

УДК 342.9(477)

В.В. ГАЛУНЬКО, докт. юрид. наук, доц.,
Херсонський юридичний інститут Харківського
національного університету внутрішніх справ

ПРЕДМЕТ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Ключові слова: предмет, адміністративне право, публічна адміністрація, влада-підпорядкування, права і свободи людини

Предмет правового регулювання – це та сфера, на яку поширюється право. Це матеріальний критерій розподілу права на структурні елементи, він відповідає на питання, що регулює право [1, с.160].

До аналізу проблем предмету адміністративного права звертались видатні адміністративісти минулого й сучасності. Найбільш вагомий вклад в розробку теорії адміністративного права у зазначеній сфері здійснили В.Б. Авер'янов, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, Г. Брэбан, В.М. Гарашук, В.М. Гессен, І.С. Гриценко, А.І. Єлістратов, С.В. Ківалов, Є.В. Курінний, В.К. Шкарупа та ін. Але попри динамічний розвиток вітчизняної науки адміністративного права вчням не вдалось виробити єдиного підходу до розкриття його змісту. Вочевидь, значний масив різноманітних адміністративно-правових норм об'єктивно призводить до багатогранного трактування предмету основної галузі публічного права.

Тому мета статті полягає в тому щоб на основі аналізу положень Конституції України, наукової думки провідних вітчизняних й зарубіжних адміністративістів, сформулювати оновлений предмет сучасного адміністративного права України, який би відповідав сучасним чинникам правової демократичної держави. Наукова новизна полягає в подальшому розвитку предмета адміністративного права, як системи широких суспільних відносин між суб'єктами та об'єктами публічного управління, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг задля публічного забезпечення прав і свобод людини,

нормального функціонування громадянського суспільства держави, при суворому дотриманні принципу законності із можливістю застосування до порушників адміністративно-правових норм засобів державного примусу.

На зорі становлення вітчизняної науки адміністративного права А.І. Єлістратов: «Адміністративне право ставить за мету впорядкувати відносини між правлячою владою й обивателем у справах державного управління»; «Предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою і обивателями». Вчення про публічно-правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет загальної частини науки адміністративного права [2, с.22, 59, 93].

Незважаючи на значні зміни у соціально-політичному, економічному та правовому житті суспільства, за останні майже сто років зазначене вище розуміння предмету адміністративного права, не втратило своєї актуальності, хоча значно розширилося за змістом і наповнилося багатограними відтінками у трактуванні різних наукових шкіл.

Ю.П. Битяк визнає, що «предмет адміністративного права складає широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої і розпорядчої діяльності» [3, с.19]. В.К. Шкарупа визначав предмет адміністративного права як «сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади, а також пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, із застосуванням заходів державного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень та функцій виконавчої влади» [4, с.5]. С.В. Ківалов стверджує, що «предмет адміністративного права – це сукупність суспільних відносин, які виникають у процесі організації та функціонування органів державного управління, що здійснюють державне управління сферами суспільного життя, фун-

кціонування адміністративної юстиції і притягнення винних до адміністративної відповідальності» [5, с.9].

Досліджуючи місце «управлінської складової» в структурі адміністративного права, В.Б. Авер'янов зазначає, що вона є тільки однією з частин діяльності органів публічної влади. Виходячи з цього, він пропонує доповнити предмет адміністративного права трьома групами не «управлінських» відносин: а) тих, які виникають у зв'язку з підготовкою і прийняттям різного роду індивідуальних рішень з приводу реалізації численних суб'єктів прав приватних осіб; б) відносин як реагування на різноманітні інші звернення приватних осіб, включаючи розгляд в адміністративному порядку їхніх скарг; в) відносин щодо застосування адміністративного примусу» [6]. При цьому, на його думку, за будь-якого підходу до тлумачення предмета адміністративного права за управлінськими відносинами в цілому зберігається провідне визначальне місце [7, с.241].

Присвячуючи предмету адміністративного права окрему студію, В.К. Колпаков визначає, що предмет адміністративного права складають відносини, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань. Він є складним поліструктурним утворенням, до якого на «другому етапі становлення», зокрема відносяться: відносини державного управління та інші управлінські відносини, що об'єднані ним під назвою «відносини публічного управління»; відносини відповідальності за порушення встановлених правил – відносини адміністративної відповідальності; відносини, які виникають за ініціативою об'єктів публічного управління, при їх зверненні до публічної адміністрації – «сервісні відносини». Таким чином, на слушну думку В.К. Колпакова, складовою предмета адміністративного права є відносини: 1) публічного управління; 2) адміністративних послуг; 3) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; 4) відповідальність об'єктів публічного управління (індивідуальних і колективних) за порушення встановлених публічною адміністра-

цією порядку і правил [8].

Французький адміністративіст Г. Бребан до предмету адміністративного права відносить тільки частину (хоча і значну) норм у сфері державного управління, виключаючи з предмету управлінських юридичних норм ті, які, на його погляд, не притаманні адміністративному праву. Зокрема він викреслює з його складу такі норми права: 1) які регулюють суспільні відносини між приватними особами; 2) норми політичної сфери та сфери правосуддя; 3) які регламентують господарську діяльність, зокрема і державних підприємств [9, с.15]. Італійські адміністративісти до предмету адміністративного права відносять управлінську підзаконну діяльність державних органів щодо впорядкування покладених на них публічних інтересів [10, с.15].

Формуючи оновлений предмет адміністративного права, Є.В. Курінний до його змісту включає систему однорідних груп суспільних відносин регулятивного та охоронного типу, в яких реалізуються права, свободи і обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту. Поза межами предмета адміністративного права він залишає регулятивні, матеріальні та владно-управлінські відносини, суспільні відносини, пов'язані із земельними або фінансовими ресурсами [11, с.30].

Російський адміністративіст Д.Н. Бахрах вважає, що у першому наближенні предмет адміністративного права можна визначити як «сукупність суспільних відносин, що виникають при формуванні державної адміністрації та здійсненні нею владної діяльності», у широкому ж розумінні предмет адміністративного права, на його думку, складається з сукупності «суспільних відносин, пов'язаних із владною діяльністю суб'єктів публічної виконавчої влади щодо виконання законів і актів правосуддя, якщо вони не стали предметом регулювання інших галузей права в процесі укладення та виконання адміністративних договорів, а також адміністративного судочинства, з метою забезпечення реалізації та захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [12].

Аналіз зазначеного щодо проблем предмета адміністративного права свідчить про багатогранність і неоднозначність цього феномену. Практично можна стверджувати, що кожен із вчених-адміністративістів має свою, почасти дещо несхожу на інші, думку щодо зазначеної проблеми. Тому зробимо підсумок у висвітленні адміністративно-правової думки із зазначеної тематики через узагальнення поглядів співробітників організації економічного співробітництва і розвитку «SIGMA», які займаються підтримкою вдосконалення державних установ та управлінських систем у країнах Центральної та Східної Європи: «Незважаючи на те, що зміст і поняття адміністративного права відрізняються у різних національних системах державного управління, можна дати таке загальне визначення: адміністративне право – це набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами» [13, с.14].

На наш погляд, усі зазначені визначення предмету адміністративного права є такими, що не несуть у собі антагоністичних протиріч, оскільки вони засновані на класичному визначенні, сформульованому свого часу А.І. Єлістратовим, а саме на розумінні адміністративного права як підзаконної діяльності правлячої влади з упорядкування суспільних відносин між правлячою владою й обивателями у сфері державного управління з метою забезпечення добробуту громадян (захисту публічного права) [2, с.19].

Це пояснюється тим, що після падіння тоталітарних режимів адміністративісти свідомо чи підсвідомо проблему предмету адміністративного права почали розвивати на основі теоретичних положень, не засмічених штампами авторитарного праворозуміння. Іншими словами, почали брати за основу теоретичні доробки у галузі адміністративного права, сформовані на початку XX століття, доповнюючи та розвиваючи їх своїми думками відповідно до сьогочасних Європейських прагнень України.

Таким чином, у вузькому розумінні, предметом адміністративного права є суспі-

льні відносини, які виникають між суб'єктом публічної адміністрації та об'єктом публічного управління.

В умовах сьогодення до суб'єкту публічної адміністрації можна віднести: 1) орган виконавчої влади; 2) орган місцевого самоврядування; 3) об'єднання громадян чи підприємство при здійсненні делегованої державної функції; 4) посадову особу будь-якого із зазначених колективних суб'єктів публічної адміністрації.

В сучасній юридичній літературі до об'єктів публічного управління відносять: 1) громадян України; 2) іноземців та осіб без громадянства; 3) не публічну фізичну особу із спеціальним статусом, наприклад фізичну особу-підприємця без створення юридичної особи; 4) не публічних юридичних осіб; 5) підпорядкованих по службі, які нижче стоять в ієрархічному статусі, суб'єкти публічної адміністрації, наприклад, начальник відділу юстиції в районі буде вважатись об'єктом управління для начальника Головного управління юстиції у області.

Що стосується широкого розуміння предмету адміністративного права, то зазначимо наступні аспекти.

У відповідності до ст.3 Конституції України визначено, що: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [14]. Ці конституційні положення мають відображатися в предметі адміністративного права, так як саме на нього юриспруденція покладає завдання розвитку та уточнення для потреб правозастосування положень Основного Закону.

Таким чином, розвиваючи положення М.М. Титовича, що першим предметом внутрішнього управління держави є захист осіб, майна та громадського порядку при різних небезпеках [15, с.16], визначимо, що провідною складовою предмета адміністративного права України є забезпечення публічною адмі-

ністрацією прав і свобод людини.

Невід'ємною рисою складових предмету адміністративного права є його публічна спрямованість, так як адміністративне право врегульовує публічні правовідносини, змістом яких є завжди публічний інтерес [2, с.42]. В найбільш загальному виді публічний інтерес означає інтерес сукупності, тобто населення, людей тощо [16]. Що саме державна влада визначає, як публічний інтерес, залежить від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правотворчості. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді, і розійтися з інтересами значної частини населення. Але, у всякому разі, вимоги, які пред'являються до об'єктів публічного управління, мають забезпечувати загальне благо народу України та не можуть виражати приватний інтерес публічної адміністрації.

Саме в останній тезі й полягає сутнісна різниця між приватним і публічним інтересом. На слушну думку Н. Коркунова, приватний інтерес є не чим іншим, як тією чи іншою сукупністю приватних інтересів [17, с.12]. Відповідно не має значення, яку кількість осіб, захищає суб'єкт публічної адміністрації. Головне, щоб він діяв у суворій відповідності до принципу законності та не відстоював приватних особистих (третіх зв'язаних з ним осіб) та корпоративних інтересів.

Таким чином, публічний інтерес – це важливий для значної кількості громадян України інтерес, утворених ними об'єднань, визначений державою шляхом правового закріплення в юридичних нормах із встановленням механізму реалізації.

Наступне. Адміністративне право традиційно вважається «управлінським правом». Або більш точно словами класика адміністративної думки початку XX століття – професора В.М. Гессен, який, відмежовуючи адміністративне право від державного (конституційного), вказував – «Адміністративне право є такою сферою державної діяльності, яка має своїм предметом діяльність держави в сфері внутрішнього управління» [18, с.10–26].

В умовах сьогодення управлінська природа адміністративного права наповнюється наступними ознаками: 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність і

універсальність; 4) ієрархічність; 5) безпосередньо організуючий характер.

Провідною рисою управлінської діяльності є її виконавчо-розпорядчий характер, що охоплює два взаємопов'язані напрями – виконавчу та розпорядчу діяльність.

Органи, які здійснюють державне управління, – це насамперед виконавчі структури, наприклад, вищі, центральні і місцеві органи виконавчої влади. Вони функціонують для оперативного та безпосереднього управління соціальним, господарським, політичним, культурним та іншим будівництвом. Саме на них покладено обов'язок реалізовувати (виконувати рішення, які приймає законодавча влада).

Здійснення цієї функції неможливе без прийняття конкретних управлінських рішень і контролю за їх виконанням. Тому органи державного управління наділяються повноваженнями здійснювати розпорядчу діяльність, діючи при цьому від імені держави з метою реалізації державної політики у тій чи іншій управлінській сфері. Розпорядча діяльність полягає, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (вони закріплюються в указах, постановах, розпорядженнях, інструкціях, протоколах тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів, і по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом. У ході здійснення цієї діяльності органи державного управління застосовують як заходи переконання, так і державного примусу, тобто, діють як державно-владні утворення [19, с.17].

Таким чином, владна діяльність публічної адміністрації виявляється в тому, що їх органи та посадові особи постають як безпосередні виконавці вимог Законів України, що сприяє їх реалізації на території всієї держави. Розпорядча діяльність виявляється в здатності органів виконавчої влади на основі Законів України приймати власні підзаконні нормативні акти (розпорядження), що мають обов'язкове значення, здійснювати контроль за їх виконання об'єктами управління.

Все вище викладене дозволяє сформулювати наступні висновки щодо змісту предмету галузі адміністративного права України в широкому розумінні:

1) це широке коло суспільних відносин між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління. По-іншому, завжди одним із невід'ємних учасників адміністративно-правових відносин виступає суб'єкт публічної адміністрації;

2) основною метою діяльності публічної адміністрації є забезпечення прав і свобод людини, нормального функціонування громадянського суспільства та держави;

3) провідною рисою предмету адміністративного права є його публічна природа;

4) адміністративно-правові відносини є переважно публічно управлінськими (владно-розпорядчими);

5) до предмету адміністративного права також відносяться проблеми щодо надання публічною адміністрацією адміністративних сервісних послуг;

6) однією зі складових предмету адміністративного права є внутрішня діяльність публічної адміністрації, але тільки та її частина, що здійснюється у правовій формі;

7) невід'ємною складовою предмету адміністративного права демократичної правової держави є відповідальність публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність;

8) важливою рисою предмету галузі адміністративного права є можливість застосування публічною адміністрацією заходів державного примусу та адміністративної відповідальності;

9) не доцільно включати до предмета галузі адміністративного права положення, які вже стали предметом регулювання інших галузей права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Теорія держави і права : навчальний посібник / [авт.-упоряд. В. В. Галунько, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа] ; за ред. В. К. Шкарупи. – Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. – 280 с.

2. Єлістратов А. І. Адміністративне право : лекції / Аркадій Іванович Єлістратов ; ред. та упоряд. В. В. Галунько, С. В. Діденко. – Херсон : ВАТ ХМД, 2007. – 268 с.

3. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. М.

Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.

4. Адміністративне право України : словник-довідник / укладачі В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій. – Дніпропетровськ : Вид-во Юридичної академії МВС України, 2001. – 194 с.

5. Административное право Украины : учебник / за ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.

6. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 57–63.

7. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.

8. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права : сучасний вимір / В. К. Колпаков // Юридична наука. – 2008. – № 3. – С. 33–38.

9. Брэбан Г. Французское административное право / Гі Брэбан; [пер. с фран. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича] ; под. ред. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

10. Diritto Amministrativo con scalette espositive e riferimenti normativi. – Arzana : Simone, 2005. – 384 p.

11. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є. В. Курінний. – К., 2004. – 36 с.

12. Бахрах Д. Н. О предмете административного права России / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 31–38.

13. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленової. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 142 с.

14. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (із змінами, внесеними згідно із Законом України № 2222-IV від 8.12.2004 р.).

15. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути віт-

чизняного адміністративного права : монографія / Іван Сергійович Гриценко. – К. : Київський університет, 2007. – 334 с.

16. Спасибо-Фатєєва І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів / Інна Спасибо-Фатєєва // Юридична газета. – 28.11.2005. – № 22 (58).

17. Коломієць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Тетяна Олександрівна Коломієць ; за ред. В.

К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 403 с.

18. Гессен В. М. Административное право : [попул. лекции для самообразования] / Владимир Матвеевич Гессен. – СПб. : Паровая скоропетч. Г. Пожарово, 1903. – 240 с.

19. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

Галунько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України / В. В. Галунько // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 83–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvvcpu.pdf>

На основі аналізу положень Конституції України наукової думки провідних вітчизняних й зарубіжних у галузі адміністративного права сформулювати оновлений предмет сучасного адміністративного права України, як системи широких суспільних відносин між суб'єктами та об'єктами публічного управління, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг, з метою публічного забезпечення прав і свобод людини, нормального функціонування громадянського суспільства держави, при суворому дотриманні принципу законності із можливістю застосування до порушників адміністративно-правових норм засобів державного примусу.

Галунько В.В. Предмет современного административного права Украины

На основе анализа положений Конституции Украины, юридического учения отечественных и зарубежных ученых, сформулирован обновленный предмет современного административного права Украины, как системы широких общественных отношений между субъектами и объектами публичного управления, которые возникают в сфере властно-распорядительной деятельности, предоставления административных сервисных услуг, с целью публичного обеспечения прав и свобод человека, нормального функционирования гражданского общества государства, при строгом соблюдении принципа законности с возможностью применения к нарушителям административно-правовых норм средств государственного принуждения.

Galunko V.V. The Subject of Modern Administrative Law in Ukraine

The article based on an analysis of the provisions of the Constitution, the legal doctrine of domestic and foreign researchers formulated an updated view of modern administrative law in Ukraine, as a system of broad social relations between subjects and objects of public administration, which arise in the area-making authority of the management activities, provision of administrative services, to ensure public rights and freedoms and normal functioning of civil society the state, with strict observance of the principle of legality with the possibility of the violators of the administrative law of state coercion.