

**СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЇЇ МЕТИ, КОМПОНЕНТІВ ТА ЗВ'ЯЗКІВ**

У статті на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено мету, компоненти та структуру системи адміністративного права.

Автор, зокрема, зазначає, що система адміністративного права є побудованою на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру об'єктивно зумовленою єдністю адміністративно-правових норм, об'єднання яких формують інститути та підгалузі адміністративного права, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів і їх стабільної взаємодії між собою, який забезпечить максимально ефективне регулювання адміністративно-правових відносин, пріоритетне місце в процесі якого займає створення юридичних умов для гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які реалізують свій адміністративно-правовий статус у публічній сфері.

Ключові слова: адміністративне право, зв'язки, елемент, компонент, мета, структура, система адміністративного права.

В статье на основании обобщенного анализа научных и публицистических источников определены цель, компоненты и структура системы административного права.

Автор, в частности, отмечает, что система административного права построена на устойчивых взаимосвязях внутреннего и внешнего характера объективно обусловленным единством административно-правовых норм, объединения которых формируют институты и подотрасли административного права, целью которого является достижение такого сбалансированного состояния ее компонентов и их стабильного взаимодействия между собой, что обеспечит максимально эффективное регулирование административно-правовых отношений, приоритетное место в процессе которого занимает создание юридических условий для гарантирования субъектами публичной администрации прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, реализующих свой административно-правовой статус в публичной сфере.

Ключевые слова: административное право, связи, элемент, компонент, цель, структура, система административного права.

The article, based on a generalized analysis of scientific and publicistic sources, defines the purpose, components and structure of the administrative law system.

In particular, the author notes that the system of administrative law is based on stable interrelations of internal and external nature with objectively conditioned unity of administrative and legal norms, the associations of which form the institutions and sub-sectors of administrative law, whose goal is to achieve such a balanced state of its components and their stable interaction among themselves, which will ensure the most effective regulation of administrative and legal relations, priority in the process of which it takes the creation of legal conditions for guaranteeing by the subjects of the public administration of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities that realize their administrative and legal status in the public sphere.

Key words: administrative law, communications, element, component, purpose, structure, system of administrative law.

Вступ. Трансформаційні процеси, що відбуваються нині в сфері публічного адміністрування в Україні без перебільшення є віддзеркаленням тих модернізаційних процесів, що нині характерні для сучасної адміністративно-правової доктрини, в якій ставиться питання про необхідність перегляду змісту та призначення адміністративного права. Вчені-адміністративісти у цьому сенсі намагаються акцентувати на зміні соціально-економічних та політичних умов у державі, що змушують змінювати орієнтири не тільки у адміністративно-правовому регулюванні, але і у розробці наукового підґрунтя такої діяльності.

Постановка завдання. Мета статті – на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено мету, компоненти та структуру системи адміністративного права.

Результати дослідження. Зокрема, звертається увага на те, що такий розвиток та трансформаційні процеси адміністративно-правової науки вимагають якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, підходів до дослідження проблематики інститутів публічного адміністрування, суб'єктного складу адміністративно-правових відносин, проблем державної служби, різних аспектів адміністративного та судового порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб тощо [1, с. 4]. Іншими словами, наголошується на необхідності змістовного оновлення базових характеристик та фундаментальних категорій адміністративного права, одною з яких є «система адміністративного права».

Однак на початку дослідження порушеної проблематики варто звернути увагу на етимологію слова «система» та його філософське тлумачення. Слово «система» (от др.-греч. σύστημα – «ціле, складене з частин; з'єднання») в тлумачних словниках української мови має кілька значень: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; продуманий план; заведений, прийнятий порядок; 2) бот., зоол. класифікація; 3) форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.); форма суспільного устрою; формація; 4) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; 5) сукупність принципів, які є основою певного вчення; сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; 6) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин; технічний комплекс, що складається із взаємозв'язаних споруд, механізмів, машин і т. ін. марка, тип, конструкція яких-небудь машин, їх частин і т. ін.; сукупність предметів, пристроїв і т. ін. однакового призначення; сукупність господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно; 7) геол. сукупність верств гірських порід, що характеризується певними викопними фауною і флорою [2, с. 203–204].

У філософських джерелах вказується, що система означає сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність [3]; об'єднання деякого розмаїття в єдине і чітко розчленоване ціле, елементи якого щодо цілого та інших частин займають відповідні їм місця [4]; обмежена множинність елементів, що знаходяться у стійких взаємозв'язках [5, с. 109]. Філософська енциклопедична література підкреслює, що під час визначення поняття «система» необхідно враховувати найтісніший взаємозв'язок його з поняттями цілісності, структури, зв'язку, елемента, відносини, підсистеми та ін. Оскільки поняття «система» має надзвичайно широку сферу застосування (практично кожен об'єкт може бути розглянутий як система), остільки його досить повне розуміння передбачає побудову сімейства відповідних визначень – як змістовних, так і формальних [3]. Розгляд конкретного об'єкта як певної системи концентрується, насамперед, на структурних зв'язках складових елементів такої системи. Структура у філософському розумінні є системою зв'язків, які забезпечують упорядкованість елементів, їх порівнянню стійкість [5, с. 109, 110].

На підставі здійсненого етимологічного, філологічного та філософського аналізу слова «система» та його ознак зазначимо, що, на наше переконання, розгляд системи адміністративного права має відбуватись крізь призму таких, пов'язаних із категорією «система» понять, як: елементи, підсистеми, зв'язки, що утворюють структуру, та мета.

Зауважимо, що у більшості досліджень, присвячених системі адміністративного права, виклад відповідного матеріалу, як правило, обмежується лише окресленням поняття системи та її складових елементів (інститутів, підгалузей, частин) [6, с. 17–19; 7, с. 10–12; 8, с. 38–39; 9, с. 21–24; 10, с. 45–48]. Розгляд же питань, що стосуються мети такої системи, а також аналіз її характерних зв'язків, на жаль, залишається осторонь від уваги більшості вчених-адміністра-

тивістів¹. Однак підкреслимо, що ми будемо намагатися досліджувати порушену тематику все ж таки за теорією систем.

Так, метою системи називають її бажаний майбутній стан. Залежно від стадії пізнання об'єкта, етапу системного аналізу у цей термін вкладають різний зміст – від ідеальних устремлінь, що виражають активну свідомість окремих осіб або соціальних систем, до конкретних цілей-результатів. У першому випадку можуть формулюватись цілі, досягнення яких є неможливим, але до яких можна безупинно наближатися. У другому – цілі мають бути досяжними в межах певного інтервалу часу і формулюються іноді навіть у термінах кінцевого продукту діяльності. Часто розрізняють суб'єктивні та об'єктивні цілі. Суб'єктивна ціль – це суб'єктивний погляд дослідника (керівника, власника) на бажаний майбутній стан системи. Об'єктивна ціль – це майбутній реальний стан системи, тобто стан, до якого буде переходити система за заданих зовнішніх умов і керівних впливів. Суб'єктивні й об'єктивні цілі системи у загальному випадку можуть розрізнятися. Зокрема, вони не збігаються, якщо система є погано дослідженою або якщо суб'єкт, який визначає цілі, мало обізнаний із закономірностями функціонування системи чи ігнорує їх [14].

У контексті системи адміністративного права вбачається, що виправдано вести мову про її мету крізь призму категорії, від якої вона походить. Зокрема, уявляється, що, встановивши призначення адміністративного права як галузі права, можна дати відповідь на питання, що являє собою мета відповідної системи. Сучасний розвиток адміністративно-правової науки, який відбувається під прапором людиноцентристської концепції, ознаменував, як вже було акцентовано на початку статті, переосмислення основних положень та вихідних засад адміністративного права, заклав підвалини для сутнісного оновлення змісту його призначення, його фундаментальних категорій та усіх без винятку інститутів.

Про такі трансформаційні процеси один із фундаторів вітчизняної науки адміністративного права В.Б. Авер'янов на сторінках колективної монографії «Принцип верховенства права: Проблеми теорії та практики» писав: «Головна мета нової адміністративно-правової доктрини полягає у поверненні національному адміністративному праву справжнього обличчя, яке ця галузь має нині в усіх розвинутих країнах світу, а саме оновлене адміністративне право має орієнтуватися на забезпечення максимально ефективної реалізації прав й інтересів людини та їх ефективний захист, тоді як натеper вітчизняне адміністративне право орієнтоване, насамперед, на задоволення потреб держави, а фактично – апарату (тобто чиновників) державного управління. Саме цим вітчизняна правова галузь якісно відрізняється від стандартів адміністративного права європейських країн. Тому за допомогою нової адміністративно-правової доктрини має бути подолана найбільш принципова вада колишньої наукової школи, а саме майже повне ігнорування в адміністративно-правовій науці проблематики прав людини» [15, с. 155].

Як слушно вказує В.В. Юровська, фактично одним із перших навчальних видань з адміністративного права, в якому мета та завдання цієї галузі права розкриваються крізь призму нової адміністративно-правової доктрини, став навчальний посібник «Загальне адміністративне право» за редакцією В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника. Автори посібника надзвичайно влучно, так би мовити, у дусі часу підкреслюють, що мета адміністративного права полягає у створенні юридичних умов для гарантування органами публічної влади, насамперед, суб'єктами публічної адміністрації, прав та свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного адміністрування. При цьому, на переконання Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка, завдання адміністративного права становлять собою сукупність напрямів, у межах яких досягається його мета, серед яких: конкретизація прав та свобод приватних осіб, які можуть реалізовуватися у сфері публічного адміністрування; формування досконалих механізмів реалізації прав та свобод людини і громадянина у сфері публічної адміністрації; уніфікація та закріплення за законодавчому рівні процедур прийняття юридичних актів суб'єктами публічної адміністрації; поліпшення механізмів контролю інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; удосконалення інституту юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації [16, с. 60; 17, с. 18].

У тому ж дусі, спираючись на конституційні положення (ст.ст. 3, 19 та 55 Конституції України), Ю.П. Битяк, І. В. Бойко та Н.Б. Писаренко, висловлюючись із приводу системи адміністративного права, стверджують, що норми адміністративного права за своїм духом, змістом

¹ Щоправда, в окремих адміністративно-правових дослідженнях порушуються деякі аспекти зв'язків системи адміністративного права. Наприклад, це наукові праці Р.С. Мельника, В.К. Колпакова та ін. [11; 12; 13, с. 92–94].

мають «наповнюватися» ідеєю людиноцентризму, а утворені через їхнє об'єднання інститути, підгалузі, та й загалом система цієї галузі має забезпечувати таке регулювання суспільних зв'язків, за якого приватна особа відчуватиме себе впевнено у відносинах із суб'єктом владних повноважень [18, с. 174].

Спираючись, у тому числі, і на ці твердження, зауважимо, що мета системи адміністративного права полягає у досягненні такого збалансованого стану її компонентів і їх стабільної взаємодії між собою, який забезпечить максимально ефективне регулювання адміністративно-правових відносин, пріоритетне місце в процесі якого займає створення юридичних умов для гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які реалізують свій адміністративно-правовий статус у публічній сфері.

Своєю чергою, елементом системи називають найпростішу складову частину системи, яку умовно розглядають як неподільну. Поняття неподільності є умовним та визначається залежно від конкретних завдань [19; 20, с. 79]. З цього випливає, що первинними елементами системи адміністративного права є адміністративно-правові норми, які, на нашу думку, є закріпленими у джерелах адміністративного права правилами загального характеру, що спрямовані на правове регулювання суспільних відносин, які становлять предмет адміністративного права з метою забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, ефективна дія яких гарантується державою за допомогою стимулюючих засобів (у тому числі державно-примусових).

Свою чергою, норми адміністративного права, об'єднуючись у виразну сукупність, утворюють певні системи, які стосовно системи адміністративного права є системами нижчого порядку – підсистеми, якими фактично є інститути та підгалузі адміністративного права. В адміністративно-правовій науці під інститутом адміністративного права розуміється: порівняно самостійна, однорідна за змістом, стала система правових норм, яка за допомогою методів адміністративного права всесторонньо регламентує певний різновид суспільних відносин або спільну сторону (сторони) однорідних суспільних відносин, що виникають у сфері реалізації державної виконавчої влади [21, с. 163]; сукупність певних норм, які використовуються для регулювання державного управління незалежно від його конкретних сфер, але за умови достатнього рівня однорідності регульованих суспільних відносин [22, с. 129]; сукупність норм адміністративного права, яка регулює однорідні або близькі групи суспільних відносин [23, с. 61]; сукупність однорідних адміністративно-правових норм [24, с. 21]; група норм адміністративного права, які регулюють тісно взаємопов'язані однорідні суспільні відносини [25, с. 9]; частина галузі права, яка складається з норм, що впливають на певний вид однорідних суспільних відносин [26, с. 334]; типові норми адміністративного права, які регулюють взаємопов'язані однорідні суспільні відносини [6, с. 19]; порівняно відокремлена група норм адміністративного права, яка регулює окремий вид адміністративно-правових відносин, або деякі загальні питання, які стосуються усього комплексу цих відносин [27, с. 88] тощо.

Натомість підгалузь адміністративного права вчені-адміністративісти визначають як: сукупність інститутів та норм адміністративного права, пов'язаних спільною метою юридичного регулювання [23, с. 61]; сукупність правових норм, що регулює суспільні відносини в певній сфері, котра виокремлюється в межах загального предмета адміністративного права [22, с. 129; 6, с. 19; 21, с. 306]; системне утворення, яке складається з норм та інститутів адміністративного права та регулює адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі реалізації публічною адміністрацією окремих самостійних функцій [27, с. 92] тощо.

Серед інститутів адміністративного права окреслюють інститути державної служби, адміністративних послуг, адміністративного договору, адміністративного розсуду, адміністративної правосуб'єктності, позовної давності тощо [6, с. 19; 21, с. 162–163; 22]. До підгалузей адміністративного права, як правило, належать службове право, адміністративно-деліктне право, адміністративно-процесуальне-право, будівельне право, транспортне право, енергетичне право тощо [6; 22; 23]. Деякі автори помилково зводять підгалузі адміністративного права до відповідних складових елементів адміністративного законодавства, виділяючи на підставі цього законодавство в галузі організації і функціонування органів виконавчої влади, законодавство про державну службу, законодавство в галузі управлінського процесу (управлінських процедур), законодавство про адміністративні правопорушення та провадження щодо них, законодавство в галузі захисту прав і свобод громадян, законодавство про міліцію, податкову міліцію та митну службу (у сфері діяльності правоохоронних органів), законодавство в галузі освіти (освітнє право), законодавство про місцеве самоврядування (муніципальне право) [7, с. 12].

Свою чергою, частини системи адміністративного права, як слушно зауважують Т.О. Мацелик та В.Р. Біла, в адміністративно-правовій доктрині загалом розглядаються крізь призму двох підходів. Так, відповідно до першого (В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, Є.В. Додін, Ю.П. Битяк, О.В. Константи́й, Д.М. Лук'янець, О.І. Харитонов та ін.), виокремлюють правові інститути, що об'єднуються в загальну й особливу частини адміністративного права. Загальна частина адміністративного права об'єднує норми, що регулюють: принципи публічного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права (громадян, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій); державну службу; форми і методи управлінської діяльності; адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо); засоби забезпечення законності в публічному управлінні; адміністративний процес, включаючи адміністративне судочинство. Особлива частина адміністративного права містить норми, що регулюють: управління економікою (промисловістю, агропромисловим комплексом тощо); управління в соціально-культурній галузі (освіта, наука тощо); управління у сфері адміністративно-політичної діяльності (внутрішні справи, юстиція, зовнішні відносини тощо); міжгалузеве управління (статистика, стандартизація, ціноутворення тощо).

Прихильники другого підходу (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінка та ін.) вважають, що адміністративно-правові інститути поділяються на три частини: загальна, особлива, спеціальна. Загальна частина адміністративного права поєднує нормативний матеріал і теоретичні положення, що розкривають: поняття публічного управління, його риси і принципи та співвідношення з виконавчою владою; поняття адміністративного права; зміст адміністративно-правових норм і відносин; визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права (громадян, Президента України, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств і установ, державних службовців); сутність методів і форм управління; склад адміністративного правопорушення і сутність відповідальності за його вчинення; зміст адміністративного процесу. Особлива частина поєднує нормативний матеріал і теоретичні положення, що розкривають сутність і зміст регулюючого впливу на економіку, соціально-культурну, адміністративно-політичну та міжгалузеву сфери. Спеціальна частина поєднує нормативний матеріал і теоретичні положення, що регулюють адміністративно-правову діяльність органів публічної адміністрації. Наприклад, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, адміністративна діяльність органів митного контролю та ін. [21, с. 382].

Змістовно інший підхід запропоновано Р.С. Мельником, який на сторінках своєї монографії «Система адміністративного права» та підручнику, співавтором якого він є, аналізуючи названі вище наукові теорії, історію вітчизняної адміністративно-правової думки, відповідні зарубіжні концепції, стан та напрями розвитку вітчизняного адміністративного права, практику правозастосування, стверджує, що нині є усі підстави для того, щоб принципово по-іншому подивитися на групування інститутів та підгалузей адміністративного права. Вчений наголошує на необхідності трансформації Загальної та Особливої частин адміністративного права у Загальне та Особливе адміністративне право. Як висновок, Р.С. Мельник вважає, що система адміністративного права містить кілька видів системних утворень різного ієрархічного рівня, зокрема підсистеми інститутів адміністративного права, підсистему підгалузей адміністративного права та підсистему Загального адміністративного права і підсистему Особливого адміністративного права [27, с. 96].

Підсистему Загального адміністративного права, на думку Р.С. Мельника, становлять інститути: принципів адміністративного права; джерел адміністративного права; суб'єктів публічної адміністрації; суб'єктивних публічних прав приватних осіб; адміністративних актів публічної адміністрації; інструментів діяльності публічної адміністрації; публічного майна; позасудового захисту прав і свобод приватних осіб, порушених суб'єктами публічної адміністрації [16, с. 72].

Варто зазначити, що Загальне адміністративне право визнається вченим-адміністративістом «автономним правовим утворенням, розміщеним у системі національного права між конституційним правом та Особливим адміністративним правом і є спрямованим на налагодження взаємозв'язку та взаємодії між названими галузями права» [12, с. 7]. Однак, на нашу думку, таке твердження позбавлене певної логіки та порушує уявлення про систему як цілісне та ієрархічне явище, оскільки за таким висновком одна зі складових частин підсистем адміністративного права фактично виходить за межі системи останнього, адже воно, у розумінні Р.С. Мельника, розташоване між частиною системи права та частиною системи адміністративного права – тобто системами не одного порядку.

Підсистему Особливого адміністративного права, на переконання дослідника, становлять підгалузі адміністративного права, особливістю яких є те, що вони є залежними (не можуть бути застосованими) від Загального адміністративного права. Перелік цих підгалузей є відкритим. Відповідно, розширення кількості функцій, які покладаються на публічну адміністрацію, як зауважує Р.С. Мельник, буде призводити до появи нових підгалузей Особливого адміністративного права. Нині цю підсистему, як вважає вчений-адміністративіст, становлять: адміністративно-господарське право; муніципальне право; поліцейське право; службове право; адміністративно-деліктне право; адміністративно-будівельне право; адміністративно-телекомунікаційне право; атомне право; право соціального забезпечення; право охорони навколишнього природного середовища тощо [16, с. 72–73].

Підсумовуючи узагальнення позицій вчених із приводу складових елементів системи адміністративного права, підкреслимо, що наша думка з цього приводу дещо відрізняється від в цілому традиційного уявлення про порушену проблематику, а саме ми не вбачаємо за доцільне виділяти серед складових частин системи адміністративного права його частини. Спробуємо аргументувати нашу позицію.

По-перше, аналіз філософських досліджень, окремих робіт, присвячених системології та теорії систем, підтверджують, що загалом не досить коректним є співвідношення категорій система та ціле, елемент (компонент) та частина як тотожних. Так, філософ Л.Е. Балашов наводить досить поширену та цілком логічну думку про те, що категорії цілого, будови та частини завжди відіграли фундаментальну роль в осмисленні світу, а категорії системи, структури, елементів як поняття з'явилися дещо пізніше за першу трійку категорій. Вчений зауважує: «Різниця між цілим і системою полягає в тому, що при погляді на співвідношення цілого і частин йдуть від цілого, бачать, сприймають, насамперед, ціле, а частини при цьому можуть бути приховані від безпосереднього сприйняття. При погляді ж на співвідношення системи і її елементів йдуть від елементів до системи. Остання може бути прихована від безпосереднього сприйняття. <...> Про систему ми говоримо і в тих випадках, коли збираємо з різних елементів якийсь складний пристрій. Знову ж тут ми йдемо від елементів до системи. <...> Як бачимо, різниця між цілим і системою в цьому разі зумовлена розходженням суб'єктивних підходів, «точок відліку» [28]. Іншими словами, співвідношення цих категорій є свого роду різними характеристиками певного досліджуваного об'єкта, який можна розглядати і як певну, вже сформовану з видимих частин цілісність і як систему. При цьому, використовуючи другий підхід до вивчення об'єкта (який, власне, й називається системним підходом), дослідник, так би мовити, відштовхується від зовсім інших категорій (насамперед, від таких, як «компонент» та «структура»). Таким чином, адміністративне право як певне соціальне явище можна розглядати і як ціле, тобто результат поєднання його частин, і як систему – упорядковану сукупність взаємопов'язаних елементів, що мають відповідну структуру.

По-друге, у цьому питанні нам уявляється більш логічною з цього приводу позиція Ю.О. Тихомирова, який вважає, що традиційна побудова системи адміністративного права зберігається у всіх сучасних підручниках, книгах і статтях з адміністративного права, що не можна вважати виправданим через низку причин. Зокрема, як зазначає вчений, «змінюється зміст адміністративного права, яке нині регулює не тільки управлінські відносини. Розвиток галузей та сфер не можна розглядати й оцінювати тільки через призму управління, оскільки в них сильніше розвиваються цивільно-правові засоби регулювання і начала саморегуляції. Крім цього, вчений звертає увагу на те, що «адміністративне право фактично не ділилося на підгалузі. У загальній частині таких, по суті справи, не було, а в особливій частині їх замінювали інститути, побудовані, згідно з галузевим поділом, не за правовими критеріями, а за економіко-управлінськими (за основу бралася класифікація галузей і сфер народного господарства)». Галузь права в результаті, як абсолютно правильно вказує Ю.О. Тихомиров, виявлялася нечітко структурованою і погано системно впорядкованою. На його думку, при визначенні предмета і системи адміністративного права доцільно відмовитися, насамперед, від його традиційного поділу на загальну і особливу частини, зважаючи на їх слабку нормативну структурованість². Галузь адміністративного права, як переконує Ю.О. Тихомиров, можна поділити на підгалузі: а) нормативно-структурна (предмет адміністративного права, сфери регулювання, принципи, норми); б) органи виконавчої влади;

² Варто зазначити, що особисто ми загаломне заперечуємо проти поділу адміністративного права на частини, але не в межах системного підходу до вивчення цієї галузі права та розгляду адміністративного права як системи.

в) державна служба; г) адміністративно-правові режими; ґ) адміністративний процес, законність в управлінні; д) організація державного управління в сферах і галузях [29, с. 105–106].

Підбиваючи підсумок дослідження компонентів системи адміністративного права, зазначимо, що, на нашу думку, система адміністративного права складається з елементів – норм адміністративного права, об'єднання яких у групи формує такі підсистеми, як інститути адміністративного права (наприклад інститути, що визначають адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів адміністративного права: фізичних та юридичних осіб, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо; інститути адміністративного акта, нормативно-правового акта, адміністративного договору тощо; інститути державної служби, служби в органах місцевого самоврядування тощо; інститути адміністративних стягнень, адміністративних правопорушень, процедури притягнення до адміністративної відповідальності та ін.; інші інститути), які, своєю чергою, утворюють підгалузі адміністративного права (наприклад інститути, що визначають адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів адміністративного права, формують підгалузі суб'єктів адміністративного права; інститути адміністративного акта, адміністративного договору та інші аналогічні інститути, відповідно утворюють підгалузі інструментів публічної адміністрації³; інститути державної служби та служби в органах місцевого самоврядування – службове право; інститути адміністративних стягнень, адміністративних правопорушень, процедури притягнення до адміністративної відповідальності – адміністративно-деліктне право і т.д.⁴).

Разом із цим поділ системи адміністративного права на частини не є логічним із точки зору системного підходу. Однак такий висновок зовсім не означає, що у нашому розумінні адміністративне право не є цілісним явищем, яке складається з певних частин (наприклад загальної та особливої), оскільки це є лише змістовно іншою (ніж системність), самостійною характеристикою адміністративного права як галузі.

Вказані підсистеми, як і система адміністративного права загалом, функціонують завдяки певним зв'язкам. Зв'язок є співвідношенням між компонентами системи, що заснований на взаємозалежності і взаємозумовленості. Поняття «зв'язок» характеризує чинники виникнення й збереження цілісності та властивостей системи. Як у теоретичних, так і в прикладних науках зв'язок характеризують за напрямом, силою, характером (видом). За першою ознакою зв'язки поділяють на спрямовані й не спрямовані, за другою – на сильні та слабкі. За характером (видом) вирізняють зв'язки підпорядкування, породження (генетичні), рівноправні, управління. Зв'язки можна класифікувати також і за місцем розташування (внутрішні й зовнішні), спрямованістю процесів у системі загалом чи в окремих її підсистемах (прямі і зворотні) та за деякими більш конкретними ознаками. Зв'язки в конкретних системах можуть бути одночасно охарактеризовані за кількома з названих ознак [17, с. 124; 20, с. 80;].

Своєю чергою, зв'язки системи формують її структуру, яка характеризує організованість системи та стійку упорядкованість її елементів [20, с. 80]⁵. У межах дослідження правових явищ прийнято окреслювати внутрішні і зовнішні зв'язки системи [30, с. 77], при цьому серед внутрішніх зв'язків вирізняють горизонтальні і вертикальні. Внутрішні горизонтальні зв'язки виникають за наявності двох обов'язкових умов – однакового правового рівня і відсутності підпорядкування. Вертикальні характеризуються протилежними рисами [30, с. 78; 31, с. 172].

Зокрема, між нормами адміністративного права як елементами її системи існують міцні зв'язки, які проявляються у тому, що усі вони, по-перше, є нормативними регуляторами поведінки учасників особливого виду правовідносин – адміністративно-правових відносин; по-друге, є

³ Вказану підгалузь також, на нашу думку, можна назвати адміністративно-процедурним правом, оскільки застосування інструментів діяльності публічної адміністрації здійснюється у певних порядках (процедурах) та, відповідно, регулюється нормами однією спрямованості – адміністративно-процедурними. Так, наприклад, адміністративні процедури щодо надання адміністративних послуг завершуються прийняттям певного адміністративного акта, нормотворча діяльність, наприклад, органів місцевого самоврядування, що також відбувається за певною процедурою – нормативно-правовим актом, передання повноважень окремим суб'єктом публічного адміністрування іншому – адміністративним договором; процедура адміністративного оскарження – індивідуальним (адміністративним) актом і т.д.

⁴ Зауважимо, що наведений нами перелік інститутів та підгалузей адміністративного права, безумовно, є відкритим, що свідчить про ще одну важливу характеристику адміністративного права як певної системи – динамічність системи загалом, її структури та компонентів.

⁵ До речі, деякі автори хибно розглядають структуру системи адміністративного права як складові елементи такої системи, що, звісно, варто визнати цілком помилковим підходом [10, с. 47–48].

продовженням загальних принципів правового регулювання адміністративно-правових відносин; досяжні для застосування, у першу чергу, суб'єктам публічної адміністрації, оскільки покликані регулювати саме їх діяльність. Ті норми, які не володіють названими властивостями, відповідно, не входять до системи адміністративного права, утворюючи, як наслідок, іншу соціальну систему, наприклад, систему моральних норм або системи норм іншої галузі права (наприклад для норм інституту адміністративної юстиції невластиві названі вище зв'язки, тому вони утворюють самостійну систему – систему адміністративно-процесуального права). Такий зв'язок між нормами адміністративного права, як слушно зазначає Р.С. Мельник, задається ходом становлення системи адміністративного права, впливаючи, таким чином, на її структуру [27, с. 97]. Вказані зв'язки є, по своїй суті, горизонтальними, лінійними. Такого ж роду зв'язки, що мають так би мовити «об'єднавчий» характер, є характерними й для тих інститутів адміністративного права, що існують у межах окремої підгалузі. Іншими словами, за допомогою горизонтальних зв'язків норми адміністративного права забезпечують цілісність системи галузі загалом та її компонентів зокрема.

Незважаючи на те, що якості системи як цілісного явища незвідні з сумою якостей її елементів, вертикальні зв'язки забезпечують ієрархічну будову системи адміністративного права за рахунок співвідношення обсягу та змісту її компонентів, що призводить до об'єднання предметів у складні комплекси. Тобто взаємопов'язаність компонентів системи фактично призводить до того, що в масштабних (тобто складноорганізованих) системах елементи можуть зливатися в певні утворення, що є більш складними, ніж елемент, і менш складні, ніж система (підсистема). Таке наше цілком просте припущення підтверджується як постулатами теорії систем (а саме змістом принципу ієрархічності систем), так і прикладами групування норм адміністративного права в інститути, а останніх – у підгалузі.

Однак система адміністративного права розвивається не тільки шляхом внутрішніх зв'язків, але й завдяки впливу на неї зовнішніх чинників. Зовнішні зв'язки системи адміністративного права дають змогу її поєднати із зовнішніми системами, які є більш широкими за змістом, а деякі із них поглинають її. Насамперед, у цій площині варто вести мову про систему права, правову систему, систему суспільних відносин, соціальну систему загалом тощо. Зміни, що відбуваються у вказаних системах, неминуче відбиваються на системі адміністративного права, призводять до її трансформації, а також оновлення її елементів та внутрішніх зв'язків. У цьому контексті надзвичайно влучними є слова Р.С. Мельника про те, що нестійкий характер системи адміністративного права пов'язаний із наявністю великої кількості чинників (імпульсів), які виконують щодо неї системоутворюючу роль, сприяючи постійні зміни у її структурі [27, с. 98].

Разом із тим зовнішні горизонтальні зв'язки дають змогу системі адміністративного права взаємодіяти з іншими галузями права, що також є однопорядковими системами, оскільки є компонентами однієї системи – системи права загалом. Вбачається, що загалом така взаємодія адміністративного права з іншими правовими галузями відбувається завдяки, так би мовити, збалансованому поєднанню способів правового регулювання, що є характерними для адміністративного права (припис) і, наприклад, права цивільного (дозвіл).

При цьому, підсумовуючи розгляд зв'язків системи адміністративного права, варто підкреслити, що їх структура загалом вирізняється складністю та неоднорідністю, а самі вони мають виразний динамічний характер, що робить систему адміністративного права такою, що невпинно розвивається, оновлює свій зміст та здатна свою мету та призначення модифікувати у відповідності до поточних суспільних потреб та конкретних соціально-економічних та політичних умов.

Висновки. На підставі вищевикладеного, як висновок, зазначимо, що система адміністративного права є побудованою на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру об'єктивно зумовленою єдністю адміністративно-правових норм, об'єднання яких формують інститути та підгалузі адміністративного права, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів і їх стабільної взаємодії між собою, який забезпечить максимально ефективного регулювання адміністративно-правових відносин, пріоритетне місце в процесі якого займає створення юридичних умов для гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які реалізують свій адміністративно-правовий статус у публічній сфері.

Список використаних джерел:

1. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія / П.С. Лютіков. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 252 с.

2. Словник української мови: в 11 т. — К.: Видавництво «Наукова думка», 1973. — Т. 9. — 840 с.
3. Ильичёв Л.Ф., Ковалёв С.М., Панов В.Г. Философский энциклопедический словарь / Л.Ф. Ильичёв, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. — М.: Советская энциклопедия, 1983. — 840 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3310/%D0%A1%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9C%D0%90.
4. Философский энциклопедический словарь. — М.: Мысль, 2010. — Т. 1. — 744 с.
5. Философия: Часть вторая: основные проблемы философии: учеб. пособие для вузов / Под ред. проф. В.И. Кириллова. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Юрист, 1999. — 304 с.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 576 с.
7. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. — К.: Центр учбової літератури, 2011. — 216 с.
8. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. — 2-ге вид., перероб. та доп. — Харків: «Право», 2013. — 656 с.
9. Адміністративне право України: підручник: у 2 т. / В.В. Галунько та ін. — Херсон: ХМД, 2013. — Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. — 396 с.
10. Петков С. В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014, 304 с.
11. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія / Р.С. Мельник. — Х.: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. — 398 с.
12. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Мельник. — Харків, 2010. — 32 с.
13. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. — К.: Ін Юре, 2014. — 240 с.
14. Теория систем и системный анализ. Учебник для бакалавров / Волкова В., Денисов А. — 2-е издание, переработанное и дополненное. — М.: Юрайт, 2014. — 616 с.
15. Принцип верховенства права : Проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемчушенка; відп. ред. В.Б. Авер'янов. — К.: Конус-Ю, 2008. — Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. — 314 с.
16. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. — К.: Юрінком Інтер, 2014. — 568 с.
17. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики: монографія / В.В. Юровська. — Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. — 344 с.
18. Битяк Ю., Бойко І., Писаренко Н. Система адміністративного права / Ю. Битяк, І. Бойко, Н. Писаренко // Право України. — 2017. — № 12. — С. 173–183.
19. Система // Вікіпедія: вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://ru.wikipedia.org/wiki>.
20. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ: учеб. пособие для вузов / Ф.И. Перегудов, Ф.П. Тарасенко. — М.: Высшая школа, 1989. — 367 с.
21. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький національний університет». — К.: Ін Юре, 2014. — 520 с.
22. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. — Т. 1. Загальна частина. 2004. — 584 с.
23. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. — К.: Ваіте, 2014. — 376 с.
24. Солдатов А.П. (Особенная часть), Мельников В.А. (Общая часть) Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Солдатов, В.А. Мельников. — М., 2006. — 210 с.
25. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. — 2-ге вид., змін. і доп. — К.: Істина, 2012. — 528 с.
26. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Стариков. — М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА–М), 2002. — Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — 2002. — 728 с.
27. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Мельник. — Харків, 2010. — 415 с.

28. Балашов Л.Е. Философия: Учебник / Л.Е. Балашов. – 2-я редакция, с изменениями и дополнениями. – М., 2005. 672 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://scibook.net/page/philosophi/ist/ist-7--idz-ax239.html>.

29. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во Тихомиров М.Ю., 2001. – 652 с.

30. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М.: Юридическая литература, 1979. – 144 с.

31. Козлов Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М.: Юридическая литература, 1976. – 152 с.

УДК 342.9

ЛЮБИМОВ О.К.

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті здійснюється розгляд термінологічного поняття адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні та наголошено на відсутності єдиного розуміння правового статусу державного службовця, що, своєю чергою, є наслідком неоднозначного тлумачення значення та ролі державного службовця у суспільному та державному житті. Досліджено розгляд адміністративно-правового статусу державного службовця у вузькому та широкому розумінні, з точки зору державно-управлінських відносин, як частини загального статусу державного службовця у взаємозв'язку з соціальним значенням державного службовця, його соціальним положенням у суспільстві, з точки зору дослідження ознак та особливостей державного службовця як спеціального суб'єкта публічного права. Автором запропоновано власне розуміння адміністративно-правового статусу державного службовця.

Ключові слова: державний службовець, статус, адміністративно-правовий статус, державний орган.

В статье осуществлено рассмотрение терминологического понятия административно-правового статуса государственного служащего в Украине и отмечено отсутствие единого понимания правового статуса государственного служащего, что, в свою очередь, является следствием неоднозначного толкования значения и роли государственного служащего в общественной и государственной жизни. Рассмотрено административно-правовой статус государственного служащего в узком и широком смысле, с точки зрения государственно-управленческих отношений, как часть общего статуса государственного служащего во взаимосвязи с социальным значением государственного служащего, его социальным положением в обществе, с точки зрения исследования признаков и особенностей государственного служащего как специального субъекта публичного права. Автором предложено собственное понимание административно-правового статуса государственного служащего.

Ключевые слова: государственный служащий, статус, административно-правовой статус, государственный орган.