

Катков В.К.

д.ю.н., професор, начальник кафедри адміністративного права і процесу
Київського національного університету внутрішніх справ

УДК: 342.951 (477)

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ГАЛУЗЕВА ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПРАВА

Галузева організація системи права базується на виокремленні трьох груп юридичних галузей. По-перше, це галузі профільюючі (первинні, фундаментальні, самостійні). До них відносять конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне право та їх процесуальні аналоги. По-друге - спеціальні (земельне, фінансове, трудове право та інші). По-третє - комплексні (природоохоронне, житлове, морське та інші).

До профільюючих віднесені галузі, які концентрують у собі головні й вихідні у системі права юридичні режими, первинні юридичні засоби. Завдяки цьому вони утворюють юридичне ядро, юридичну основу змісту всіх галузей права. Правові режими у інших галузях ґрунтуються саме на цих вихідних юридичних режимах.

Адміністративне право також належить до категорії фундаментальних. На цю галузь припадає основне навантаження щодо регулювання публічних відносин, юридичного забезпечення функціонування апарату державного управління; правового супроводження адміністративної реформи; втілення конституційних засад організації виконавчої влади.

В сучасних умовах адміністративне право виступає важливим чинником побудови правової держави і громадянського суспільства.

Визначення адміністративного права, як нової юридичної галузі, що має принципові відмінності від камералістики (камеральних наук) і поліцейства (поліцейського права) пов'язується з ідеями Великої французької революції 1789-94 років, що зумовили новий погляд на сутність управлінської діяльності. Відповідно до них державне управління має базуватися на законі і здійснюватися на основі чіткого визначення прав і обов'язків: а) людини - щодо держави, і б) держави - щодо людини. Таким чином, упорядкованість управлінської діяльності шляхом нормативного закріплення взаємних прав і обов'язків між державою і людиною стає ознакою, за якою розмежовуються поліцейське і адміністративне право.

Можна вважати, що адміністративне право у його класичному розумінні зароджується тоді, коли всемогутності держави були протиставлені

права людини і громадянина, коли революційні перетворення змінили "гідданого" на "громадянина". З цього моменту адміністративне право формується як інструмент обмеження вільного розсуду адміністрації і захисту громадянина перед адміністрацією.

Впровадження в теорію юриспруденції і соціальну практику адміністративно-правової концепції щодо нормативних меж управлінської діяльності, взаємних прав і обов'язків між державою і громадянином, захисту громадянина перед адміністрацією стало важливим етапом розвитку доктрини правової держави. Держави в якій право є основою громадянської свободи, в якій адміністрація функціонує у визначених правових рамках, в якій держава несе юридичну відповідальність перед громадянином за свої діяння.

Інституціонально-правовий розвиток ідеї про юридичну відповідальність держави перед громадянином отримала у формуванні адміністративної юстиції (адміністративних судів), а також відповідної правової доктрини. Наукове обґрунтування провідної ролі адміністративного судочинства у розвитку правової держави значною мірою базується на: а) ідеях загального адміністративно-правового учиння О. Сарвел, який зазначає, що адміністративна юстиція є передумовою адміністративного права, а адміністративне право не існує без судочинства; б) дослідженнях змісту правової держави О. Бера, який писав, що держава може вважатися правовою тільки тоді, коли публічне право встановлюється законом, а публічне управління підпорядковується судочинству.

У Росії питання адміністративного права постали предметом теоретичної думки трохи пізніше, ніж у європейських країнах. В.В. Івановський з цього приводу зазначає, що наука адміністративного права виникла і почала розвиватися під безпосереднім впливом західноєвропейської літератури. Аналіз наукових джерел, як сучасних так і кінця XIX початку XX століть, дають можливість з великим відсотком вірогідності стверджувати, що народження адміністративно-правової теорії у

Російській імперії є наслідком судової реформи 1864 року і пов'язано з дослідницькою роботою перш за все Андреевського І.Ю. та Тарасова І.Т. Так, у 1873 році виходить перший том енциклопедичного словника із статтею І.Ю. Андреевського "Адміністративний суд", у 1888 році - робота І.Т.Тарасова "Краткий нарис науки адміністративного права (конспект лекцій)". У 1911 році виходить друком праця А. І Єлістратова "Адміністративне право", де порушуються питання про конкретизацію відповідальності казни(держави) за неправомірні дії чи бездіяльність чиновників. На його думку формою такої відповідальності має бути відшкодування приватній особі заподіяних збитків.

В адміністративних реформах Росії знаходиться місце для адміністративної юстиції. Перший департамент Урядового Сенату почав виконувати повноваження верховної судової інстанції в адміністративних справах. У цьому напрямі його діяльність була подібна до діяльності французької Державної Ради і Вищого адміністративного суду Пруссії. У губерніях функціонували губернські присутності по міських справах - аналоги європейських адміністративних судів.

У травні 1917 р. Тимчасовий уряд підготував закон про створення суду по адміністративних справах. Відповідно до нього у кожен повіт призначався адміністративний суддя зі своїм діловодством. У губернських містах засновувалися адміністративні відділення при окружних судах. Адміністративні судді отримали право розглядати суперечки між державними органами й органами самоуправління, а також громадськими організаціями. Таким чином, у Росії поступово виникають передумови створення важливих для розвитку правової держави механізмів.

У жовтні 1917 р. на зміну "старому порядку" прийшов новий, при якому почали формуватися інші погляди на публічне управління і відповідні правові інститути - адміністративне право і адміністративну юстицію. Адміністративне право стає правом тоталітарної держави, яке обґрунтовує підпорядкованість політичній владі усіх сторін життя суспільства і особистості, всебічність державного контролю, централізацію управління. Адміністративна юстиція починає сприйматися як синонім адміністративного оскарження.

Визнання України незалежною правовою державою і закріплення у нормах Конституції положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, обумовили необхідність оновлення адміністративно-правової доктрини. Метою такого оновлення стала переорієнтація адміністративно-правових механізмів на юридичне забезпечення становлення і розвитку компонентів, що характеризують державу як правову. За них визнаються регуляторні і "сервісні" функції. Воно починає сприйматися як поліструктурний правовий феномен.

Оновлений зміст адміністративного права знаходить вираз у змісті його предмета. Сферою адміністративного права визнається не державне управління, а виконавчо-розпорядча діяльність публічної адміністрації. Відносинами, що становлять предмет адміністративного права визнаються відносини: а) публічного управління; б) обслуговування інтересів суб'єктів суспільства, що визнані публічними, або відносини адміністративних послуг або "сервісні" відносини; в) відповідальності публічної адміністрації перед суб'єктами суспільства; г) відповідальності суб'єктів суспільства за порушення встановленого порядку і правил.

Відносини публічного управління виникають в ході здійснення публічно-управлінської діяльності. У загальному вигляді управління - це діяльність суб'єкта, що виявляється у цілеспрямованому впливі на об'єкт, з метою приведення його у бажаний для суб'єкта стан. Таким чином управління характеризується взаємодією суб'єкта і об'єкта управління за допомогою управлінського впливу і зворотних зв'язків. Публічне управління складається з а) державного управління; б) громадського управління.

Відносини обслуговування інтересів суб'єктів суспільства, що визнані публічними, або відносини адміністративних послуг або "сервісні" відносини є суто новим компонентом адміністративного права. Адміністративні послуги - це передбачена законом розпорядча діяльність органів публічної адміністрації, що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів. До них відносяться: видача дозволів, реєстрація з веденням реєстрів, легалізація актів, визнання певного статусу особи або її прав.

Відносини відповідальності публічної адміністрації перед суб'єктами суспільства виникають у зв'язку із наявністю публічно-правового стору і порушення адміністративної справи (справи адміністративної юрисдикції), де відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень. Справи адміністративної юрисдикції розглядаються за нормами адміністративного судочинства, які встановлені Кодексом адміністративного судочинства України (від 6 липня 2005 р.).

Відносини відповідальності суб'єктів суспільства за порушення встановленого порядку і правил виникають при виявленні таких порушень. Розвиток цих відносин завершується застосуванням стягнень та інших заходів впливу.

Таким чином, українське адміністративне право у сучасних умовах виступає необхідним інструментом формування правової держави і громадянського суспільства. Саме ця обставина визначає його місце у правовій системі України.

Льва В.А.

*здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Київського національного університету внутрішніх справ*

УДК: 347.92 (477)

СТРОКИ В ПОВАДЖЕННЯХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Строки відіграють важливу роль в провадженнях адміністративного судочинства, вони вказують початок, період дії і закінчення правовідносин, забезпечують своєчасне здійснення прав і обов'язків, вносять визначеність у правові відносини.

Поняття строків становить інтерес для вчених різних галузей права, оскільки строки є одним із правових способів зміцнення процесуальної дисципліни, а також одним із показників правомірності юридичної діяльності учасників правовідносин.

Багато вчених досліджували строки, даючи їм наукове обґрунтування та класифікацію. Фундаментальним дослідженням у галузі адміністративного права є Д.М. Бахрах, який у своїй праці досліджував строки в адміністративному праві. На його думку, процесуальним строком у провадженні в справах про адміністративне правопорушення є визначений нормативним актом відрізок часу, що обчислюється за раніше встановленими правилами [1, с. 241-245].

О.С. Дутенець визначає процесуальні строки в провадженні у справах про адміністративні правопорушення як врегульовані адміністративно-процесуальним законодавством і сприявані на реалізацію завдань у справах про адміністративні правопорушення часові проміжки, у межах яких мають бути здійснені в суворо визначеній послідовності відповідні процесуальні дії. [2, с. 27]

Л.В. Коваль, розкриваючи спеціальні принципи адміністративно-процесуальної діяльності, а саме швидкої дії, найшов відображення у встановлених законом процесуальних строках, що регулюють справи про адміністративні проступки. Строки, на думку Л.В. Коваль - одна з важливих обставин, які характеризують взаємовідносини суб'єктів процесуальних адміністративно-деліктних відносин і які мають юридичне значення для реалізації їх прав та обов'язків. [3, с. 175]

Сучасний дослідник адміністративного процесу В.Г. Перепелюк розглядає строки в адміністративному законодавстві, аналізує їх види, розкриває їх сутність [4, с. 193]

Ми в своїх дослідженнях над строками адміністративних проваджень спираємось на класифікацію строків, визначених В.Г. Перепелюком, тому що метою нашого дослідження є строки судочинних проваджень, які залишаються досі поза певною увагою вчених і від яких залежить законність, справедливість, послідовність, впорядкованість у вирішенні адміністративних справ.

Кодекс адміністративного судочинства України передбачає обчислення, поновлення та продовження процесуальних строків, наслідки пропущення процесуальних строків, строки звернення до адміністративного суду, строки проведення проваджень в адміністративних справах.