



УДК 342.92

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПИТАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ В ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДАХ

Болокан І.В., докторант
кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

У статті аналізуються трансформації, які відбулися та продовжують відбуватися в доктринальних підходах до визначення предмета адміністративного права; наводяться міркування щодо доцільності чи недоцільності спроб «дроблення» галузі, виокремлення в її складі підгалузей, виокремлення з її складу самостійних галузей.

Ключові слова: адміністративне право як галузь права, предмет адміністративного права, адміністративно-правова норма, публічне управління, публічне адміністрування, публічні послуги.

В статье анализируются трансформации, уже произошедшие и происходящие в доктрине административного права в определении круга тех общественных отношений, которые составляют предмет отрасли; приводятся размышления о целесообразности или нецелесообразности попыток «дробления» отрасли, выделения в ее составе подотраслей, выделения из ее состава самостоятельных отраслей.

Ключевые слова: административное право как отрасль права, предмет административного права, административно-правовая норма, публичное управление, публичное администрирование, публичные услуги.

Bolokan I.V. SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW: THE QUESTION OF TRANSFORMATION IN DOCTRINAL APPROACHES

The article analyzes the transformations that have already taken place and continue to occur in the doctrine of administrative law regarding the definition of the circle of social relations, which are the subject of the industry; reflections on the purposefulness or pointlessness to “split” the area are offered, separation of sub-sectors in its structure, separation of the independent branches from its structure.

Key words: administrative law as a branch of law, subject of administrative law, administrative law, public administration, public managing, public services.

Постановка проблеми. Як відомо, адміністративне право (так само, як і будь-яка інша галузь права) базується на комплексі норм, організована сукупність яких складає предмет регулювання відповідної галузі. Дефініції галузевих норм (і адміністративне право не є виключенням у цьому питанні) часто відображають їх основні ознаки. Однією з таких суттєвих ознак є вказівка на специфіку адміністративно-правової норми як безпосереднього предмета її реалізації, яка пов'язана з тим колом суспільних відносин, на врегулювання яких норма розрахована (залежність від предмета галузі). Аналіз доктринальних дефініцій адміністративно-правової норми від радянських часів до сьогодення виявив поступову зміну парадигми щодо визначення кола суспільних відносин, які належать до сфери регулювання адміністративного права – від державного управління до включення у сферу регулювання відносин у галузях публічного управління, публічного адміністрування, публічних послуг тощо. Проте зміна парадигми відбувалася не відразу, адже навіть у найсучасніший період розвитку доктрини адміністративного права інколи досі зазначається звужений предмет – державне управління [1, с. 12; 2, с. 14]. Попри значну увагу вчених-адміністративістів до питань, пов'язаних із предметом адміністративного права, дослідження цієї проблематики не втрачає своєї актуальності, адже, як вірно зазначає В.Б. Авер'янов, перегляд доктрини цієї юридичної галузі об'єктивно обумовлений як євроінтеграційним вибором України,

так і зміною ідеології функціонування держави [3, с. 158].

Ступінь розробленості проблеми. Проблеми, пов'язані з предметом адміністративного права, завжди були в центрі уваги вчених-адміністративістів, адже остаточне вирішення питання щодо кола суспільних відносин, які регулюються адміністративним правом, має принципове значення. Як зазначили Т.О. Коломоєць та В.К. Колпаков, вирішення цього питання відповідно до реалій державотворення має стати важливим кроком до оновлення адміністративно-правових інституцій і об'єктивного висвітлення їх ролі в поглибленні процесів формування правової держави й громадського суспільства [4, с. 18–19]. Дослідженню тих чи інших аспектів, пов'язаних із предметом адміністративного права, присвячували свої праці чимало вчених-адміністративістів, зокрема ті, на праці яких здійснюються посилання в цій статті, а саме: В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, П.С. Лютіков, Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз, С.Г. Стеценко, О.В. Стукаленко, О.О. Фат'янов та чимало інших. Проте дискусії тривають, тому узагальнення наявних підходів із метою їх систематизації залишається актуальним для подальших досліджень.

Метою статті є дослідження трансформацій, які відбулися й продовжують відбуватися в доктринальних підходах до предмета адміністративного права та впливають на подальшу реалізацію його норм.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Т.О. Коломоєць у характеристиці адміністративного права [4, с. 4–5], воно останнім часом перебуває в стані системної трансформації, коли формується нова ідеологія управлінського праворозуміння, змінюються статусні характеристики кожного суб'єкта сфери публічного адміністрування, адже відбувається процес взаємоінтеграції й оновлення, пов'язаний із прагненням узгодження з європейськими стандартами в цьому питанні. Результатом є перетворення адміністративного права з права державного управління на сучасну галузь з демократичними стандартами, яка регулює права та обов'язки публічної адміністрації з метою задоволення інтересів суспільства загалом та окремих суб'єктів приватного права зокрема. Саме з таких позицій слід виходити в питаннях реалізації норм цієї фундаментальної галузі права.

Активні процеси реформування, які відбуваються в державі й головню стосуються адміністративно-правових відносин, обумовлюють потребу в концентрації зусиль учених-юристів, а насамперед – учених-адміністративістів, адже це сприяє формуванню нового, сучасного наукового правового фундаменту як для нормотворчості, так і для правозастосування [5, с. 97] (проте не лише для застосування, але й для інших форм реалізації норм права), що матиме наслідком їхню ефективність та результативність.

Як слушно зазначив свого часу Ю.М. Козлов, питання про предмет тєї чи іншої галузі права є не лише цікавим, але й складним. Адже саме при його дослідженні стикаємося з численними різноманітними й часто суперечливими думками. Саме це питання викликає найбільш жваві суперечки, є одним із найбільш дискусійних [6, с. 3]. Про те, що дослідження предмета адміністративного права, зважаючи на масштабність і різноманітність відносин, які до нього включаються, є непростю справою, зазначають і сучасні вчені-адміністративісти [7, с. 43]. Саме тому дискусії щодо предмета галузі не вщухали ніколи протягом усього часу її існування.

Досить інформативним слід визнати дослідження, проведене О.О. Фат'яновим, про предмет адміністративного права періоду останньої чверті XIX – початку XX сторіччя [8, с. 5–12]. У ньому на підставі аналізу наукових праць таких авторитетних учених-адміністративістів, як І.Ю. Андрієвський («Поліцейське право», 1874 р.), Е.М. Берендтс («Досвід системи адміністративного права», 1898 р.), В.М. Гессен («Лекції з адміністративного права», 1908 р.), В.Ф. Дерюжинський («Поліцейське право», 1908 р.), А.І. Єлістратов («Основні начала адміністративного права», 1914 р.), І.Т. Тарасов «Нариси науки поліцейського права», 1897 р.), автор зробив висновок, що вказані вчені-юристи, визначаючи предмет поліцейського (адміністративного) права, включали до нього в частині правового забезпечення так зване «внутрішнє управління», а саме: діяльність держави, яка була спрямована на підтримку необхідного рівня безпеки громадян. Включали до предмета також і іншу державну діяльність, метою якої було

створення умов суспільного прогресу. Це, зокрема, розвиток промисловості та сільського господарства, освіта, просвіта та духовний розвиток, санітарія та чимало інших сфер [8, с. 12]. Крім відносин, що виникали між адміністрацією та громадянами, та відносин, що стосуються сфери підтримки благополуччя та безпеки населення, тобто т. зв. «поліцейської діяльності» (яку, як зазначає П.С. Лютиков, можна з певними уточненнями окреслити словосполученням «адміністративний примус»), з часом до предмета адміністративного права почали відносити й адміністративну юстицію, адміністративну службу, адміністративні договори тощо [9, с. 65].

У радянський період розвитку адміністративного права, як вже зазначалося, предмет адміністративного права було звужено лише до сфери діяльності виконавчої влади. Сучасні доктринальні джерела окреслюють предмет регулювання адміністративного права вже більш масштабно. Так, зокрема, вказується, що:

– *адміністративне право регулює суспільні відносини*: 1) які формуються в процесі публічного адміністрування економічної, соціально-культурної, адміністративно-політичної галузей, під час реалізації органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та деякими іншими недержавними інституціями повноважень, делегованих органами виконавчої влади [10, с. 10–11; 11, с. 4; 12, с. 326]; 2) які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод людини та громадянина, наданням особам приватного права різноманітних адміністративних послуг; 3) які мають місце у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності; 4) які мають місце у внутрішній організаційній діяльності органів публічної влади; 5) які виникають у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [13, с. 58]; 6) які мають місце в реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновленні порушення прав суб'єктів адміністративного права; 7) які виникають під час застосування заходів адміністративного примусу щодо осіб приватного права [10, с. 10–11; 11, с. 4; 12, с. 326];

– *зміст предмета адміністративного права утворюють відносини*: 1) публічного управління; 2) відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за неправомірні діяння; 3) публічних послуг; 4) відповідальності за порушення встановлених правил [4, с. 34];

– сукупність відносин, які нині регулюються адміністративним правом, перетворюють на предмет галузі такі чинники, як *публічна адміністрація, публічне адміністрування, відносини адміністративних зобов'язань* тощо [14, с. 22].

Сьогодні, як було відзначено Т.О. Коломоєць [5, с. 98], у колах вітчизняних учених-адміністративістів домінує положення про поліструктурність та комплексність предмета адміністративного права, натомість досить різноманітними й часто протилежними є підходи до виокремлення складових предмета галузі адміністративного права, про що зазначалося вище. На жаль, інколи в окремих



доктринальних джерелах допускається підміна (або автоматична заміна) терміна «державне управління» на «публічне управління», «публічне адміністрування» тощо без зміни підходів до формулювання змісту відповідного поняття. Натомість слід враховувати й зміну суб'єктного складу адміністративно-правових відносин, адже крім органів виконавчої влади, які домінували в якості таких суб'єктів досить тривалий проміжок часу, коло суб'єктів, наділених владними повноваженнями, яких нині часто іменують органами публічної адміністрації, значно розширено.

З усього викладеного випливає істотний обсяг суспільних відносин, які складають предмет правового регулювання сучасного адміністративного права, що й обумовлює чималу кількість адміністративно-правових норм, які є різноманітними за побудовою, стилем викладання, змістом тощо. Їхня певна уніфікація у зв'язку зі значною специфікою кожної, мабуть, є неможливою, натомість вимогам, які пред'являються до норм права загалом, вони все ж мають відповідати. При цьому слід враховувати, що попри акцент на пріоритетності реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів осіб приватного права, який пов'язаний з уже визнаною в доктрині адміністративного права «людиноцентристською моделлю» предмета галузі (що обумовлює збільшення «ініціативних», «сервісних» адміністративно-правових відносин), слід уникати інших крайнощів – переведення всіх адміністративно-правових відносин у вказану площину, або, як слушно зазначила Т.О. Коломоєць, – їх тотального сервісного (обслуговуючого) змістового наповнення [5, с. 98], адже чималу частину предмета галузі складають і «примусові», «охоронні» правовідносини.

Ще одним дискусійним аспектом у питанні остаточного формулювання змісту предмета адміністративно-правової галузі є захоплення «дробленням» галузі, а саме: намагання окремих учених-адміністративістів обгрунтувати доцільність виокремлення чималої кількості нових підгалузей у межах галузі адміністративного права. Прикладом таких наукових «новацій» є пропозиція виокремлення, наприклад, будівельної галузі як підгалузі адміністративного права (зокрема, у дисертації О.В. Стукаленко, 2016 р. [15, с. 5]). Це викликає низку питань, пов'язаних із нормативним забезпеченням та фіксацією відповідних норм. Як зазначає Т.О. Коломоєць [16, с. 29], відсутність у більшості наукових праць із подібними пропозиціями виокремлення підгалузей адміністративного права (наприклад, адміністративно-господарського, адміністративно-земельного, муніципального, службового, освітянського, атомного і навіть наукового права [17, с. 52-57]) детальної аргументації щодо наявності в відповідній сукупності норм права ознак самостійної галузі актуалізує наукову дискусію як щодо доцільності виокремлення таких елементів, так і щодо наявності в них ознак того чи іншого елемента системи права [16, с. 29]. Натомість, як слушно зазначає С.Г. Стеценко, розпорощення предмета адміністративного права шляхом виокрем-

лення з нього правових утворень та претендування їх на самостійний статус не повинне мати суб'єктивний характер, а має бути максимально обгрунтоване та затребуване не лише юридичною наукою, але й правозастосовною практикою [18, с. 20].

Щодо пропозиції виокремлення будівельної галузі як підгалузі адміністративного права в частині нормативного врегулювання проблемним є наявність у будівельній галузі значної кількості таких специфічних за своєю природою норм, як техніко-юридичні норми. Ця специфіка і, зокрема, проблеми з тлумаченням таких норм є одним із нагальних питань сучасного розвитку адміністративного законодавства. Таких норм сьогодні в законодавстві чимало в різних сферах правового регулювання, наприклад, у торгівельній діяльності, санітарному, пожежному законодавстві, законодавстві про дорожній рух тощо. На проблемні питання в практиці тлумачення таких норм неодноразово звертали увагу вчені-адміністративісти (наприклад, [19, с. 6]). Щодо фіксації відповідних «будівельних» норм дискусійними є питання доцільності чи недоцільності закріплення в структурі Будівельного кодексу (який пропонується, зокрема, О.В. Стукаленко) деліктної частини.

З іншого боку, досі не вирішеним ані на доктринальному, ані на законодавчому рівні, а тому обговорюваним та актуальним залишається питання виокремлення адміністративно-процесуального права в якості самостійної галузі національного права (наприклад, праці Т.О. Коломоєць [16], О.В. Кузьменко [20]), адже вказаними науковцями досить переконливо обгрунтовується наявність у цьому виді права всіх тих ознак, які в теорії права визнано передумовами формування нової галузі. Зокрема, такими ознаками є: повторюваність суспільних відносин, їхня здатність бути об'єктом зовнішнього контролю (своєрідність, однорідність, широке коло суспільних відносин); актуальність в умовах реального часу, затребуваність значним колом суб'єктів права, що зумовлює потребу комплексного врегулювання таких відносин та є передумовою формування відповідного законодавства; входження у сферу «державного інтересу» та підтримки; узагальнення та систематизація в формі кодифікації відповідних нормативних приписів тощо [21, с. 15-16]. Нині ж у наукових джерелах констатується, що лише останнім часом із прийняттям низки адміністративно-правових актів з'явилась окрема підгалузь адміністративного права – адміністративне процесуальне право [22, с. 13]. Натомість вчені-адміністративісти жваво дискутують щодо «вузького» чи «широкого» розуміння базового для цієї підгалузі поняття – «адміністративний процес», який заслуговує на виокремлення в самостійну галузь.

Висновки. Отже, існує ще чимало питань як на науковому, так і на законодавчому рівні, що мають бути вирішені та суттєво впливають на остаточне формулювання й досягнення єдності в розумінні предмета адміністративного права. Натомість вирішення цих питань має важливе значення, адже безпосередньо стоїть питання віднесення тієї чи іншої норми до пев-

ної галузі, зокрема, до галузі адміністративного права, що позначається на особливостях реалізації цих галузевих норм. Реалізація норм адміністративного права, крім специфіки сфери регулювання відповідної норми, має специфіку й щодо суб'єктів реалізації, і щодо структури відповідної норми, і щодо засобів забезпечення її дії. Усе це може бути предметом подальших наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Основи адміністративного права : [навч. посібник] / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Курпін. – Запоріжжя, 2011. – 198 с.
2. Адміністративне право. Загальна частина : [навч. посіб.] / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Курпін. – К. : Центр учбової літератури, 2016. – 216 с.
3. Авер'янов В.Б. Шляхи формування нової доктрини українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Правова держава. Випуск 17. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – С. 158–160.
4. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навчальна лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
5. Коломоєць Т.А. Современная теория административного права Украины: тенденции и перспективы формирования / Т.А. Коломоєць // Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 года: в 3-х томах / под. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – Т. 1. – 252 с. – С. 97–102.
6. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Московского университета, 1967. – 160 с.
7. Куринний С.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій / С.В. Куринний // Публічне право. – 2016. – № 1(21). – С. 43–51.
8. Фат'янов А.А. Предмет административного права в трудах российских ученых-юристов периода последней четверти XIX-начала XX века / А.А. Фат'янов // Административное право и процесс. – 2016. – № 12. – С. 5–12.
9. Лютіков П.С. Трансформація предмета адміністративного права та його складових: аналіз адміністративно-правової літератури кінця XIX – 1917 р. / П.С. Лютіков // Публічне право. – 2016. – № 1(21). – С. 59–67.
10. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
11. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : [підручник] / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков, О.Ю. Меліхова; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
12. Адміністративне право України : [словник термінів] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл «Запоріз. нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
13. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право: [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
14. Курс адміністративного права : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. / за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
15. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Стукаленко; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпро, 2016. – 36 с.
16. Коломоєць Т.О. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмета адміністративного права України) / Т.О. Коломоєць // Публічне право. – 2016. – № 1(21). – С. 27–33.
17. Мосьондз С.О. Наукове право як результат оновлення предмета адміністративного права України / С.О. Мосьондз // Публічне право. – 2016. – № 1(21). – С. 52–57.
18. Стеценко С.Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права / С.Г. Стеценко // Публічне право. – 2016. – № 1(21). – С. 20–26.
19. Коломоєць Т.О. Актуальні проблеми тлумачення адміністративного законодавства та шляхи їх вирішення як складові вітчизняного нормотворчого процесу / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 6. – С. 3–6.
20. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Кузьменко; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2006. – 40 с.
21. Мураховська Т.С. Формування нових галузей в системі права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.С. Мураховська; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2011. – 19 с.
22. Голосніченко І.П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права / І.П. Голосніченко // Публічне право. – 2016. – № 1(21). – С. 12–19.