



УДК 342.92

## ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ПРАВА

Ігонін Р.В., д. ю. н.,  
доцент, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Національна академія прокуратури України

У статті досліджуються окремі аспекти публічного права у контексті генези права адміністративного. Аналізуються ознаки та природа адміністративно-правових відносин. Розглядаються різні види адміністративно-правових відносин. Формулюється поняття предмета адміністративного права.

**Ключові слова:** публічне право, предмет, адміністративне право, адміністративно-правові відносини, суспільні відносини.

В статье исследуются отдельные аспекты публичного права в контексте генезиса права административного. Анализируются признаки и природа административно-правовых отношений. Рассматриваются различные виды административно-правовых отношений. Формулируется понятие предмета административного права.

**Ключевые слова:** публичное право, предмет, административное право, административно-правовые отношения, общественные отношения.

Igonin R.V. THE OBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION OF NATIONAL LEGAL SYSTEM

This paper examines some aspects of public law in context of genesis of administrative law. The characteristics and nature of administrative relations are analyzed. Various types of administrative relations are considered. The concept of subject of administrative law is formulated.

**Key words:** public law, subject, administrative law, administrative law relations, public relations.

**Постановка проблеми** обумовлюється потребою вироблення загальноприйнятих підходів до базових фундаментальних категорій адміністративно-правової науки визначення напрямків підвищення ефективності функціонування інституційного механізму кадрового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції.

**Ступінь розробленості проблеми.** Різні аспекти та проблема визначення предмета адміністративного права досліджувалися такими вченими як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, С.В. Ківалов, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, В.М. Манохін, Р.С. Мельник, Г.І. Петрова, С.Г. Стеценко та ін.

**Мета статті** полягає у визначенні сутнісних характеристик та формулюванні поняття предмета адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративне право є динамічною галуззю права. Постійні зміни та оновлення адміністративно-правової матерії спричинені змінною парадигми взаємовідносин держави, суспільства та людини. Еволюція, а подекуди революція, зазначеної парадигми прямо і безпосередньо позначається на адміністративному праві як праві управлінському. Філософія державного управління та його конкретні модальності перебувають у безпосередньому взаємозв'язку із загальними

правотворчими підходами до розуміння засад державно-суспільного «спілкування».

Зміна державою політичної лінії природно призводить до зміни правового оформлення нової політичної максими і цілком очевидно, що одним із перших перебудовується право, яким регламентується саме управління, владно-розпорядча діяльність.

Відносно недавнім зрушенням соціально-економічної трансформації було припинення існування радянської держави і проголошення у 1991 р. незалежності України. Наша держава відмовилася від комуністично-соціалістичного світоглядного бачення напрямків і перспектив розбудови вітчизняної політичної системи. Як наслідок, публічні управлінські відносини почали трансформуватися у нову якість, визначену пріоритетом принципу верховенства права та необхідністю гарантування, дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина. Відбувається постійне введення нових елементів до управлінської складової діяльності держави, а відтак, збагачується змістовне наповнення предмета адміністративного права.

Цілком зрозуміло, що зазначені процеси актуалізують потребу у дослідженні предмета адміністративного права. Більше того, таке дослідження має для адміністративно-правової науки фундаментальний, прикладний та системоутворюючий характер, оскільки дозволяє визначити, що, власне,

нам розуміти під адміністративним правом, та встановити межі цієї галузі права.

Звертаючись до витоків адміністративного права, бачимо, що для адміністративного права як галузі публічного права іманентно притаманні всі характерні риси останнього. Як влучно зазначає С.С. Алексєєв: «Публічне право є сферою права позитивного, яке базується на принципах централізації, за яких права та обов'язки побудовані за принципом влади і підпорядкування» [1, с. 14].

Згідно з позицією І.А. Покровського, публічні відносини регулюються виключно розпорядженнями, які походять з єдиного центру – державної влади. Регулюючи дані відносини з власної ініціативи і з власної волі, державна влада не може дозволити проникнути в ці сфери жодній іншій волі чи ініціативі. З цієї причини норми, які формулюються владою, мають виключно примусовий характер, що є спільним для всіх галузей публічного права» [2, с.13].

Досліджені ознаки публічного права дають підстави стверджувати, що його основною метою є захист державних (загальносуспільних) інтересів. Передусім, реалізація державних інтересів перебуває у площині управлінської діяльності, яка не мислиться такою без імперативного методу. Тому захист державних інтересів та використання імперативного методу правового регулювання є серцевиною будь-якої публічно-правової галузі. Разом з тим, хоча відмічені позиції є визначальними для цієї правової сфери, проте не варто спрощувати багатогранність юридичної природи цього явища. Необхідно пам'ятати, що розвиток демократичних інституцій та імплементація міжнародно-правових стандартів захисту прав людини призвели до того, що у царині публічного права відбулися суттєві зрушення. Так, поряд із визнанням та захистом державних інтересів законодавець у сфері публічних відносин все частіше звертає увагу на потребу паралельного захисту і гарантування прав громадян, що призводить до поширення реординаційних відносин, за яких особа (підвладний об'єкт) наділяється правом вимагати від держави (владарюючого суб'єкта) вчинення передбачених законодавством відповідних дій щодо забезпечення її прав і свобод, а також юридичного захисту цих прав у випадку їх порушення, та до зростання (збільшення) кількості випадків використання нехарактерних для даної сфери прийомів диспозитивного методу правового регулювання.

Однак вкраплення в публічно-правову матерію окремих, непритаманних їй (згідно з класичним розумінням) елементів, абсолютно не нівелює і не применшує значення примату державного інтересу над приват-

ним, а також домінування імперативного методу, що у своїй сукупності є засадничими і визначальними для неї.

Враховуючи вищезазначене, ми можемо перейти до безпосереднього аналізу ознак та природи адміністративно-правових відносин.

Л.В. Коваль виділяє такі ознаки адміністративно-правових відносин: наявність державного органу як неодмінного суб'єкта правовідносин; з числа юридичних фактів – тільки юридичні акти державних органів індивідуального значення є дійсними; державний управлінський орган зобов'язаний реалізовувати свої матеріально-правові й процесуальні права; кожен із суб'єктів правовідносин може виступати одночасно у кількох рольових функціях: як суб'єкт «владно відносин», як суб'єкт, наділений правом покарання; учасники адміністративних правовідносин не є рівноправними суб'єктами; адміністративні правовідносини можуть виникати з ініціативи однієї сторони незалежно від волевиявлення іншої; адміністративно-правові відносини проявляють себе у кількох відносинах (відносини між різними рівнями організаційної структури і т. д.); правозобов'язаний суб'єкт має виконувати свої обов'язки під загрозою санкцій у вигляді юридичної відповідальності [3, с. 19].

На наш погляд, цікавою є позиція Г.І. Петрова, який поряд із традиційними ознаками адміністративно-правових відносин, які виникають у царині державного управління, встановлюються між суб'єктами адміністративного права та є відносинами влади-підпорядкування, ще й виокремлює таку їх специфічну, додаткову і факультативну ознаку, як можливість, за певних прямо передбачених правовою нормою умов, рівноправності їх учасників [4, с. 1, 18-31; 5, с. 41-46].

У свою чергу М.К. Якимчук, поділяючи позицію Г.І. Петрова стосовно існування відносин рівноправності у рамках адміністративного права, виділяє такі види адміністративно-правових відносин: а) основні (вертикальні) адміністративні відносини, які опосередковують базисну (основну) формулу «суб'єкт – об'єкт» і допоміжну (неосновну) «об'єкт – суб'єкт»; б) допоміжні (горизонтальні) адміністративні відносини, що характеризуються рівноправністю сторін і виходять за межі безпосередньої взаємодії суб'єкта та об'єкта управління [6, с. 206-210].

Так як відносини рівності є атиповими для адміністративно-правових відносин, однією з основних ознак яких і є відсутність рівності сторін, то їх включення Г.І. Петровим та М.К. Якимчуком до складу адміністративно-правових вимагає додаткового пояснення.



У зв'язку із цим зазначимо, що ідея існування відносин рівності в адміністративному праві остаточно сформувалася ще в радянській правовій доктрині в 50-х роках ХХ століття [7, с. 159] та підтримувалася плеядою видатних учених-адміністративістів, серед яких: Г.І. Петров [8, с. 79], І.М. Пахомов [9, с. 95], В.М. Манохін [10, с. 42].

Відносини рівноправності є похідними від (основних) управлінських і перебувають із ними в тісному взаємозв'язку. Вони, так би мовити, забезпечують нормальний процес виникнення і реалізації управлінських відносин. Тому не можуть розглядатися як основні для адміністративного права на відміну від управлінських відносин.

Таким чином, характерною рисою відносин рівноправності у адміністративному праві є їх органічний зв'язок із управлінськими відносинами виконавчо-розпорядчого характеру.

У контексті загального аналізу адміністративно-правових відносин (за винятком внутрішньоуправлінських (внутрішньоорганізаційних) бажано звернути увагу на особливість їх суб'єктного складу, яка полягає в тому, що:

– одним із суб'єктів є орган державної влади, що здійснює управлінську, виконавчо-розпорядчу діяльність чи будь-який інший суб'єкт права, якому державою були делеговані виконавчо-розпорядчі повноваження. Варто відмітити, що суб'єктами права, яким державою можуть бути делеговані виконавчо-розпорядчі повноваження, окрім інших, можуть бути і фізичні особи. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 254 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі КУпАП) про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженим на те представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності. Відповідно до ст. 255 КУпАП до осіб, наділених правом складати протокол, відносяться: 1) кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі; 2) працівники, які здійснюють охорону підприємств, установ, організацій; 3) член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; 4) громадський інспектор Українського товариства охорони пам'яток історії та культури тощо. Очевидно, що в даному випадку надання державою права складати протокол фізичним особам є делегованим державою владним повноваженням виконавчо-розпорядчого характеру, а діяльність зазначених осіб зі складання протоколів про вчинення адміністративного правопорушення є виконавчо-розпорядчою;

– як правило, суб'єкти не є рівноправними (один із суб'єктів підлеглий іншому).

Особливість суб'єктного складу адміністративно-правових відносин є частковим відображенням правової природи управлінської діяльності як владної діяльності. З огляду на це, відсутність у певних правовідносинах публічно-правового агента (органа державного управління чи будь-якого іншого суб'єкта права, якому державою були делеговані виконавчо-розпорядчі повноваження) є ефективним індикатором, що дозволяє відмежувати адміністративно-правові відносини від інших.

Адміністративно-правові відносини можуть виникати як за ініціативи кожної зі сторін, так і всупереч волі однієї зі сторін, що, на думку деяких науковців, є важливою ознакою цієї галузі права, яка дозволяє її відмежувати, скажімо, від цивільного права та інших приватноправових галузей права та інститутів.

Хоча, як раніше згадувалося, адміністративно-правові відносини виникають у царині державного управління, проте не всі суспільні відносини в даній сфері можуть вважатися адміністративно-правовими. Адміністративно-правовими відносинами є виключно ті відносини, які не належать до предмета регулювання інших публічно-правових галузей. При цьому ми вимушені посилаємося на такий формальний критерій відмежування адміністративно-правових відносин від правовідносин інших галузей права тільки тому, що в деяких випадках їх розмежування за іншими критеріями не видається можливим, про що також свідчать чисельні дискусії, які періодично розгортаються стосовно визначення предмета адміністративного права та його відмежування від правовідносин, які складають предмет інших публічно-правових галузей.

Продовжуючи узагальнення особливостей адміністративно-правових відносин, необхідно наголосити, що порушник його норм обов'язково відповідає за вчинене ним правопорушення перед органом держави чи його посадовою особою або іншим суб'єктом права, якому делеговані необхідні державно-владні повноваження, які репрезентують державний (публічно-правовий) інтерес та наділені повноваженнями застосувати до особи правопорушника за вчинене правопорушення дисциплінарні або адміністративно-правові санкції.

В адміністративних відносинах превалює адміністративний порядок захисту порушених прав суб'єктів цих відносин, хоча судовий порядок із кожним днем набуває все більшої і більшої популярності. Не в останню чергу це пов'язано зі створенням спеціалізованих адміністративних судів.

Адміністративні відносини існують як у вертикальному, так і в горизонтальному

та діагональному вимірі. Однак, при цьому вертикальні, до яких належать управлінські відносини, є умовно «основними», а горизонтальні та діагональні є умовно «додатковими».

Адміністративне право, як одне з провідних галузей публічного права, є найбільш об'ємним за предметом правового регулювання. Це пояснюється тим, що адміністративне право є управлінським правом, а його назва етимологічно походить від латинського слова *administrare*, що означає – управляти (керувати). Так як державне управління покликано забезпечити стабільний і впорядкований розвиток суспільства, то цілком природно, що воно здійснюється відносно величезного масиву проявів соціального життя. Визнання цієї особливості допомагає кращому розумінню динамічної, складної і мозаїчної природи предмета регулювання адміністративного права, і в адекватному поясненні того факту, що наукові розвідки предмета адміністративного права завжди зіштовхувалися з певними труднощами [11, с. 25]. До того ж, ще й на сьогодні проблема формулювання предмета адміністративного права ускладнюється «переформатуванням» державного управління на забезпечення інтересів окремого індивіда [12, с. 139].

Як вдало зазначили Ю.М. Козлов і Л.Л. Попов: «Основне, що властиве регулятивній природі адміністративного права і де найбільше розкривається його специфіка – це однозначний «вихід» його норм на функціонування системи державного управління... Адміністративне право надає управлінським відносинам публічно-правовий характер..., сприяє чіткому прояву в них усіх рис і особливостей державно-управлінської діяльності» [13, с. 19].

Тому, незважаючи на формально-юридичний підхід, згідно з яким ті чи інші управлінські суспільні відносини належать до певної галузі права тільки на тій підставі, що вони регулюються нормами даної галузі (при цьому вичленування з публічно-правової матерії деяких галузей права не було зумовлене об'єктивними чинниками, а здійснювалося на основі історичної традиції сприйняття галузі як такої, чи значущості певних суспільних відносин для правового регулювання, чому є підтвердженням загальновідомі в юридичних наукових колах чисельні дискусії, що ведуться вченими з приводу визнання чи невизнання відповідної галузі права, а також щодо визначення їх меж), ми вважаємо, що управлінські відносини ідентичні до тих, які складають предмет адміністративного права, а регулюються нормами іншої галузі, де-факто є включеннями адміністративно-правової

матерії до відповідних галузей права. Проте визнання таких управлінських відносин запозиченнями чи включеннями в інші галузі права не дає нам повноцінних підстав ігнорувати загальновизнаний і такий, що традиційно склався в юридичній науці, розподіл публічного права на відповідні галузі. Тому, враховуючи розглянуту вище проблему галузевої ідентифікації управлінських відносин, та з метою уникнення надмірної дискусійності сформульованих нами висновків стосовно управлінської діяльності, яка може охоплюватися предметом адміністративного права, ми змушені віднести до предмета адміністративного права тільки ті управлінські відносини, які безпосередньо регулюються нормами адміністративного права. Разом із тим сподіваємося, що окреслена нами проблема знайде своє вирішення, чи принаймні більш детальне дослідження у подальших наукових працях дослідників адміністративного права.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що до предмета адміністративного права може бути віднесена будь-яка управлінська діяльність, що:

- прямо не належить до предмета іншої галузі права;

- реалізується за допомогою виконавчо-розпорядчого механізму;

- реалізується у рамках певного органу державної виконавчої влади або будь-якого іншого суб'єкта права (у випадку делегування йому державних управлінських повноважень виконавчо-розпорядчого характеру) з метою забезпечення його належного функціонування (внутрішньоорганізаційні управлінські відносини);

- реалізується поза рамками певного органу державної виконавчої влади, або будь-якого іншого суб'єкта права (у випадку делегування йому державних управлінських повноважень виконавчо-розпорядчого характеру) та скеровується на інших (зовнішніх) відносно відповідного органу державної влади, або будь-якого іншого суб'єкта права суб'єктів (зовнішньоорганізаційні управлінські відносини);

- значною мірою характеризується відносною постійністю та безпосередністю реалізації щодо об'єкта управління.

Як було неодноразово зазначено, на сьогодні вчені, які досліджують феномен предмета адміністративного права, не обмежуються включенням до нього лише управлінських відносин. Поряд з ними відповідно до різних кваліфікаційних критеріїв, як складові предмета даної галузі, розглядаються відносини у сфері адміністративної юстиції – публічно-сервісні, договірні, у сфері взаємодії між собою органів публічної влади – координаційні і реординаційні від-



носини тощо. Цей перелік не є вичерпним і часто доповнюється іншими відносинами, які в теорії адміністративного права можуть виокремлюватися у ранг самостійних нарівні з управлінськими. Тому, для того, щоб запобігти небажаній плутанині та необґрунтованим обмеженням щодо обсягу правової матерії, яка формує предмет адміністративного права, нам необхідно відійти від беззастережних спроб до максимально можливого її «розщеплення». Вказане означає, що формулюючи дефініцію предмета цієї галузі права, ми маємо вести мову про управлінські (основні, найбільш характерні для адміністративного права) та інші відносини акцесорної природи, які прямо пов'язані із забезпеченням здійснення належної (як стосовно якості, так і закону) управлінської діяльності, до яких ми пропонуємо застосувати термін «адміністративно-правові відносини забезпечувального характеру». При цьому вони можуть вважатися такими за наявності таких ознак:

– виникають у безпосередньому зв'язку з адміністративно-правовими управлінськими відносинами;

– забезпечують якісне, повноцінне та відповідно до вимог закону здійснення адміністративно-правової управлінської діяльності.

– можуть виникати за ініціативи сторони, яка не перебуває у субординаційних відносинах з органом державного управління (сторони цих специфічних адміністративних відносин у певних випадках самі вирішують, чи вступати їм у відносини, наприклад, пов'язані з наданням управлінських (публічно-сервісних) послуг.

Проаналізовані положення дають змогу визначити предмет адміністративного права, під яким розуміємо сукупність суспільних відносин, складовими яких є управлінські відносини, що не належать до предмета іншої галузі права, мають відносно постійний та безпосередній характер, здійснюються за допомогою виконавчо-розпорядчого механізму, реалізуються у рамках органу державної виконавчої влади, або будь-якого іншого суб'єкта права (у випадку делегування йому державних управлінських повноважень виконавчо-розпорядчого характеру) з метою забезпечення його належного функціонування (внутрішньоорганізаційні управлінські відносини) чи поза рамками певного органу державної виконавчої влади, або будь-якого іншого суб'єкта права (у випадку делегування йому державних управлінських повноважень виконавчо-розпорядчого характеру)

та скеровується на інших (зовнішніх) відносно відповідного органу державної виконавчої влади, або суб'єкта права суб'єктів (зовнішньоорганізаційні управлінські відносини), а також суспільні відносини забезпечувального характеру вищезазначених управлінських відносин (акцесорної природи), які виникають у безпосередньому зв'язку з ними і забезпечують якісне, повноцінне та відповідно до вимог закону їх здійснення.

Перспективи подальших досліджень предмета адміністративного права, на нашу думку, полягають у подальшому опрацюванні його складових та у виробленні науковою спільнотою узгодженої позиції щодо розуміння його сутнісних характеристик.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 2000. – 283 с.
2. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – Петроград : Юридический книжный склад «Право», 1917. – 327 с.
3. Коваль Л.В. Административное право : курс лекций / Л.В. Коваль. – К. : Вентури, 1996. – 208 с.
4. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. – Л. : Издательство Ленинградского ун-та, 1972. – 148 с.
5. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров // Ученые записки Ленинградского юрид. института. – Л., 1954. – С. 41-68.
6. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України : теорія і практика : монографія / М.К. Якимчук. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 440 с.
7. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / И.Л. Бачило. – М. : Наука, 1984. – 238 с.
8. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая / Г.И. Петров. – Л. : изд-во Ленинградского университета, 1970. – 303 с.
9. Пахомов И.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина / І.М. Пахомов. – Л. : вид-во Львівського університету, 1962. – 294 с.
10. Манохин В.М. Советское административное право / В.М. Манохин. – Саратов : Саратовский юридический институт, 1968. – 248 с.
11. Курінний Є.В. Межі та поняття предмета адміністративного права України / Є.В. Курінний // Право України. – 2002. – № 10. – 25 с.
12. Авер'янов В.Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). – 139 с.
13. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристь, 2000. – 778 с.