



Синюта Людмила Леонтьевна,
*старший преподаватель кафедры языковой подготовки
Днепропетровского государственного университета внутренних дел
(г. Днепропетровск)*

СТАНОВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАИНЕ: ПРАВОВОЙ ДИСКУРС

Современное правоведение признает передовыми достижениями юриспруденции концепции правового государства и верховенства права, которые, помимо прочего, предусматривают, что основной ценностью является человек, что права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности современного государства, что обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства. При этом органы государственной власти, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами. При таких условиях особого внимания требует вопрос организации деятельности публичной власти и, в частности, его органов на местах. Следовательно, актуальность приобретает административное право. Следует заметить, что отечественная система права, как и система законодательства, претерпела значительных изменений: образовались новые отрасли, некоторые исчезли (например, колхозное право), претерпели существенных внутренних (качественных) изменений основные – конституционное, уголовное и гражданское. В тоже время отечественное административное право остается во многом устаревшим. Административное законодательство не успевает за развитием правовой доктрины.

Отдельные вопросы соответствия административного права реалиям рассматриваются в трудах В.Б. Аверьянова, С.Н. Братуся, Ю.П. Битяка, И.П. Голосниченка, Т.А. Коломоец, В.К. Колпакова, А.С. Литошенко, Д.М. Лукьянца и др. Однако и на сегодня вопрос остается нерешенным и требует комплексного исследования с учетом достижений юридической науки.

Понятно, что в работе этого вида нельзя подробно рассмотреть все аспекты «осовременивания» административного права, поэтому эта статья имеет целью привлечь внимание ученых-юристов к этой проблематике, а также указать на основные постулаты парадигмы административного права.

Прежде всего, должно быть четко определено место административного права в системе права. Как известно, одним из важных признаков объективного права является его системность. При этом, как структурные элементы системы права обычно называются следующие: 1) норма права; 2) институт права; 3) подотрасль права; 4) отрасль права. Административное право рассматривается как отрасль права, т.е. как «совокупность норм права, регулирующих определенную качественно однородную область общественных отношений специфическими методами правового регулирования» [1, с. 258].

В связи с этим следует отметить, что актуальным остается вопрос разграничения конституционного и административного права. Так, анализируя определения понятий конституционного (конституционное право – это система норм права, прежде всего, принципов и норм Конституции, которые закрепляют основы общественного и государственного строя, принципы политики и осуществления государственной власти, взаимодействия государства и граждан, их основные права, свободы и обязанности) и административного права (административное право – система норм права, которая регулирует управленческие отношения в сфере осуществления исполнительной власти, распорядительной деятельности государственного аппарата, его взаимоотношений с другими государственными, общественными организациями и

гражданами), можно сделать вывод о сходстве предмета регулирования соответствующих норм, в частности в сфере исполнительной власти. Об этом свидетельствует и анализ действующего законодательства. К примеру, возникает вопрос: какой нормой (конституционно-правовой или административно-правовой) является норма права, изложенная в ст. 3 Закона Украины «О местных государственных администрациях»: «Местные государственные администрации действуют в соответствии с принципами:

- ответственности перед человеком и государством за свою деятельность;
- верховенства права;
- законности;
- приоритетности прав человека;
- гласности;
- сочетания государственных и местных интересов» [2]?

Или нормы, закрепленные в ст. 1 указанного Закона (часть которых воспроизводит положения Конституции Украины)? А в чем отличие конституционно-правового статуса местной администрации от административно-правового статуса? Или юридически правильно говорить лишь об одном из них.

Если взять за основу положение о том, что конституционно-правовые нормы имеют больший уровень обобщения, являются более абстрактными, а нормы административно-правовые являются «логическим продолжением» первых и подробно определяют права и обязанности участников / участника соответствующих общественных отношений, то тогда следует говорить не о конституционных и административных правоотношениях, возникающие на их основании, а о других, в частности необходимо помнить, что в зависимости от определенности сторон, которые являются участниками правоотношений, последние бывают:

1) абсолютные, в которых определена только уполномоченная сторона, которая наделена субъективным правом, а все остальные выступают относительно ее обязанной стороной (например, правоотношения собственности);

2) относительные, в которых определены обе стороны, как уполномоченная, так и обязанная;

а в зависимости от определенности количества субъектов:

1) общие, в которых количество уполномоченных или обязанных субъектов не определена (например, конституционно-правовые отношения, возникающие на основе норм

раздела 2 Конституции Украины);

2) конкретные, количество указанных субъектов точно определена (например, конституционно-правовые отношения, возникающие на основе норм раздела 5 Конституции Украины).

Нельзя согласиться и с тем, что «разграничение этих отраслей происходит по методу правового регулирования. Конституционное право влияет на отношения, которые находятся в статическом состоянии, то есть конституционное право закрепляет, фиксирует разнообразные общественные отношения, основные принципы организации и функционирования исполнительной власти и т.п. А административное право регулирует те же отношения, но в их развитии, в состоянии функционирования, прикладной реализации, детализирует их и конкретизирует» [3]. Ведь в данном случае речь может идти не о методе регулирования (как регулировать, а не что), а о различных отношениях (однако, автор сам указывает, что отношения одни и те же).

По нашему мнению, в основу разграничения должен быть положен субъектный критерий. Например, конституционное право определяет правовой статус центральных органов исполнительной власти (или высшего органа в системе органов исполнительной власти), правовой статус других органов исполнительной власти закрепляется административным правом.

На правильность такого подхода указывает и действующее законодательство. Так, согласно ч. 1 ст. 9 Закона Украины «О государственной службе» правовой статус Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины и его заместителей, председателей постоянных комиссий Верховной Рады Украины и их заместителей, народных депутатов Украины, Премьер-министра Украины, членов Кабинета Министров Украины, Председателя и членов Конституционного суда Украины, Председателя и судей Верховного суда Украины, Председателя и судей высшего специализированного суда Украины, Генерального прокурора Украины и его заместителей регулируется Конституцией и специальными законами Украины [4] (такое же предписание содержится и в ст. 2 Закона «О государственной службе» от 17 ноября 2011 года, который вступает в силу 1 января 2015 года).

Ч. 3 ст. 1 Указа Президента Украины от 15 декабря 1999 года № 1572 «О системе центральных органов исполнительной власти» указывает, что «Должности премьер-министра

Украины, Первого вице-премьер-министра, вице-премьер-министров, министров по характеру полномочий, порядку назначения на должности и освобождения от должностей относятся к политическим и не относятся к категориям должностей государственных служащих, определенных Законом Украины «О государственной службе» [5].

Такое же положение содержится и в Указе Президента Украины от 11 июня 2001 года №419/2001: «Учитывая, что должности членов Кабинета Министров Украины относятся к политическим должностям и не относятся к категориям должностей государственных служащих, считать недопустимым приравнивание любых должностей в органах государственной власти, других государственных органах, их должностных и служебных лиц за статусом, в том числе по условиям материального и социально-бытового обеспечения, к членам Кабинета Министров Украины» [6].

Следующий вопрос, который необходимо решить – это система самого административного права. Следует указать ключевые положения, имеющие методологическое значение в освещении этого вопроса. Основным, базовым элементом административного права является административно-правовая норма. Эта норма является разновидностью норм права, следовательно, для нее характерна и структура последней (могут быть только отдельные исключения). Сложившейся в юридической научной литературе тезис о том, что нормы права можно разделить на две большие группы: классические нормы права, устанавливающие правила поведения – выступают регуляторами общественных отношений и нетипичные (специализированные) нормы права – не содержащие правила поведения.

Специализированные (нетипичные) нормы права (англ. *specialized norm of law*) – нетипичные предписания, то есть предписания «нестандартного» характера, которые способны нести регулирующую нагрузку только в сочетании с основной нормой [7, с. 411]. В отличие от классического правила поведения они: выполняют субсидиарную (дополнительную) функцию в правовом регулировании; не имеют традиционной логической структуры, которая характерна для норм права как классического предписанного правила поведения.

При этом ученые утверждают, что любая норма права должна отвечать на три вопроса: во-первых, должна устанавливать определенное

правило поведения путем закрепления прав и обязанностей субъектов; во-вторых, должна определить условия, при которых субъекты могут реализовывать эти права и обязанности; в-третьих, должна закрепить определенные средства обеспечения предписаний, в ней содержащихся.

В соответствии с этим каждая норма логически состоит из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции.

Однако, в теории права существует и другой подход к пониманию структуры нормы права – так называемый двухэлементный (двучленная или двухзвенная структура).

Согласно двухзвенной структуре каждая норма права имеет два элемента:

1) гипотезу, она рассматривается как описание (изложение) обстоятельств, фактов, ситуаций, условий, при наличии которых вступает в силу эта норма (как и в концепции трехзвенной структуры нормы);

2) само правило поведения, которое может принимать различные формы. Может выступать в зависимости от типа нормы в одном из двух вариантов:

а) в виде диспозиции или

б) в виде санкции.

И в первом, и во втором вариантах приписана модель поведения, которой должен придерживаться субъект при наличии обстоятельств, указанных в гипотезе. Этот подход основывается на различении регулятивных и охранительных норм.

Диспозицией по этой концепции называется вторая часть регулятивных норм: а санкцией – вторая часть охранных норм. Содержание варианта «гипотеза - диспозиция» (регулятивная норма) ничем практически не отличается от того, что имеет место при таких элементах в концепции трехзвенной структуры нормы. Содержание варианта «гипотеза - санкция» несколько специфично: санкция в этом контексте – это правило поведения, обращенное к определенному государственному органу (суду и т.п.) или должностному лицу, обязывает его (их, ее) применить то содержащееся в нем мероприятие государственного принуждения к лицу, виновному в совершении правонарушения.

Указанное выше позволяет выявить определенные коллизии и пробелы учения о структуре административного права. Исходя из дефиниции административного права, можно сделать вывод о том, что диспозиция административно-правовых норм

должна определять права и обязанности субъектов управленческих отношений в сфере осуществления исполнительской власти, распорядительной деятельности государственного аппарата, его взаимоотношений с другими государственными, общественными организациями и гражданами; гипотеза – указывает на обстоятельства, при которых субъекты административного права становятся участниками административно-правовых отношений, а санкция – негативные последствия, наступающие за нарушение указанных прав и соответственно невыполнения / ненадлежащего исполнения обязанностей. Однако, какое отношение к исполнительной власти имеет, например, нарушение или невыполнение коллективного договора, соглашения (ст. 41-2 Кодекса Украины об административных правонарушениях), незаконная порубка, повреждение и уничтожение лесных культур и молодняка (ст. 65 Кодекса Украины об административных правонарушениях), незаконные посев и выращивание снотворного мака или конопли (ст. 106-2 Кодекса Украины об административных правонарушениях), нарушение правил содержания собак и кошек (ст. 154 Кодекса Украины об административных правонарушениях) и др.? Понятно, что норма права может различными способами излагаться в статьях нормативно-правового акта, однако, несмотря на указанное возникает вопрос: является ли значительная часть норм, изложенных в Кодексе Украины об административных правонарушениях, административно-правовыми (это санкция административно-правовых норм)?

Современная юридическая практика частично дает ответ на этот вопрос. Действующий Кодекс Украины об административных правонарушениях не только определяет деяния, являющиеся административными правонарушениями, но и порядок производства по делам об административных правонарушениях. А 6 июля 2005 года Верховная Рада Украины приняла Кодекс административного судопроизводства, согласно ч. 1 ст. 3 которого «дело административной юрисдикции (далее – административное дело) – передан на решение административного суда публично-правовой спор, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо или другой субъект, осуществляющий

властные управленческие функции на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий» [8].

Интересным в этом аспекте является толкование административного права, изложенное в словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона: «Под этим именем во Франции разумеется политико-юридическая наука, изучающая вопросы государственного управления, включаемая некоторыми французскими учеными прямо в государственное право (*droit public*); в Германии она некоторыми называется полицейское право (*Polizeirecht*), другими – право внутреннего управления (*das Recht der inneren Verwaltung*). В России эта наука первоначально (по уставу унив. 1835 г.) преподавалась под именем «Законов государственного благоустройства и благочиния», а со времени устава унив. 1863 г. называется Полицейское право» [9].

Указанное актуализирует и третий важный вопрос: концептуальное изменение административного права. Имеется в виду, прежде всего, отход от юридического догматизма, внедрение принципа верховенства права, утверждение прав человека. Так, В. Кампо подчеркивает необходимость «стимулировать реалистическую и другие новые школы административного права, которым господствующая донныне постсоветская юридическая школа административная права не дает развиваться минимум последних 10 лет. Формирование новых научных школ права, идейно – философский плюрализм, превращение науки административного права в самостоятельный институт правовой политики и т.п. способствует обновлению его методологии...» [10, с. 21].

Итак, конституционно закрепив статус Украины как демократического, правового государства, в котором признается и действует принцип верховенства права, возникла необходимость в коренном реформировании отечественной правовой системы, одной из важных составляющих которой является административное право, которое уже не может оставаться и по структуре и по содержанию таким, каким оно было в советское время. Факторами, определяющими современное понимание административного права являются его место в системе права, система самого административного права и, конечно, его качественное содержание.

Список литературы

1. Теорія держави і права: підручник / кол. авт.; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю.А. Ведерніков. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – 468 с.
2. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
3. Адміністративне право в порівнянні з іншими галузями права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://sites.google.com/site/igroupteamsite>.
4. Про державну службу. Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
5. Про систему центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 15 грудня 1999 року N 1572 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>.
6. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців. Указ Президента України від 11 червня 2001 року № 419/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/419/2001.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) – Харків: Еспада, 2006. – 840 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446.
9. Энциклопедический Словарь Ф.А.Брокгауза и И.А.Ефрона [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vehi.net/brokgauz>.
10. Кампо В. Становлення сучасної української доктрини адміністративної юстиції / В. Кампо // Конференція з нагоди річниці запровадження адміністративного судочинства в Україні: Матеріали конференції (29 вересня 2006 р., м. Київ). – К., Бонн, Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – С. 15-23.



Мақалада әкімшілік құқықты жетілдіру керектігі туралы сұрақтар қарастырылады. Ерекше назар әкімшілік құқықтың жағдайының заң ғылымының жетістіктеріне сәйкес келмейтініне аударылады. Шешілуі керек түйінді сұрақтар арасында айтылады: құқықтық жүйеде әкімшілік құқықтың орны, әкімшілік құқықтың өз жүйесі және әкімшілік құқықтың сапалы мазмұны.

Түйінді сөздер: *әкімшілік құқық, әкімшілік-құқықтық норма, заңның үстемділігі, құқық саласы, құқық жүйесі.*

В статье рассматривается вопрос необходимости усовершенствования административного права. Акцентируется внимание на несоответствии положений административного права достижениям юридической науки. Среди ключевых вопросов, которые должны быть решены называются: место административного права в системе права, система самого административного права и качественное содержание административного права.

Ключевые слова: *административное право, административно-правовая норма, верховенство права, отрасль права, система права.*

The article focuses on the issues of necessity of the administrative law improvement. Attention is paid to lack of correspondences of the administrative law notions with achievements of legal science. Key issues that should be solved are the following: place of the administrative law in the system of law, the system of administrative law itself and qualitative contents of the administrative law.

Keywords: *administrative law, administrative and law standard, rule of law, branch of law, system of law*

Людмила Леонтьевна Синюта,

Днепропетровск мемлекеттік ішкі істер университетінің тілдік дайындық кафедрасының аға оқытушысы (Днепропетровск қ.)

Украинадағы осы заманғы әкімшілік құқықтың қалыптасуы: құқықтық дискурс

Синюта Людмила Леонтьевна,

старший преподаватель кафедры языковой подготовки Днепропетровского государственного университета внутренних дел (г. Днепропетровск)

Становление современного административного права в Украине: правовой дискурс

Sinyuta Lyudmila Leontievna,

Senior lecturer of Language Department of Dnepropetrovsk State University of Internal Affairs (Dnepropetrovsk)

Current administrative law formation in Ukraine: law discourse

