

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА



Ю. БИТЯК

*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
перший проректор
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

І. БОЙКО

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*



Н. ПИСАРЕНКО

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Для історії вітчизняного адміністративного права характерні як періоди бурхливого розвитку, так і майже повного забуття однойменної галузі права й адміністративно-правової науки. Однак за будь-яких часів правники визнавали й наголошували на масштабності впливу норм цієї галузі

зі на суспільні зв'язки, що формуються у державі.

Наведемо цитату із чудової лекції професора А. Єлістратова, опублікованої у 1911 р.: «Адміністративне право ставить за мету впорядкувати відносини між правлячою владою й обивателями. <...> Завдання адміністративного

© Ю. Битяк, І. Бойко, Н. Писаренко, 2017

права має величезне суспільне значення. Організуючи суспільство, державна влада не залишає незачепленим ні один бік суспільного життя <...>. І тоді, коли ви, можливо, і зовсім не хотіли б вступати у будь-які відносини з державою, ви змушені вступити в ці відносини. З'ясувавши різноманітний і всеосяжний характер цих відносин, ми не можемо не перейнятися усвідомленням необхідності в тому, щоб ці відносини були впорядковані, врегульовані» [1, 6–7].

Минуло понад 100 років, останні 26 із яких Україна є незалежною, але й досі «організуючи суспільство, державна влада не залишає незачепленим ні один бік суспільного життя», а відтак — залишається надзвичайно актуальним розв'язання проблеми належної регламентації відносин, що розвиваються між суб'єктами влади й приватними особами.

Зауважимо, що адміністративно-правове регулювання — це не тільки належна регламентація відносин між суб'єктами влади й приватними особами. Це й унормування відносин між самими представниками влади. Завдяки такому унормуванню налагоджується процес державної виконавчої діяльності зокрема й управлінської загалом на різних рівнях, їхня узгоджена реалізація. Без цього важко уявити нормальне функціонування владних інституцій, зокрема й щодо вирішення запитів людини, юридичних приватних осіб, щодо гарантування їхнього правового захисту. За інших умов буде зруйновано систему управління, адже очевидно є взаємопов'язаність системи, яка управляє, із системою, якою управляють, та безпосередньо з особою.

Саме норми адміністративного права забезпечують регламентацію відносин обох видів, а засади останньої відображено в Конституції та законах України.

Німецький науковець Е. Шмідт-Ассманн убачав, що системну спрямованість адміністративного права зада-

но, по-перше, тріадою зобов'язальних норм Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина (зв'язаність основоположними правами (абзац 3 ст. 1), законом і правом (абзац 3 ст. 20), вимогою демократичної легітимації (абзац 2 ст. 1)) та, по-друге, гарантією правового захисту (абзац 4 ст. 19) [2, 3].

Українська Конституція вміщує приписи, які подібні до німецьких норм: у ст. 3 встановлено, що права і свободи людини визначають зміст та спрямованість діяльності держави, а їхнє утвердження і забезпечення є її головним обов'язком; ст. 19 зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами; згідно зі ст. 55 кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Враховуючи наведені конституційні положення, можна беззастережно стверджувати, що норми адміністративного права за своїм духом, змістом повинні «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.

Зазначимо, що «наповнення» норм адміністративного права ідеєю людиноцентризму не призведе і не може призвести до кардинального переінакшення уявлень про природу та, відповідно, про систему розглядуваної галузі. Таке «наповнення» відображується на змісті правового регулювання, обумовлює розвиток його методів. Важливо також пам'ятати, що система галузі права і система її законодавства можуть збігатися. Однак стосовно адміністративного права останнє твердження, як правило, не спрацьовує: часто законо-

давство виходить за межі галузі, адже норми, що його формують, справляють вплив і на ті відносини, які належать до предмета інших галузей права.

Наукова дискусія щодо змісту системи адміністративного права була розпочата на межі XIX–XX ст. Поштовхом для її розгортання стала трансформація поліцейського права у право адміністративне. Прогресивні на той час погляди професорів Е. Берендтса та А. Єлістратова [3; 4] були суттєво відкориговані за радянських часів. Україна «увійшла» у незалежний період своєї історії з адміністративним правом, норми якого регулювали увесь масив управлінських відносин й були спрямовані на забезпечення безперешкодного впливу суб'єктів влади на поведінку приватних осіб.

Без сумніву, за сучасних умов норми адміністративного права мають інакшу спрямованість; їхнім завданням є регламентація діяльності представників влади задля створення сприятливих умов для реалізації особами своїх прав та інтересів. Зазначене й обумовлює засади «групування» цих норм.

Розв'язання проблеми наповнення системи адміністративного права нині, як і раніше, базується на тезі, що ця галузь репрезентує публічне право. Отже, застосування норм розглядуваної галузі спрямовано на задоволення публічного інтересу, який, за справедливим твердженням правників, слід розуміти не як щось абстрактне, а як вагомий важель не тільки відображення, а й забезпечення реалізації сукупності індивідуальних інтересів членів громадянського суспільства [5, 130].

Наголосимо ще раз: для нас є очевидним, що адміністративне право є галуззю публічного права і ми не можемо підтримати позицію, згідно з якою адміністративне право має дуалістичну, публічно-приватну природу. Потрібно пам'ятати, що нормативні акти адміністративно-правового спрямування можуть вміщувати і норми, побудовані

з використанням прийомів, характерних для регулювання приватних відносин. Однак це не може впливати на визначення адміністративного права як галузі з ознаками права приватного, а тим більше — вносити плутанину в усю систему права через появу нової підсистеми — не публічного чи приватного, а публічно-приватного права [6, 170–171].

У зв'язку з цим згадаємо слушну й актуальну донині тезу, висловлену колегами в Академічному курсі з адміністративного права, що вийшов за редакцією професора В. Авер'янова у 2004 р.: «Адміністративне право, котре нині в Україні перебуває на етапі серйозного реформування, є провідною галуззю публічного права, в якій притаманний останньому публічно-правовий (імперативний) метод органічно поєднується з використанням суттєвих ознак і елементів диспозитивного (приватноправового) методу регулювання суспільних відносин» [5, 131].

У системі вітчизняного адміністративного права, з огляду на континентальну правову традицію, прийнято вирізняти дві підсистеми — Загальну та Особливу частини, кожна з яких представлена нормами, що об'єднано в інститути та/або підгалузі. Подібні підсистеми, за твердженням Е. Шмідта-Ассманна, перебувають у єдиних понятійних межах, що наголошує на їхній взаємозалежності [2, 7]. Такий підхід дає змогу констатувати, що всі положення Особливої частини мають бути орієнтовані на приписи, закріплені у Загальній частині; у той же час останні мають адаптуватися до нових процесів розвитку, які є відчутнішими у «вузьких» сферах, врегульованих нормами Особливої частини.

Незважаючи на те, що поділ адміністративного права на Загальну і Особливу частини вважався загальноновизнаним, інколи говорили і про третю підсистему цієї галузі — так звану Спеціальну частину, включаючи до неї

приписи, що регулювали відносини із застосування заходів адміністративного примусу, проходження державної служби, дисциплінарної відповідальності тощо [7, 125–126]. Вбачаємо, що позиція з вирішення Спеціальної частини виглядала недостатньо аргументованою. Адже Загальна та Особлива частини були здатні об'єднати всі норми, що формували досліджувану галузь.

Так, традиційно до Загальної частини відносили норми, що закріплювали принципи здійснення управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; форми і методи управлінської діяльності, спеціальні адміністративно-правові режими; засоби забезпечення законності і дисципліни у сфері управління, а також регламентували адміністративний процес і відповідальність відповідно до адміністративного права. Особлива частина об'єднувала нормативні положення, якими визначалися правові основи та організація управління: а) економікою; б) соціально-культурною сферою; в) адміністративно-політичною сферою [8, 42–43].

За сучасних умов на підставі аналізу згаданих вище приписів Конституції України можна у ролі основних інститутів *Загальної частини адміністративного права* назвати такі: 1) принципів адміністративного права; 2) суб'єктивних публічних прав та обов'язків; 3) повноважень публічної адміністрації; 4) адміністративної процедури; 5) публічної служби; 6) адміністративної відповідальності.

Такі інститути: а) об'єднують норми про права та обов'язки приватних осіб у відносинах із суб'єктами влади й про наслідки невиконання такими особами закріплених обов'язків (інститути суб'єктивних публічних прав і обов'язків та адміністративної відповідальності); б) чітко визначають повноваження носіїв владних функцій та окреслюють порядок їхньої реалізації (інститути

повноважень публічної адміністрації та адміністративної процедури); в) унормовують відносини з приводу вступу, перебування і припинення служби особами, які фактично реалізують публічну владу (інститут публічної служби).

Перелічені інститути є основними. Не виключаємо дискусії щодо доцільності виокремлення у Загальній частині адміністративного права й інших груп норм. Зауважимо, що правила, які формують кожен із інститутів, закріплені у численних нормативно-правових актах. Такий стан обумовлений об'єктивними причинами: чисельністю суспільних зв'язків, на врегулювання яких спрямовано норми цієї галузі, а відтак — і чисельністю її (галузі) джерел.

Доцільно також наголосити, що ми бачимо і враховуємо зміни у змісті регулювання тих чи інших відносин, які ведуть до нової структуризації Загальної та Особливої частин адміністративного права. Отже, постають питання про місце у досліджуваній системі адміністративно-правових режимів, контролю, адміністративного примусу, про сутність і наповнення адміністративного процесу тощо.

Надамо деякі пояснення з приводу термінології, яку вжито у назвах інститутів Загальної частини адміністративного права.

Запровадження у науковий обіг сполучення слів «публічна адміністрація» обумовлено низкою причин. Воно не просто замінює термін «суб'єкти державного управління», що тривалий час використовувався в адміністративному праві. Державне управління за радянських часів асоціювалося із розпорядчим втручанням у поведінку приватних осіб, із заборонами, примусом, заходами відповідальності. За сучасних умов переосмислення характеру відносин між державою та людиною спонукає до певних висновків. Так, слово «адміністративний» тлумачиться двояко: а) як той, що пов'язаний з управлінням;

б) той, що покликаний служити. Таке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам суспільних зв'язків у сфері публічного адміністрування. Це, по-перше, такі, що мають управлінський характер, виникають за ініціативи владарюючих суб'єктів, у яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. І, по-друге, це відносини, в яких через «зв'язок» із публічною адміністрацією приватні особи реалізують свої права, закріплені, здебільшого, у нормах матеріального права різної галузевої приналежності. Відповідно, зазначені відносини потребують для свого врегулювання відмінних правил.

До того ж управлінська функція притаманна не тільки органам державної влади. Представники місцевого самоврядування, інші державні й недержавні суб'єкти наділені повноваженнями впливати на поведінку осіб. Термін «публічне», що означає суспільне, таке, що стосується широкого кола осіб, якомога повно відображає суб'єктну ознаку та характер такої функції.

Отже, *публічну адміністрацію* слід розглядати як систему суб'єктів, які здійснюють управлінські та сервісні повноваження, тобто такі, що пов'язані з наданням приватним особам адміністративних послуг. Саме таке розуміння цього поняття надає нового змісту діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб.

Центральне місце в системі адміністративного права, на наше переконання, посідають два інститути: повноважень публічної адміністрації та адміністративної процедури. Ці інститути щільно пов'язані між собою, адже об'єднують норми про права та обов'язки суб'єктів влади та правила їх (прав та обов'язків) реалізації.

Інститут повноважень публічної адміністрації включає приписи про цілі, завдання суб'єктів влади, про їхні права та обов'язки. Реалізація останніх

відбувається у порядку, що називають адміністративною процедурою.

Отже, безсумнівним є те, що *інститут адміністративної процедури* в системі адміністративного права відіграє вкрай важливу роль. Його значущість посилюється ще й усвідомленням основного завдання суб'єктів публічного адміністрування: воно полягає у вирішенні конкретних справ шляхом прийняття індивідуальних актів. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю публічної адміністрації.

Свого часу на важливості виокремлення інституту адміністративної процедури в системі адміністративного права наголошував В. Авер'янов [9]. Дослідженню інституту процедури присвятили свої праці А. Школик [10; 11], О. Миколенко [12], В. Тимошук [13], І. Каргузова й А. Осадчий [14], О. Лагода [15].

Позиції науковців зводяться до того, що врегулювання значної частини суспільних відносин, які виникають у зв'язку зі створенням суб'єктами публічного адміністрування умов для реалізації прав та обов'язків приватних осіб, а також із прийняттям актів, спрямованих на задоволення публічного інтересу, потребує встановлення особливих правил, які у своїй сукупності утворюють окремий інститут.

Формування уявлень про адміністративну процедуру ускладнюється відсутністю закону, який би регламентував порядок прийняття суб'єктами влади рішень, що породжують юридичні наслідки для приватних осіб. Натомість необхідність прийняття такого законодавчого акта усвідомлюється і громадянським суспільством, і державою. В. Авер'янов зауважував, що в більшості європейських країн існують кодифіковані акти, присвячені дуже детальній регламентації адміністративної процедури; причому подібні

закони в цих державах — це серцевина адміністративного законодавства. Вони, за справедливим твердженням науковця, визначають рівень демократії в державному управлінні [16, 79].

Інститут адміністративної процедури ґрунтується на принципових позиціях. По-перше, Конституція України, як вже зазначалося, приписує органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; по-друге, відносини між публічною адміністрацією та приватними особами повинні впливати лише з юридичних приписів. В Україні свобода держави, її органів і посадових осіб обмежена відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається законом. А утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. З огляду на зазначене, основним призначенням норм, що репрезентують інститут адміністративної процедури, є створення правового механізму взаємодії публічної адміністрації з приватними особами, завдяки якому найефективнішим способом будуть реалізовані права останніх.

Адміністративна процедура як інститут адміністративного права характеризується зовнішньою спрямованістю його норм, адже рішення, що приймаються за процедурними правилами, породжують юридичні наслідки для суб'єктів права, які не представляють публічну адміністрацію, тобто для громадян, приватних юридичних осіб, а також колективних утворень без статусу юридичної особи.

Діяльність публічної адміністрації є надзвичайно різноманітною. Це призводить до встановлення відмінних правил її здійснення. Принаймні адміністративна процедура може бути поділена на такі види: а) з надання адміністративних послуг; б) пов'язана з виконан-

ням контрольно-наглядової діяльності; в) з адміністративного оскарження; г) обумовлена укладенням адміністративних договорів.

Підтримуємо висловлену у науковій літературі позицію, що в інституті адміністративної процедури варто виділити «*підінститут*» адміністративного акта [17, 247].

Категорію «адміністративний акт» використовують у науковій та навчальній літературі; проте вона досі не закріплена законодавчо. Спроба надати визначення адміністративному актові була зроблена у постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», яка нині втратила чинність. У цьому документі адміністративний акт було визначено як прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи.

Через прийняття адміністративних актів суб'єкти публічного адміністрування здійснюють більшість своїх повноважень. Очевидно, що адміністративними називають акти застосування норм права. Їх видають для одноразового використання конкретними особами або з приводу конкретних умов чи обставин. Вони і є результатом здійснення адміністративної процедури.

За правилами, що об'єднує інститут адміністративної процедури, владарюючі суб'єкти з метою реалізації своїх повноважень укладають договори. *Адміністративний договір* може поєднувати у собі риси адміністративного акта та цивільного договору. Згідно зі ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір — це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди.

Договірна форма реалізації повноважень закріплена за суб'єктами публіч-

ного адміністрування. Зокрема, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування активно використовують укладення договорів для здійснення передбачених законом повноважень.

На нашу думку, не слід ототожнювати адміністративні договори з адміністративними актами, оскільки останні є проявом одностороннього волевиявлення уповноважених суб'єктів, а договори укладаються на підставі взаємної добровільної згоди сторін.

Вчення про адміністративний договір ще потребує свого перспективного розвитку. Адже в Україні відсутнє єдине розуміння цього явища. Стан законодавчого регулювання укладення суб'єктами публічного адміністрування договорів, спрямованих на виконання їхніх повноважень, не сприяє виробленню доктринальних підходів до тлумачення договору як адміністративного. Натомість є всі підстави згрупувати норми, що стосуються адміністративного договору, у «підінститут», місце якому в інституті адміністративної процедури.

Окреме місце в системі адміністративного права займає група норм, що: а) встановлюють діяння, які є адміністративними правопорушеннями; б) визначають стягнення, що застосовують у разі вчинення таких порушень; в) регламентують порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зазначені норми утворюють *інститут адміністративної відповідальності*.

Останніми роками в правовій науці обговорюють питання про запровадження інституту кримінальних проступків. Під останніми прихильники цієї ідеї розуміють діяння, що мають знижений ступінь суспільної небезпеки та за які може бути призначено покарання, не пов'язане з позбавленням чи обмеженням волі. Притягнення до відповідальності за вчинення таких проступків не тягне за собою судимості [18, 334]. Вочевидь, деякі зі справ про

адміністративні правопорушення, що нині розглядають суди, можуть бути віднесені до справ про кримінальні проступки.

Ця позиція узгоджується із позицією Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), який тлумачить судове провадження у справі про адміністративне правопорушення як кримінальне й розповсюджує на нього гарантії справедливого суду. Так, автономне тлумачення згаданого провадження як «кримінального» здійснено у рішеннях ЄСПЛ у справах «Гуренка проти України» [19] та «Надточій проти України» [20].

Проте склади проступків, які, з огляду на практику ЄСПЛ, можна визнати кримінальними, закріплено та описано у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Зі свого боку, науковці зауважують, що включення до Кримінального кодексу України низки нових діянь, названих кримінальними проступками, суперечить самій концепції кримінальної відповідальності, згідно з якою її підставою є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кодексом (ч. 1 ст. 2) [21, 316–317].

Очевидно, що в разі прийняття закону про кримінальні проступки, норми, які регламентують вирішення судами справ про них, будуть утворювати інститут не адміністративного, а кримінального права. Вважаємо, що доки не прийнято відповідні зміни, доти варто розглядати інститут адміністративної відповідальності як цілісний, що охоплює норми про вирішення усіма суб'єктами владних повноважень справ про адміністративні правопорушення, оскільки таке вирішення здійснюється на підставі однакових принципів та за однаковими правилами.

Слід зазначити, що інститут адміністративної відповідальності вміщує норми, які за своїм призначенням є правоохоронними, а отже, не спрямова-

ними на врегулювання відносин «позитивного» характеру. Це дає змогу наводити та обговорювати аргументи на підтримку ідеї формування у перспективі підгалузі адміністративного права — адміністративно-деліктного права, яка, на наше переконання, зможе претендувати на достойне місце в Особливій частині розглядуваної галузі. Адже норми підгалузі відзначаються специфічними ознаками, а їхнє застосування є доцільним у «нестандартних», пов'язаних із порушенням закону ситуаціях.

За твердженням Е. Шмідта-Ассманна, адміністративна практика не просто підпорядковується праву, а й визначає його подальший розвиток [2, 10]. Наведене твердження, на нашу думку, сприяє формуванню позиції відносно наповнення *Особливої частини адміністративного права*.

Інститути повноважень публічної адміністрації та адміністративної процедури дають загальну інформацію щодо статусу та порядку здійснення сервісних та/або управлінських функцій суб'єктами влади.

Застосування норм цих інститутів суб'єктами влади, здатними виконувати зазначені функції з метою вирішення конкретних питань (наприклад, питань акумулювання і використання бюджетних коштів, оподаткування, соціального забезпечення, дотримання правил будівництва, забезпечення громадського порядку тощо), дає змогу виявити специфіку їх (суб'єктів) діяльності, а відтак — встановити необхідність запровадження та систематизації особливих правил для такої діяльності.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Административное право*. Лекции А. И. Елистратова. — М. : Типография Т-ва И. Д. Сытина, 1911. — 235 с.
2. *Шмідт-Ассманн Е.* Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. — 2-ге вид., перероблене та доповнене. — Київ : К. І. С., 2009. — 552 с.
3. *Берендтс Э.* Опыт системы административного права / Э. Берендтс. — Ярославль : Типо-литогр. Э. Г. Фальк, 1898. — Т. 1: Обзор истории административного права и истории его литературы. — Вып. I. — 259 с.

На цій основі вбачаємо за доцільне групувати норми адміністративного права у підгалузі, місце яким в Особливій частині. Фактично у подібних підгалузях будуть представлені норми про повноваження публічної адміністрації зі здійснення сервісних та управлінських функцій у чітко визначеній сфері та особливості процедури їх (повноважень) реалізації.

Вже сьогодні можна говорити про звуження обсягу Особливої частини адміністративного права. Якщо не брати до уваги суто управлінський аспект та систему відповідних органів виконавчої влади, що здійснюють певний вид виконавчої діяльності, то маємо самостійні підгалузі (або в майбутньому галузі) права — земельне, банківське, медичне тощо.

На останок згадаємо слушне, висловлене у науковій юридичній літературі твердження про те, що систему адміністративного права, як і будь-яку іншу соціальну систему, не можна вважати вивченою, оскільки внаслідок невичерпаності матерії та її структурної неоднорідності, багатоманітності її форм та видів будь-яке дослідження несистемне у розумінні неповноти опису об'єкта, його цілісних властивостей, особливостей структури та функцій [17, 62].

Отже, розвиток адміністративного права, його безупинна трансформація, обумовлена динамічністю суспільних відносин, потребують такого самого безупинного дослідження його системи. Як свідчить історія становлення цієї надважливої галузі, поставити крапку у дослідженні не видається за можливе.

4. *Елистратов А. И.* Основные начала административного права / А. И. Елистратов. — М. : Изд. Г. А. Лемана, 1914. — 332 с.
5. *Адміністративне право України.* Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). — Київ : Юридична думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 584 с.
6. *Правова доктрина України :* у 5 т. / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко [та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. — Харків : Право, 2013. — Т. 2. Публічно-правова доктрина України. — 864 с.
7. *Мінка Т. П.* Актуальні проблеми змісту системи адміністративного права / Т. П. Мінка // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 2. — С. 122–126.
8. *Адміністративне право :* підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький [та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Харків : Право, 2010. — 624 с.
9. *Авер'янов В. Б.* Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 3. — С. 8–14.
10. *Школик А. М.* Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. М. Школик // Вісник Львівського університету. — 2014. — Вип. 59. — С. 185–193. — (Серія «Юридична»).
11. *Школик А.* Виклики становлення законодавства про адміністративну процедуру на сучасному етапі / А. Школик // Вісник Львівського університету. — 2012. — Вип. 55. — С. 134–138. — (Серія «Юридична»).
12. *Миколенко О. І.* Теорія адміністративного процедурного права / О. І. Миколенко. — Харків : Бурун Книга, 2010. — 336 с.
13. *Тимошук В. П.* Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. — Київ : Конус-Ю, 2010. — 296 с.
14. *Картузова І. О.* Адміністративно-процедурне право / І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. — Одеса : Юридична література, 2008. — 288 с.
15. *Лагода О. С.* Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода ; Національний університет ДПС України. — Ірпінь, 2007. — 21 с.
16. *Авер'янов В. Б.* Нові риси предмета українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Персонал. — 2005. — № 4. — С. 76–81.
17. *Мельник Р. С.* Система адміністративного права : монографія / Р. С. Мельник. — Харків : Видавництво Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. — 398 с.
18. *Мирошниченко Н. А.* Визначення кримінального проступку та злочину в кримінальному праві України / Н. А. Мирошниченко // Актуальні проблеми політики. — 2014. — Вип. 51. — С. 331–336.
19. *Гуренка проти України :* рішення Європейського суду з прав людини у справі від 8 квітня 2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 78. — Ст. 2788.
20. *Надточій проти України :* рішення Європейського суду з прав людини у справі від 15 травня 2008 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 85. — Ст. 2867.
21. *Тацій В. Я.* Ще одна спроба «гуманізації» кримінального законодавства України / В. Я. Тацій, В. І. Тютюгін, Ю. В. Гродецький, А. О. Байда // Вісник Асоціації кримінального права України. — 2014. — № 1 (2). — С. 312–330.

REFERENCES

1. *Administrativnoe pravo.* Lektsii A. I. Elistratova [Administrative law. Lectures by A. I. Elistratov], Moskva: Tipografiya T-va I. D. Sytina, 1911, 235 p.
2. *Shmidt-Assmann E.* Zahalne administratyvne pravo iak ideia vrehuliuvannia: osnovni zasady ta zavdannia systematyky administratyvnoho prava [General administrative law as the idea of regulation: the basic principles and objectives of the taxonomy of administrative law], Kyiv: K. I. S., 2009, 552 p.
3. *Berendts E.* Opyt sistemy administrativnogo prava [Experience in the system of administrative law], Yaroslavl: Tipo-litogr. E. G. Falk, 1898, vol. 1, Issue I, 259 p.
4. *Elistratov A. I.* Osnovnye nachala administrativnogo prava [Basic Principles of Administrative Law], Moskva: Izd. G. A. Lemana, 1914, 332 p.
5. *Administrativnoe pravo Ukrainy.* Akademichniy kurs [Administrative law of Ukraine. Academic course], Kyiv: Iurydychna dumka, 2004, vol. 1, 584 p.
6. *Pravova doktryna Ukrainy* [The legal doctrine of Ukraine], Kharkiv: Pravo, 2013, vol. 2, 864 p.
7. *Minka T. P.* Aktualni problemy zmistu systemy administratyvnoho prava [Topical problems of the content of the administrative law system], *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 2009, no. 2, pp. 122–126.
8. *Administrativnoe pravo* [Administrative law], Kharkiv: Pravo, 2010, 624 p.
9. *Averianov V. B.* Znachennia administratyvnykh protsedur u reformuvanni administratyvnoho prava [The Importance of Administrative Procedures in the Reform of Administrative Law], *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 2009, no. 3, pp. 8–14.
10. *Shkolyk A. M.* Administratyvna protsedura ta ii spivvidnoshennia z sumizhnymy poniattiamy [Administrative Procedure and Its Relationship with Related Concepts], *Visnyk Lvivskoho universytetu*, 2014, Issue 59, pp. 185–193.

11. Shkolyk A. Vyklyky stanovlennia zakonodavstva pro administratyvnu protseduru na suchasnomu etapi [Challenges for the formation of legislation on administrative procedures at the present stage], *Visnyk Lvivskoho universytetu*, 2012, Issue 55, pp. 134–138.
12. Mykolenko O. I. Teoriia administratyvnoho protsedurnoho prava [Theory of Administrative Procedural Law], Kharkiv: Burun Knyha, 2010, 336 p.
13. Tymoshchuk V. P. Administratyvni akty: protsedura pryiniattia ta prypynennia dii [Administrative Acts: Procedure for Acceptance and Suspension], Kyiv: Konus-Iu, 2010, 296 p.
14. Kartuzova I. O., Osadchyi A. Iu. Administratyvno-protsedurne pravo [Administrative-procedural law], Odesa: Iurydychna literatura, 2008, 288 p.
15. Lahoda O. S. Administratyvna protsedura: teoriia i praktyka zastosuvannia [Administrative procedure: theory and practice of application], Irpin, 2007, 21 p.
16. Averianov V. B. Novi rysy predmeta ukrainskoho administratyvnoho prava [New features of the subject of Ukrainian administrative law], *Personal*, 2005, no. 4, pp. 76–81.
17. Melnyk R. S. Systema administratyvnoho prava [The system of administrative law], Kharkiv: Vydavnytstvo Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav, 2010, 398 p.
18. Myroshnychenko N. A. Vyznachennia kryminalnoho prostupku ta zlochynu v kryminalnomu pravi Ukrainy [Definitional of criminal misconduct and crime in the criminal law of Ukraine], *Aktualni problemy polityky*, 2014, Issue 51, pp. 331–336.
19. Hurepka proty Ukrainy: rishennia Ievropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi vid 8 kvitnia 2010 r. [Gurpka v. Ukraine: Judgment of the European Court of Human Rights in the case dated April 8, 2010], *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 2010, no. 78, Article 2788.
20. Nadtochii proty Ukrainy: rishennia Ievropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi vid 15 travnia 2008 r. [Nadtochnyi against Ukraine: the judgment of the European Court of Human Rights in a case dated May 15, 2008], *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 2008, no. 85, Article 2867.
21. Tatsii V. Ia., Tiutiuhin V. I., Hrodetskyi Iu. V., Baida A. O. Shche odna sproba «humanizatsii» kryminalnoho zakonodavstva Ukrainy [Another attempt to «humanize» the criminal legislation of Ukraine], *Visnyk Asotsiatsii kryminalnoho prava Ukrainy*, 2014, no. 1 (2), pp. 312–330.

Битяк Ю., Бойко І., Писаренко Н. Система адміністративного права

Анотація. У статті висловлено деякі міркування з приводу системи однієї з профілюючих галузей українського права – адміністративного права. Виокремлено групи норм, що можуть формувати інститути загальної частини адміністративного права. До останніх віднесено інститути: 1) принципів адміністративного права; 2) суб'єктивних публічних прав та обов'язків; 3) повноважень публічної адміністрації; 4) адміністративної процедури; 5) публічної служби; 6) адміністративної відповідальності. Надано обґрунтування для об'єднання цих норм у зазначені інститути.

Викладено позицію щодо критеріїв групування норм Особливої частини адміністративного права. Запропоновано виокремлювати в ній підгалузі, у яких будуть представлені норми про повноваження публічної адміністрації зі здійснення сервісних та управлінських функцій у чітко визначеній сфері й особливості процедури їх (повноважень) реалізації.

Ключові слова: адміністративне право, система адміністративного права, загальна частина адміністративного права, особлива частина адміністративного права, підгалузі адміністративного права, інститути адміністративного права.

Битяк Ю., Бойко И., Писаренко Н. Система административного права

Аннотация. В статье изложены некоторые соображения относительно системы одной из профилирующих отраслей украинского права – административного права. Выделены группы норм, которые могут формировать институты Общей части административного права. Последние представлены институтами: 1) принципов административного права; 2) субъективных публичных прав и обязанностей; 3) полномочий публичной администрации; 4) административной процедуры; 5) публичной службы; 6) административной ответственности. Предложено обоснование для объединения этих норм в упомянутые группы.

Изложена позиция относительно критериев группирования норм Особенной части административного права. Предложено выделять в ней подотрасли, в которых будут представлены нормы о полномочиях публичной администрации по осуществлению сервисных и управленческих функций в четко определенной сфере и особенности процедуры их (полномочий) реализации.

Ключевые слова: административное право, система административного права, Общая часть административного права, Особенная часть административного права, подотрасли административного права, институты административного права.

Bytiak Yu., Boiko I., Pysarenko N. System of Administrative Law

Annotation. Some thoughts, concerning the system of one of the main branches of Ukrainian law – Administrative Law, have been expressed in the article. The groups of norms that can form the institutes of the General Part of the Administrative Law have been distinguished. The latter include the

institutes: 1) of the principles of administrative law; 2) of subjective public rights and obligations; 3) of the powers of public administration; 4) of the administrative procedure; 5) of public service and 6) administrative liability. The justification for merging these norms with aforementioned institutions has been provided.

The position on the criteria for grouping the norms of the Special Part of Administrative Law has been stated. It has been proposed to distinguish sub-sectors in the Special Section, in which rules on the powers of public administration to perform service and management functions in a clearly defined sphere and the particulars of the procedure for their (powers) implementation will be presented.

Key words: Administrative Law, system of Administrative Law, General Part of Administrative Law, Special Part of Administrative Law, sub-sector of Administrative Law, institutions of Administrative Law.