд чи, бо кількість норм адміністративного права, навпаки, зросла завдяки появі таких інститутів, як сертифікація, ліцензування, стандартизація, субвенції, дотації тощо, але більшість з них не вкладається у межі поняття «державне управління», під яким і сьогодні вчені продовжують розуміти виконавчо-розпорядчу діяльність [13, с. 5]. Не можна при цьому забувати і про те, що нині сутність державного управління змінюється також і під впливом процесів саморегуляції, що мають місце у даній сфері. Мета останніх полягає в обмеженні втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, у тому числі припинення надлишкового державного регулювання. Це, поміж іншим, досягається також і шляхом передачі здійснення державних функцій організаціям, що функціонують за принципами самоорганізації. Інакше кажучи, мова йде про те, що нині органи виконавчої влади вчиняють чималу кількість дій, які не можна назвати управлінням у прямому розумінні цього слова. Отже, адміністративне право регулює не тільки відносини управлінського характеру, які 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 приватно-правових форм виконання публічних завдань тощо. Виходячи з цього, виникає запитання щодо доцільності подальшого вживання, наприклад, терміну «державне управління економікою», оскільки він не охоплює усіх тих відносин, які виникають у даній сфері.

*По-третє*, існування Особливої частини адміністративного права негативно впливає у цілому і на науку адміністративного права. Міркування на цю тему іноді можна зустріти на сторінках юридичної літератури. Так, наприклад, А. Ф. Ноздрачов, розглядаючи зміст інституту адміністративно-правового регулювання економічних відносин (управління у галузі економіки), зазначив, що наука адміністративного права не створила цілісної концепції сучасного інституту адміністративно-правового впливу на ринкову економіку, не сформулювала чіткого уявлення про джерела та систему адміністративного законодавства у сфері економіки, про структуру економічних органів виконавчої влади [14]. І ми повністю підтримуємо його у таких висновках. Вочевидь, наука адміністративного права, починаючи з 40-х рр. ХХ ст. і до сьогоднішнього дня, не змогла сформулювати та визначити сутність навіть базових категорій, які пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням економічних процесів у державі.

*По-четверте*, украй негативно впливає виділення Особливої частини адміністративного права і на рівень та глибину засвоєння студентами юридичних вузів та факультетів відповідних правових норм. У зв'язку з цим, у літературі зустрічаються заклики виключити з курсу адміністративного права його Особливу частину, оскільки питання управління, які вивчаються у її межах, на думку їх авторів, є неактуальними. Така позиція пояснюється насамперед тим, що інформація, яку отримують студенти про управління, швидко застаріває. Зусилля, витрачені на засвоєння Особли-

вої частини, по суті, видаються безглуздими та марними, що сприяє формуванню у студентів антипатії до дисципліни «Адміністративне право». До того ж, вивчення Особливої частини не обумовлено практичними потребами. Відомості, які визначають її зміст, без особливих зусиль можуть бути отримані у кожному конкретному випадку, коли у цьому виникає практична потреба [15].

Подібні думки, загалом, поділяємо й ми. Справді, сучасний підхід до викладання адміністративного права, коли студенти у межах одного курсу намагаються вивчити і Загальну, і Особливу частини адміністративного права є абсолютно безперспективним, хоча б з огляду на величезний обсяг нормативного матеріалу, зосередженого в їх межах. Про це йшлося ще навіть у радянській літературі з адміністративного права. Так, на думку В. М. Манохіна, головна проблема, яка заважала належному вивченню адміністративного права у вищих навчальних закладах, полягала у постійному збільшенні відповідного нормативного матеріалу. Вчений цілком обґрунтовано з цього приводу писав, що у межах управлінської діяльності держави виникають усе нові та нові, організаційно відособлені види діяльності, що, у свою чергу, призводить до розширення адміністративно-правового регулювання, появи значної кількості нових важливих нормативних правових актів, які вимагають вивчення у процесі викладання курсу адміністративного права. У зв'язку з цим, В. М. Манохін дійшов висновку, що засвоєння адміністративного права за класичним принципом (цей принцип полягав у тому, що організація державного управління вивчалася із загальних позицій (частина Загальна), а також за галузями державного управління (частина Особлива), тобто опанування предмета будувалося за видами державно-управлінської діяльності, кількість яких постійно збільшувалась) не давало можливості вивчити предмет на належному рівні та у необхідному обсязі у межах існуючого ліміту часу: «...курс виріс до такого обсягу, що його вивчення та засвоєння у межах одного (у деяких вузах двох) семестру ставиться під сумнів» [16].

Вихід з цієї ситуації вбачається лише один. Необхідно здійснити ґрунтовне реформування змісту Особливої частини навчальної дисципліни «Адміністративне право України», у тому числі шляхом повної відмови від її побудови за галузями публічного управління, перейшовши до формування системи Особливого адміністративного права на підставі предмета правового регулювання. Такий крок має призвести до виділення з її змісту окремих підгалузей адміністративного права, об'єднаних у систему загальними нормами адміністративного права (Загальним адміністративним правом) — адміністративно-господарського права; поліцейського права; будівельного права; права соціального захисту та соціального обслуговування; освітнього права; службового права тощо. Кожна з цих підгалузей має вивчатися у межах самостійного навчального курсу, з урахуванням специфіки навчального закладу або спеціальності, за якою навчається студент (курсант). У цьому плані має бути чітко усвідомлена одна надзвичайно проста річ, що сьогодні не можна на належному рівні вивчити «усе» адміністративне право у цілому. Можливим є опанування адміністративного

права лише за розділами (блоками). Окремо Загальне адміністративне право та окремо — підгалузі Особливого адміністративного права. В іншому випадку буде продовжуватися лише ознайомлення студентів (курсантів) з основами адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Отже, узагальнюючи викладене, необхідно ще раз наголосити, що у нинішніх умовах розвитку української держави та українського права на систему адміністративного права чекають суттєві перетворення, пов'язані з виділенням у її межах Особливого адміністративного права. Сформована за радянських часів концепція Особливої частини адміністративного права, в основу якої була покладена ідея про єдність усіх сфер та напрямків управлінської діяльності держави, сьогодні вже давно не відповідає тим завданням, які стоять і які виконуються національною публічною адміністрацією. Орієнтування діяльності держави на потреби особи, висунення її прав, свобод та законних інтересів на передній край адміністративно-правового регулювання, — все це неминуче викликає до життя процеси галузевої диференціації норм вітчизняного адміністративного права, їх внутрішню перебудову, спрямовану на зменшення кількості імперативних приписів на користь диспозитивних. Результатом цих тенденцій стає поступове викристалізування нових підгалузей Особливого адміністративного права.

Особливе адміністративне право набуває значення правового утворення, яке на відміну від Особливої частини адміністративного права, покликаної об'єднувати норми, що регулюють управлінську діяльність у певних сферах життєдіяльності держави, починає регулювати не тільки і не скільки управлінські відносини, скільки адміністративно-правові відносини, які виникають між публічною адміністрацією та приватними особами у чітко визначених сферах. Особливе адміністративне право дозволяє досягти необхідного рівня диференціації між певними групами адміністративно-правових норм, забезпечивши тим самим вирішення низки важливих завдань: конкретизації та фахової спрямованості правотворчої діяльності залежно від особливостей окремих видів адміністративно-правових відносин; підвищення професійності у сфері правозастосування; полегшення та підвищення ефективності вивчення окремих підгалузей Особливого адміністративного права.

### **Список літератури**

1. Административное право Украины : учеб. [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. — 2-е изд., перераб. и доп. — Х. : Право, 2003. — 576 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 584 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. — К. : Істина, 2008. — 219 с.
4. Князев С. Д. Административное право Российской Федерации: предмет, система, реформирование / С. Д. Князев // Известия вузов. Правоведение. — 2001. — № 5. — С. 37–53.

5. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права / Д. Н. Бахрах // Государство и право. — 1993. — № 2. — С. 37–45.
6. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву / В. М. Гессен. — СПб. : Типография «Север», 1907–1908. — 220 с.
7. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. 1 / И. Т. Тарасов. — М. : Печатня А. И. Снегиревой, 1908. — 250 с.
8. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. — 2-е изд. — М., 1917. — 294 с.
9. Мельник Р. С. Система особливої частини адміністративного права України: який їй бути сьогодні? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. — 2008. — № 2. — С. 23–27.
10. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник / І. М. Пахомов. — Львів : Вид-во Львівськ. ун-ту, 1962. — 287 с.
11. Landmann H., Giers W., Proksch E. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 3 Auflage, 1964. — 300 s.
12. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Наук. думка, 2007. — 588 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
14. Антонова В. П. Институты административного права (третьи «Лазаревские чтения») / В. П. Антонова // Государство и право. — 1999. — № 10. — С. 5–26.
15. Киялсханов И. Ш. Предмет административного права и актуальные проблемы структурного построения курса / И. Ш. Киялсханов // Вестник Московск. ун-та МВД России. — 2004. — № 1. — С. 105–111.
16. Манохин В. М. Как изучать административное право в вузах? / В. М. Манохин // Известия вузов. Правоведение. — 1976. — № 5. — С. 93–97.

### **Р. С. Мельник**

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко,  
кафедра административного права  
ул. Владимирская, 60, Киев, 01601, Украина

## **ОТ ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА К ОСОБЕННОМУ АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ**

### **Резюме**

В статье анализируются состояние и тенденции развития Особенной части административного права Украины. Через призму исторического и зарубежного опыта доказывается необходимость трансформации Особенной части административного права в Особенное административное право. Выделяется приблизительный перечень структурных элементов особенного административного права: административно-хозяйственное право; полицейское право; строительное право; право социальной защиты и социального обеспечения; образовательное право; служебное право и т. д.

**Ключевые слова:** система права, административное право, система административного права, Особенная часть административного права, Особенное административное право.



**R. S. Melnyk**

Kyiv Taras Shevchenko National University,  
The Department of Administrative Law  
Volodymyrska str., 60, Kyiv, 01601, Ukraine

**FROM THE SPECIAL PART OF ADMINISTRATIVE LAW TO SPECIAL ADMINISTRATIVE LAW**

**Summary**

The condition and tendencies of the development of Ukrainian Special part of administrative law are analyzed in the article. Necessity to transform Special part of administrative law into Special administrative law is proved in the light of historical and foreign experience. An approximate list of structural elements of special administrative law such as administrative and economic law; police law; construction law; law of social protection and social security; educational law; law on civil servants etc. is pointed out.

**Key words:** system of law, administrative law, system of administrative law, Special part of administrative law, Special administrative law.