

## РОЗДІЛ VI. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

### КАТЕГОРИЯ "ПРЕДМЕТ" В ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Колпаков В.К., д.ю.н., профессор

*Национальный авиационный университет*

В статье исследуется предмет административного права Украины. Анализируются этапы его познания, системные характеристики и обновленное содержание. Предлагается дефиниция административного права.

*Ключевые слова: предмет административного права, публичная администрация, публичная власть, правовые отношения, отношения административных обязательств.*

Колпаков В.К. КАТЕГОРИЯ "ПРЕДМЕТ" У ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Национальный авиационный университет

У статті досліджується предмет адміністративного права України. Аналізуються етапи його пізнання, системні характеристики і оновлений зміст. Пропонується дефініція адміністративного права.

*Ключові слова: предмет адміністративного права, публічна адміністрація, публічна влада, правові відносини, відносини адміністративних зобов'язань.*

Kolpakov V.K. CATEGORY "OBJECT" IN CONCEPT OF ADMINISTRATIVE LAW / National aviation university, Ukraine

The author explores the nature of administrative law in Ukraine, analyzes its history and structure, system and content, its performance, offers a definition of administrative law. Public administration during formation undertakes to respond for interests of society and citizens. Among them there are obligations of a public character, implementation of which requires using of authority credentials by the public administration.

During its implementation there are relations that are proposed designated as «relations of administrative obligations». Relationship to fulfill of administrative obligations of public administration before society are object of administrative and legal regulation, or object of administrative law.

By this category – by relations of administrative obligations – four types of relationships are combined, each of which is an integral part of the object of administrative law. It is a relationship: a) public administration, b) relationship of administrative services, c) relationship of responsibility of public administration for wrongful acts or omissions, d) relationship of responsibility for violation of the order and rules (administrative tort relationship).

The characteristic feature of all the above types of administrative relations is the fact that the bodies of public administration are the ruling party in them, which exercises its executive and administrative powers. The author presents the administrative law as a branch of law, which means the public relations are formed and protected, functioning of the public administration (public administration) are organized and supported.

*Key words: administrative law, public administration, public authority, legal relations, ratio of administrative obligations.*

**Содержание парадигмы "понятие административного права".** Понятие в праве – это отражение путем обобщенного описания результатов научного осмысления соответствующих сегментов правовой действительности. Они всегда объективируются через термины, дескрипторы, определения и являются словами научного языка, которым ученые пытаются выразить, сформулировать сущность изучаемых правовых явлений и процессов.

Цель создания понятий состоит в том, чтобы представить объект осмысления в наиболее конкретном и определенном виде. Обобщенность описания не является самоцелью этого процесса. Она – средство достижения оптимальной определенности. Инструментарием, который используется для достижения такой определенности, служат известные приемы познания: сравнение, анализ, синтез, абстрагирование, идеализация, обобщение, умозаключения.

Понятийная форма является наиболее рациональным внешним выражением знаний о соответствующем объекте и позволяет системно осветить его общие и специальные признаки,

включая связи между его составляющими, их историко-правовую природу, процессы развития, интегративные характеристики, особенности взаимодействия с другими компонентами права и т.д.

Общими являются признаки, которые присущи как категории "понятие административного права", так и понятиям других отраслей права. Во-первых, это те, которые выделяют право среди других социальных явлений. Исходя из того, что право – это научно обоснованные представления о разрешениях и запретах в сфере жизнедеятельности человека, которые возникли в результате взаимодействия сознания и бытия и закрепились в нормативной (юридической) форме как регуляторы должного или допустимого поведения, ими являются: а) нормативность, б) формальная определенность и в) государственная обеспеченность.

Во-вторых, это признаки, детерминирующие отрасли в системе права. Будучи присущими всем без исключения отраслям, они различаются между собой и, таким образом, выступают критериями отграничения одной отрасли права от другой. Прежде всего, это однородность и системность общественных отношений, регулируемых отраслью, автономность совокупности правовых норм и институтов, наличие предмета и метода правового регулирования.

Специальными являются признаки, присущие только категории "понятие административного права". Они выделяют в правовой системе именно административное право. Это особенности административно-правовых отношений, которые являются отношениями административных обязательств, особенности метода правового регулирования, которые выражаются в специфическом балансе применения таких регулирующих средств, как предписания, запреты и разрешения; полиструктурность предмета, особенности понятийного аппарата, функций, источников, субъектов, процесса.

Понятия имеют количественные и качественные характеристики. Качественные характеристики отображаются в описании признаков объекта, совокупность которых образует содержание понятия. Количественные характеристики – в указании на наличие относительно самостоятельных частей, образующих целое. Они характеризуют объем понятия. Содержание и объем понятия изменяются в процессе развития соответствующей науки.

Для категории "понятие административного права" содержание аккумулируется в совокупности таких признаков, как системность, подзаконность, полиструктурность, публичность, властность, нормативность и других.

Объем отражается в таких его составляющих, как коллективные субъекты административного права, индивидуальные субъекты административного права, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан, публичные служащие, публичная администрация, формы публичного администрирования, субъекты государственного управления, акты административного принуждения, административные услуги и другие.

С целью сравнения отметим, что категория "понятие административного права" вместе с такими категориями, как "понятие гражданского права", "понятие уголовного права", "понятие трудового права", "понятие финансового права" и другими являются составляющими понятия "правовая система".

Особенностью категории "понятие административного права" является его структурированность. В структуре отражается логика связей между компонентами, которые входят в понятие, обеспечивают его целостность и тождественность самому себе. Структурная упорядоченность категории "понятие административного права" может осуществляться по логике "дерева" и по логике "иерархии".

Применение логики "дерева" предполагает выделение исходного и производных понятий, а также их трансформацию во времени. Такая структура дает возможность увидеть, последовательность развития понятия в соответствии с процессом поэтапного накопления знаний.

Примером структуризации по логике "дерева" может служить эволюция понятия "предмет административного права": 1) в 1940 году Г.И. Петров предметом административного права определяет отношения государственного управления, 2) в 1949 году С.С. Студеникин предметом административного права определяет отношения власти и подчинения, в которых одной из сторон выступает орган, который повелевает, 3) в 1958 году И.Г. Мревлишвили

выдвигает идею об отсутствии предмета административного права, 4) в 1959 году Г.И. Петров предметом административного права определяет горизонтальные и вертикальные правоотношения 5) в 1962 году И.М. Пахомов определяет, что предметом регулирования советского административного права являются общественные отношения, которые складываются между людьми в сфере государственного управления; 6) в 1975 году А.П. Ключниченко предметом административного права определяет отношения между носителями прав и обязанностей в сфере советского государственного управления; 7) в 1986 году Р.С. Павловский предметом административного права определяет отношения, которые складываются в связи с реализацией функций государственного управления по поводу исполнительно-распорядительной деятельности; 8) в 1994 году Л.В. Коваль предметом административного права определяет отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного управления, в том числе и отношения негосударственного управления, 9) в 2001 году А.С. Васильев в предмет административного права включает отношения, возникающие в ходе осуществления государственного управления, охраны общественного порядка, обеспечение государственным аппаратом реализации прав и интересов граждан; 10) в 2003 году В.К. Колпаков предметом административного права определяет отношения публичного управления; 11) в 2004 году В.Б. Аверьянов к предмету административного права относит отношения, возникающие в ходе осуществления государственного управления, деятельности органов исполнительной власти, административных судов, применения мер административного принуждения, в процессе внутренней организации и деятельности аппаратов государственных органов; 12) в 2008 году В.К. Колпаков предметом административного права определяет отношения административных обязательств, в которые включает: отношения публичного управления; отношения административных услуг; отношения ответственности публичной администрации за неправомерные действия или бездействие; отношения ответственности субъектов общества (индивидуальных и коллективных) за нарушение установленного публичной администрацией порядка и правил.

Структуризация по "иерархии" базируется на соподчиненности составляющих, которая существует на конкретном этапе научных знаний об административном праве. Такой подход обеспечивает возможность увидеть расположение компонентов понятия на иерархических ступенях, а также системные связи между ними.

Так, на сегодняшнем уровне развития административно-правовой доктрины представление о коллективных субъектах административного права дают понятия: публичная администрация, объединения граждан, общественные объединения, трудовой коллектив, предприятие и т.д. Представление о публичной администрации создают понятия: органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, институт Президента Украины и т.п. Представление об органах исполнительной власти базируется на понятиях: высший орган исполнительной власти, центральные органы исполнительной власти, местные органы исполнительной власти. Представление о центральных органах исполнительной власти дают понятие: министерство, государственный комитет, центральные органы исполнительной власти со специальным статусом и т.д. Аналогичным образом структурируются и все остальные составляющие понятия "административное право".

Важной особенностью категории "понятие административного права" является системность. Это означает, что данная категория представляет собой единое целое (систему), которое состоит из самостоятельных компонентов (подсистем). Она, как и любая система, характеризуется единством относительно внешней среды, разнообразием внешних и внутренних связей, интегративными свойствами, историчностью и способностью к эволюции.

Именно способность к эволюции генерирует активность, последовательность и преемственность научного поиска в области административного права, развитие административно-правовых теорий и, как следствие, наращивание содержания и объема категории "понятие административного права".

Изучение административного права предусматривает, что его понятие должно быть усвоено обучающимися лицами. Процесс усвоения сопровождается возникновением вопросов о корреляции существующих научных разработок с требованиями и особенностями организации учебного процесса. Такая корреляция достигается путем унификации и оптимизации учебного

материала, необходимого для формирования соответствующих знаний, и обоснованного выделения учебного времени, за которое необходимые знания могут быть усвоены.

В результате возникает своеобразная институциональная матрица, в которую заложены результаты научных исследований, требования нормативных документов по учебному процессу, особенности его администрирования в конкретном учебном заведении, опыт преподавания учебной дисциплины, характеристики лиц, которые проходят обучение.

С учетом этого, раскрытие понятия административного права обеспечивается изучением таких тем: содержание и объем категории "понятие административного права"; институализация административного права; административное право в юридической отраслевой классификации; понятийный аппарат административного права; предмет административного права, метод административного права; принципы административного права, система и структура административного права; функции административного права; источники административного права; дефиниция административного права.

**Институализация административного права** [1]. Генетика административного права характеризуется триединством камералистики, полицейстики и правовых установлений по ограничению усмотрений администрации в ее отношениях с гражданином. Каждый из этих видов социальной практики в соответствующих социально-экономических условиях выполнил функции обязательного инструмента по обеспечению прогресса в сфере регулирования правовых отношений, создал возможности для становления и существования административного права в его современном понимании.

Для понимания их роли в институционализации этой юридической отрасли необходимо иметь в виду, что они не были последовательно сменяющими друг друга этапами социальной практики, имели разные предпосылки возникновения и параллельно существовали на длительных отрезках истории.

В то же время, на фазах эволюционных изменений между ними возбуждались интеграционные связи, которые порождали новые характеристики отношений человека с властью. Конечным результатом их взаимодействия оказалась новая отрасль – административное право.

*Камеральная деятельность* известна со времен феодализма. Ее название происходит от латинское слова "camera" (казна) – хранилище денег, золота, драгоценностей и других ценностей, принадлежавших королям, царям, князьям, монастырям и т.д..

Содержание камеральной деятельности состояло в приумножение фондов властителя, а целью – получение максимально возможных прибылей. Фактически она охватывала все домениальное хозяйство, все источники поступлений в казну. Единственным основанием принятия решений и осуществления действий в сфере камерального хозяйствования была воля властителя. Она фиксировалась в актах правителя, решениях церкви, правовых аналогиях, прецедентах, традициях.

Непосредственная реализация воли властителя в сфере камерального хозяйствования возлагается на специальные структурные образования. Эти квази-административные органы имели форму и функции, которые соответствовали пониманию их назначения верховным распорядителем финансово-имущественных ресурсов. Как правило, они занимаются военной службой, судебными делами, оборотом имущества, чеканкой монет, кредитами и долгами.

Знания о камеральной деятельности в период феодализации существовали в виде рекомендаций по удовлетворению финансово-имущественных потребностей.

Впоследствии камеральные знания систематизируются, приобретают теоретические свойства и представляются научной и учебной дисциплиной с названием "камералистика". Исследователи указывают на ее междисциплинарный характер и разделение, во-первых, на знания о практике, торговли, строительства, выращивания животных и растений, добыче полезных ископаемых, использования лесов. Во-вторых, на знания об управлении финансами и общественным благоустройством, т. е. внутренними (полицейскими) делами.

В университетах Российской империи (Санкт-Петербург, Казань, Харьков) камералистика преподавалась примерно с 1843 по 1863 год. Во второй половине XIX в. как отрасль науки и

учебная дисциплина она прекратила существование, а термин "камералистика" вышел из употребления.

В завершении обзора общих черт камералистики, необходимо высказать предостережение относительно ее идеализации и попыток отождествления с современными трактовками понятий "наука" и "учебная дисциплина". По этому поводу уместно напомнить слова К. Маркса, который в 1873 году охарактеризовал камералистику как смесь самых разнообразных сведений, чистилищный огонь которых должен выдержать каждый преисполненный надежд кандидат в германские бюрократы [2, 13].

*Полицейская деятельность.* Вторым видом социальной практики, который оказал большое влияние на формирование административного права, является полицейская деятельность.

Термин "полиция" происходит от греческого "полис", то есть город-государство. Поэтому в первоначальном понимании содержание полицейской деятельности совпадает с понятием управления общегосударственными делами. Сюда входят дорожное хозяйство, здравоохранение, строительство, публичный порядок и спокойствие, почтовая связь, мануфактура, торговля и другие объекты, которые образуют сферу внутреннего управления в государстве. Научные знания об этой деятельности получили название "полицейская наука", "полицейское право".

Главное назначение полицейского права заключается во внедрении тотального подчинения государственным интересам все составляющие общественной системы. С этой целью юридический инструментарий ориентируется на применение жестких принудительных мер за невыполнение любого полицейского требования.

Полицейскому праву принадлежит решающая роль в возникновении полицейского государства и формировании таких его характеристик, как: правительственная опека, вмешательство органов управления во все сферы жизни, пренебрежение интересами человека, разветвленность и закрытость бюрократического аппарата.

В правовых источниках тема полицейского государства присутствует уже в XVIII в., Но его классическое определение формулируется в начале XX в. Его дает видный французский юрист Раймон Карре де Мальберг (1861-1935). В своей работе "К общей теории государства" (1922 г.) он пишет, что "полицейское государство" – это государство, в котором административная власть произвольно, по своему усмотрению, путем принятия решений навязывает обществу меры, которые считает полезными. Это государство, в который администрация действует принципу "цели оправдывают средства" [3, 259].

*Деятельность по ограничению усмотрений администрации в ее отношениях с гражданином.* Введение нормативно-правовых установлений по ограничению усмотрений администрации в ее отношениях с гражданином стало решающей предпосылкой формирования в детерминации административного права.

На длительном цивилизационном пути – от античности до постмодерна – люди стремились найти справедливую форму государственного устройства, при которой закон стал бы доминантой жизни, признавался обязательным руководством как для общества, так и для власти, ограничивал административный произвол, гарантировал гражданам беспристрастность рассмотрения правовых вопросов.

К этому поиску причастны мыслители античности, представители механистического материализма, западного либерализма, теории разделения властей, идеи прямого народного правления, немецкой классической философии. Их взгляды сгенерировали априорное понимание правового государства, которое впоследствии было воплощено в законодательстве. Наиболее рельефное отражение они нашли в положениях конституционных законов США и Франции.

На этом нормативном материале категория "правовое государство" превращается из философско-правовой кабулации в своеобразную калькуляцию новой практики государственного строительства, а накопленные знания выводятся из перманентной рефлексии на уровень исследований правовой действительности.

Результат нормативных нововведений проявляется в новом взгляде на сущность управления, которая концентрируется в тезисе: управленческая деятельность должна базироваться на законе и осуществляться на основе четкого определения: а) прав и обязанностей человека по отношению к государству и б) прав и обязанностей государства относительно человека.

Упорядоченность управленческой деятельности путем нормативного закрепления взаимных прав и обязанностей между государством и гражданином возникает источником доктрины, на базе которой сформировалась новая юридическая отрасль – административное право.

Она является наиболее характерным критерием, по которому разграничиваются полицейское и административное право, а также полицейское и правовое государство. Институционально-правовое развитие идея о юридической ответственности государства перед гражданином получила в формировании административной юстиции (административных судов) [4].

Признание независимости Украины правовым государством и закрепление в нормах Конституции положения об ответственности государства перед человеком за свою деятельность, обусловили необходимость обновления административно-правовой доктрины. Важный этап этого процесса связывается с Концепцией административной реформы в Украине, которая была введена в действие Указом Президента Украины от 22 июля 1998 года. Концепция определила, что основой реформаторских усилий является изменение взаимоотношений государства и гражданина. В их новой парадигме государству отведена функция своеобразного "сервисного центра" по обслуживанию интересов личности, а административному праву – функция юридического обеспечения такого обслуживания.

Сегодня административное право преодолело управленческий догмат в определении своей сущности и понимается как отрасль, которая генетически связана с практикой защиты прав человека юридическими средствами.

**Предмет административного права.** Доминирующим фактором представлений об отрасли права является совокупность отношений, которые этой отраслью регулируются, и образуют ее предмет. Для современного украинского административного права определения предмета носит принципиальный характер. Его установление в соответствии с современными реалиями должно стать важным шагом в обновлении административно-правовых институтов и объективного освещения их роли в углублении процессов формирования правового государства и гражданского общества.

В советский период предмет административного права представляется как отношения в сфере государственного управления или исполнительно-распорядительной деятельности. Такой подход, с некоторыми интерпретациями, сохраняется до 90-х годов прошлого века. Во всяком случае, Ю.М. Козлов в 1995 году его предметом определяет отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного управления. Под влиянием такого понимания предмета административного права, начинает формироваться украинская концепция этой юридической отрасли.

*На первом этапе* знания о предмете в украинском административном праве базируется на традициях советской правовой школы. Согласно им, содержание предмета административного права составляют однородные отношения государствами-управленческой направленности.

В данном аспекте наиболее характерной можно считать позицию Л.В. Коваля [5, 6]. Он в свое время писал, что предметом административного права являются общественные отношения, возникающие при осуществлении государственного управления.

*Второй этап* установления предмета административного права характеризуется тем, что накопление соответствующих знаний осуществляется в условиях коренных изменений в социальной и экономической сферах. На их основе формируются новые по своему содержанию общественные отношения. Как результат, возникает насущная необходимость в их юридическом обеспечении.

В свою очередь, правовое осмысление новых закономерностей общественного развития побуждает к новому пониманию роли права и связей между государством и гражданином. В новом правопонимании державоцентризм и патернализм, которые цементируют идеологию

"традиционного" советского административного права, оказываются в числе других маргинальных доктрин.

Таким образом, объективные обстоятельства вынуждают к реформированию административного права. Они требуют определить место и выяснить роль в теоретическом и нормативном обслуживании процессов государственного строительства, в формировании правового государства. Через некоторое время становится ясно, что решение возникших проблем невозможно без переосмысления и обновления предмета этой отрасли права.

На наш взгляд, принципиальное значение для обновления понятия предмета административного права имели два теоретических вывода, которые были сделаны в развитие идей Концепции административной реформы в Украине.

Во-первых, это вывод о том, что административное право не может развиваться как моноцентрическая отрасль, то есть как отрасль, имеющая единственный системообразующий нормативный центр, во-вторых, вывод о том, что административное право является правом полиструктурным.

Не менее значительную роль сыграло восприятие украинской административным правом, как важного системообразующего компонента его предмета, отношений, возникающих по инициативе подвластной стороны. Они были внедрены в отечественную административно-правовую теорию под названием реординационных отношений.

На базе этих результатов, понятие предмета административного права становится более широким и выходит за пределы государственного управления. Об этом, прежде всего, свидетельствуют его определения в учебной литературе. Так, в учебнике под редакцией А.М. Бандурки он представлен как правовые отношения, возникающие в основном в государственном управлении [6, 59]. В учебнике под редакцией Ю.П. Битяка к предмету административного права причисляются отношения: а) связанные с деятельностью органов исполнительной власти, б) внутриорганизационной деятельностью государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, в) управленческой деятельностью органов местного самоуправления, г) осуществлением негосударственными субъектами делегированных полномочий органов исполнительной власти, д) осуществлением правосудия в форме административного судопроизводства [7, 25].

Формулируются также понятие предмета административного права, как отношений, складывающихся в сфере публичного управления, и в процессе организации и функционирования органов государственного управления.

В научных источниках тщательно исследуется место административного права в публично-правовой сфере [8, 38-65], теоретически обосновывается новая структура его предмета [9]. В результате административное право определяется отраслью публично-правового регулирования, которая обеспечивает функционирование публичной администрации [10, 37].

Таким образом, на втором этапе развития знаний о предмете административного права становится понятным следующее: во-первых, к предмету административного права относятся не только отношения государственного управления, но и другие управленческие отношения. Их совокупность образует отношения публичного управления; во-вторых, кроме управленческих в него входят отношения, возникающие при осуществлении правосудия в форме административного судопроизводства. Это отношения ответственности субъектов властных полномочий за неправомерные действия; в-третьих, в него входят отношения ответственности за нарушение установленных правил – отношения административной ответственности; в-четвертых, в предмет административного права входят отношения, возникающие по инициативе субъектов не имеющих властных полномочий при их обращении в органы публичной администрации (отношения реординации). В дальнейшем они получают название "сервисных" отношений, а затем отношений публичных или административных услуг [11].

Третий этап установления предмета административного права – это обобщение и систематизация теоретических и эмпирических данных, применение системного подхода как метода исследования накопленного материала. Центральным вопросом на этом этапе стало выяснение наличия или отсутствия в совокупности структурных компонентов предмета административного права интегративных качеств.

Его принципиальная важность обусловлена тем, что отсутствие таких качеств делала указанную совокупность конгломератным образованием и фактически ставила под сомнение их единство, а значит существование предмета в новом формате. Наличие интегративных качеств неопровержимо свидетельствовала, что эта совокупность является системой и имеет все основания рассматриваться как предмет отрасли права.

В этой связи необходимо отметить, что в советской правовой доктрине предмет административного права представляется системным образованием. Интегративный характер взаимодействия его составляющих исследователи доказывали на основании следующих признаков: а) все отношения предмета – являются однотипными отношениями б) все отношения предмета – являются отношениями власти и подчинения в) все отношения предмета возникают в результате осуществления государственного управления строго определенными структурами – органами государственного управления.

Ни один из вышеприведенных интегративных признаков не отыскивается в совокупности новых структурных составляющих предмета современного украинского административного права. Ни как нельзя назвать однотипными отношения административных услуг и отношения ответственности. Не являются они также отношениями власти и подчинения. Далеко не все отношения обновленного предмета возникают в результате осуществления государственного управления.

Совокупность отношений обновленного предмета административного права превращают в систему, а значит и в предмет отрасли, другие факторы. Это категории "публичная администрация", "публичное администрирование", "отношения административных обязательств".

"Публичная администрация" уже фактически занимает место, которое в советском административном праве принадлежало категории «государственное управление». Сегодня научное осмысление и дальнейшая разработка теории публичной администрации является одним из главных направлений доктринального обновления административного права Украины. Важной почвой его трансформации в современную юридическую отрасль европейского содержания.

Это движение не является простым изменением терминологии. Теория публичной администрации имеет принципиальные отличия от теории государственного управления, как по юридическому наполнению, так и по идеологической сути.

Ее становление и признание ставит точку на попытках приспособить учение о государственном управлении доктрине правового демократического государства. Государства, где нормативно признается его ответственность перед человеком, где права человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства.

Публичная администрация, как правовая категория, имеет два измерения: функциональный и организационно-структурный. При функциональном подходе – это деятельность соответствующих структурных образований по выполнению функций, направленных на реализацию публичного интереса. Таким интересом в украинском праве является интерес социальной общности, легализованный государством. Таким образом, например, выполнение публичной администрацией правоохранительных функции означает системную деятельность всех структурных образований, имеющих такую функцию. Считаем, что такую деятельность целесообразно обозначить термином "*публичное администрирование*".

При организационно-структурном подходе публичная администрация – это совокупность органов, которые образуются для осуществления (реализации) публичной власти. В украинском праве публичной признается власть: а) власть народа, как непосредственное народовластие; б) государственная власть – законодательная, исполнительная, судебная; в) местное самоуправление. Из изложенного следует, что публичную власть в Украине осуществляют следующие органы: Во-первых, Верховная Рада Украины (парламент), Президент Украины (как властный институт), местные советы. Они реализуют власть народа, что находит выражение в избирательных процессах. Во-вторых, все органы и учреждения, реализующие государственную власть. Например, органы исполнительной власти, суды и



другие. В-третьих, все органы и учреждения, реализующие местное самоуправление. Например, исполнительные комитеты местных советов.

Публичная администрация в административном праве европейских стран, в большинстве случаев определяется как совокупность органов и учреждений, реализующих публичную власть путем выполнения закона, подзаконных актов и совершение иных действий в публичных интересах. Такое ее понимание является актуальным и для украинской правовой системы.

Таким образом, публичная администрация – это система организационно-структурных образований, которые на законных основаниях получили властные полномочий для их реализации в публичных интересах.

Все это обуславливает необходимость рассматривать теорию публичной администрации как методологическую основу административного права и использовать ее понятия как базовое в формировании административно-правовых отношений.

Следующим системообразующим для предмета административного права фактором является категория "*отношения административных обязательств*". Сущность этих отношений обусловлена содержанием норм Конституции Украины, регламентирующих ответственность государства перед человеком, признающих главной обязанностью государства обеспечение прав и свобод человека, верховенство права, ограничение полномочий и действий публичной администрации Конституцией и законами Украины.

Из них следует, что публичная администрация при образовании принимает на себя обязательства по удовлетворению интересов общества и граждан. Среди них есть обязательства публичного характера, выполнение которых требует использования публичной администрацией властных полномочий. В ходе их реализации возникают отношения, которые предложено обозначить как "*отношения административных обязательств*" [12].

Именно они – отношения по выполнению административных обязательств публичной администрации перед обществом – являются предметом административно-правового регулирования, или предметом административного права.

Этой категорией – отношениями административных обязательств – объединяются четыре типа отношений, каждый из которых является составной частью предмета административного права. Это отношения: а) публичного управления; б) отношения административных услуг; в) отношения ответственности публичной администрации за неправомерные действия или бездействие; г) отношения ответственности за нарушение установленного порядка и правил (административно-деликтные отношения).

Характерным признаком всех вышеназванных видов административно-правовых отношений является то, что органы публичной администрации выступают в них властной стороной, которая реализует свои исполнительно-распорядительные полномочия, то есть имеет право на принятие властного (обязательного) решения.

Вышеизложенное дает основания представить административное право как отрасль права, средствами которой (нормы, отношения, законодательство, методы, формы, статусы субъектов, способы реализации норм, нормативные и индивидуальные акты и т.д.) формируются, охраняются и защищаются публичные правоотношения, организуется и обеспечивается функционирование публичной администрации (публичное администрирование).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права в 3 т. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилов. – М.: НОРМА, 2002. – 728 с.
2. Маркс К. Капитал. Предисловие ко второму изданию // К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения. – Изд. 2, т. 23. – М.: Изд-во политической литературы, 1960. – 920 с.
3. Рулан Н. Историческое введение в право / Н. Рулан – М.: Nota Bene, 2005 – 668 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.

5. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина) / Л.В. Коваль – К.: Основи. – 1994. – С. 6.
6. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту. внутр. справ, 2004. – 480 с.
7. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
8. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія / Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 404 с.
9. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 10. – С.27.
10. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
11. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 // Офіційний вісник України. – № 7. – Ст. 376; Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 // Голос України від 06.10.2012. – № 188.
12. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В.К. Колпаков // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 33-38.

УДК 351.741: 351.811

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Собакарь А.О., д.ю.н., доцент

*Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України*

Здійснено аналіз організації державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні, визначено форми контролю на автомобільному транспорті, з'ясовано їх сутність та особливості застосування в сучасних умовах.

*Ключові слова: державний контроль, форма, безпека, дорожній рух, характеристика.*

Собакарь А.А. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА БЕЗОПАСНОСТЬЮ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ / Донецкий юридический институт Министерства внутренних дел Украины, Украина  
Проведен анализ организации государственного контроля за безопасностью дорожного движения в Украине. Определены формы контроля на автомобильном транспорте, их сущность и особенности применения в современных условиях.

*Ключевые слова: государственный контроль, форма, безопасность, дорожное движение, характеристика.*

Sobakar' A.A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL DESCRIPTION OF FORMS OF STATE CONTROL OVER THE TRAFFIC SAFETY / Donetsk legal institute of Ministry of internal affairs of Ukraine, Ukraine

The analysis of the of state control organization on the motor-car transport in Ukraine has been conducted. The forms of control on the motor-car transport, their essence and application regularities in modern conditions.

Low level of security passenger traffic caused significant drawbacks in preventive work and insufficient control over the implementation of the carriers transport legislation.

In order to prevent accidents in passenger transport, strengthening work to strengthen the discipline of transport drivers and increase the technical readiness of vehicles for transportation of people involved it is appropriate: stimulate of the process of merging firms of automotive industry by creating basic trucking companies.