

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В РЕГУЛЮВАННІ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

ПОТАПЕНКО Ігор Володимирович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.924

Стаття присвячена дослідженню ролі адміністративного права у регулюванні суспільних відносин. У ній автор аналізує позиції науковців, що відображають їх уявлення про предмет адміністративного права на сучасному етапі розвитку нашого суспільства. Як результат він приходить до висновку, що адміністративне право є не лише головним суспільним регулятором у нашій державі, а й основою, яка створює підвалини суспільного життя в державі.

Ключові слова: адміністративне право, предмет адміністративного права, суспільні відносини, державне управління, роль адміністративного права.

Сучасний етап розвитку нашого суспільства характеризується надзвичайними змінами як у самому суспільстві так і в тих механізмах за допомогою яких воно функціонує. Одним з таких механізмів, безумовно, є право.

Останнім часом у науковій літературі почали піднімати питання, пов'язані з переглядом сприйняття права в суспільстві, особливо тієї його частини, що врегульовує відносини між державою в особі уповноважених нею органів та громадянином, а саме – адміністративного права. Адміністративне право традиційно сприймалось як право управлінське, головна мета якого є імперативне врегулювання відносин державного управління. Але поступово, під впливом суспільних трансформацій, починають з'являтися нові підходи, відповідно до яких змінюється не лише сприйняття самого ад-

міністративного права, а й його ролі в регулюванні суспільних відносин. Зазначене вимагає додаткової уваги науковців до дослідження адміністративного права та його ролі в регулюванні суспільних відносин.

Враховуючи зазначене **метою** нашої статті є з'ясування ролі адміністративного права в регулюванні суспільних відносин, а завданням є опрацювання наукових підходів, що з'явилися останнім часом, до сприйняття адміністративного права.

Стан дослідження

Питаннями адміністративного права та його ролі у регулюванні суспільних відносин займалися значна кількість вчених, серед яких варто згадати роботи таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, А.Б. Агапов, К.С. Бельський, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, В.К. Колпаков, Є.В. Курінний, О.В. Кузьменко, А.О. Селіванов, Ю.Н. Стариков та інші. Проте, не дивлячись на досить велику кількість праць, все ж питання пов'язані з узагальненням наукових позицій, які висвітлюють сприйняття адміністративного права, залишаються в більшості випадків поза увагою дослідників, що дає можливість говорити про необхідність здійснення такого дослідження.

Виклад основного матеріалу

Аналіз як наукової, так і навчальної літератури дає можливість говорити про те, що практично всі погоджуються з думкою,

що предметом галузі права взагалі та адміністративного права зокрема є певна сукупність однорідних суспільних відносин, які регулюються її нормами.

Говорячи про предмет адміністративного права, як про коло однорідних відносин, варто вказати, що до сьогодення це питання є доволі дискусійним. Зокрема варто лише проаналізувати сучасні підручники та посібники [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 19, 22], а також монографічні роботи [10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18] з адміністративного права, що вийшли протягом останніх роки. Проте така ситуація не є дивною, оскільки на сучасному етапі розвитку нашого суспільства йде активне переосмислення ролі держави в суспільстві, що відповідно впливає і на трансформацію поглядів на основні її регулятори.

Як зазначав у своїх працях В.Б. Авер'янов, «...автори формулюють поняття адміністративного права спираючись зазвичай на наукову базу минулих часів, коли адміністративне право було підпорядковане виключно завданням всеохоплюючого державного управління» [5, с. 85]. Це призвело до того, що у більшості варіантів тлумачення предмета адміністративного права за управлінськими відносинами зберігається пануюче значення.

Так, формулюючи предмет адміністративного права Ю.М. Стариков вказував, що саме управлінська діяльність є основним засобом практичної реалізації виконавчої влади [22, с.68] і її роль є провідною [4, с. 71].

На думку Ю.М. Козлова, предмет адміністративного права доволі різноманітний, але, в принципі, охоплює однорідні суспільні відносини, управлінські за своєю природою [9, с.1-2].

Досить широко визначає предмет адміністративного права Н.Б. Писаренко. На його думку, предмет адміністративного права складають суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, утворення нормативних умов для функціонування суспільства і держави [7, с. 28].

Безумовно, можна продовжувати наводити приклади визначень предмету адміністративного права, в основу яких покладе-

но державне управління, проте, як показує практика, функціонування органів державної влади на сучасному етапі розвитку суспільства такий пріоритет був виправданий лише для правового регулювання в радянський період, оскільки тоді управління з боку держави дійсно домінувало у всіх сферах суспільного розвитку. Нині ситуація змінилася, оскільки сфера управлінських відносин кардинально звузилася. Сама державно-управлінська діяльність має тенденцію до перетворення від переважно владно-розпорядчої на людино-центриську, що головним чином має забезпечувати пріоритет прав особи у її відносинах з державою і зорієнтована на надання громадянам адміністративних (управлінських) послуг [5, с. 86].

Враховуючи вище зазначені міркування із предмету адміністративного права на думку В.Б. Авер'янова, входять групи однорідних суспільних відносин, що формулюються:

- у ході державного управління економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;

- у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам адміністративних (управлінських) послуг;

- у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

- у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

- у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність щодо фізичних

і юридичних осіб [5, с. 86-87].

Аналізуючи зазначений перелік суспільних відносин, можна сказати, що значна їх частина, безумовно, є управлінською. Проте, як показує практика, на сучасному етапі управлінські відносини не домінують у змісті предмету адміністративного права.

1. Підтримуючи позицію В.В. Галуцько, досить оригінально визначають предмет адміністративного права автори академічного курсу з адміністративного права за редакцією академіка О.М. Бандурки. На їх думку предмет адміністративного права – це система широких суспільних відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг з метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави з можливістю застосування до порушників адміністративно-правових норм заходів державного примусу та адміністративної відповідальності [6, с. 63].

Таким чином, вчені до предмету адміністративного права включають досить широке коло відносин, які, на їх думку, в переважній більшості є управлінськими. Але в аспекті нашого дослідження хотілося б звернути увагу на цінність адміністративного права в практичному плані. Для цього, не вступаючи в дискусії з приводу складу предмету адміністративного права, спробуємо, беручи за основу ті положення, які практично ніким не заперечуються, проілюструвати практичними прикладами.

У предмет адміністративного права включають управлінські відносини у сфері державного управління. Як показує аналіз нормативно-правових актів, що регулюють зазначені відносини, головними суб'єктами цих відносин є органи наділені відповідно до чинного законодавства владними повноваженнями.

Досліджуючи на підставі чинного законодавства України адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування, Ж.В. Завальна та М.Ю. Ільницька, приходять до висновку, що поняття «суб'єкт владних повноважень» (суб'єкт

з владними повноваженнями) можна визначити як органи державної влади, орган місцевого самоврядування, що здійснюють владні, управлінські функції на основі чинного законодавства, у рамках їх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав і інтересів людини і громадянина [13, с. 50]. Ми цілком погоджуємося з таким висновком.

Аналіз фахової юридичної літератури [10, 12, 20, 21] дає можливість стверджувати, що суб'єктів владних повноважень характеризують наступні ознаки:

1) формуються державою або безпосередньо народом (наприклад, вибори до парламенту) відповідно до закону та функціонують на його основі;

2) передбачені Конституцією або законами України завдання та функції цих суб'єктів здійснюються від імені держави або певної верстви суспільства;

3) владно-публічні повноваження здійснюються через: а) видання нормативних та індивідуальних актів; б) здійснення контролю за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечення та захист цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу — у разі необхідності.

4) утворені зі службовців, які обіймають посади. За основу побудови апарату органів влади та місцевого самоврядування береться система утворюючих їх посад, співвідношення яких може змінюватися залежно від соціальної ролі суб'єкта владних повноважень;

5) як правило, суб'єкт владних повноважень має відповідну матеріальну базу – майно, що є в оперативному управлінні, власний рахунок у банку, відповідне джерело фінансування;

6) суб'єкт владних повноважень має чітко визначений територіальний масштаб діяльності, систему службової підпорядкованості, в його межах запроваджено сувору службу дисципліну.

Зазначені ознаки можна вважати основними та такими, що мають бути покладені в основу віднесення будь-якого суб'єкта до суб'єктів з владними повноваженнями.

Всі органи, що входять у систему органів з владними повноваженнями належать, в основному, до виконавчої гілки влади і керуються чинним законодавством України, левова частина якого є джерелом адміністративного права. Тобто норми адміністративного права регулюють відносини, що виникають у процесі як реалізації виконавчої влади, так і здійснення державного управління за межами цієї гілки влади, хоча і з управлінським елементом.

Також, як показує аналіз чинного законодавства, норми адміністративного права регулюють відносини, які виникають у зв'язку із здійсненням недержавними суб'єктами делегованих ним повноважень виконавчої влади. Як приклад, можна навести діяльність нотаріусів по реєстрації права власності.

В аспекті нашого дослідження варто зауважити, що одним із видів юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність. В Україні питання накладення стягнення за адміністративні правопорушення можуть вирішуватись уповноваженими на те органами, а також судами (суддями) [7, с. 27]. Як приклад, вирішення питання накладення заходів адміністративної відповідальності уповноваженими органами можна навести діяльність Національного банку України в процесі притягнення банківських установ до адміністративної відповідальності за порушення банківського законодавства України.

Також слід зазначити, що одним із інструментів, за допомогою якого справляється вплив на суб'єктів владних повноважень, є адміністративне судочинство, яке передбачає перевірку судом діяльності суб'єктів влади у зв'язку з розв'язанням публічно-правових конфліктів за їх участю.

Враховуючи викладене, можна зробити наступний висновок. Питання предмету адміністративного права та складу тих суспільних відносин, які в нього входять, мабуть, ще довго будуть залишатись актуальними, оскільки трансформація сфери державного управління та ролі держави в суспільстві на сучасному етапі його розвитку знаходиться у стадії переосмислення.

Проте аналіз наведених точок зору дає можливість констатувати, що практично всі дослідники включають у предмет адміністративного права досить широке коло суспільних відносин, які, по суті, зачіпають майже всі боки суспільного життя. Як зазначав В.Л.Кобалевський, адміністративне право має ту відмінну особливість, що воно містить у собі дві цільові установки: з одного боку, завданням адміністративного права є регламентація у відповідності з природою даної держави та соціально-економічним устроєм життя в країні, а з іншого боку, йому притаманна мета впорядковувати відносини, які з цієї діяльності витікають [14, с. 6]. Враховуючи те, що управлінська діяльність держави охоплює всі суттєві аспекти суспільного життя, і те, що відносини, які витікають з цієї діяльності становлять значну частину всіх життєво важливих відносин для держави можна з повним правом сказати, що адміністративне право дійсно є всеохоплюючим.

Адміністративно-правові норми, регулюючи управлінські та охоронні відносини, а також відносини пов'язані з захистом прав і свобод людини і громадянина, забезпечують фундаментальні умови існування людського суспільства. Як зазначає К.С. Бельський, і з цим варто погодитись, з цієї точки зору адміністративне право – екзистенціальна, тобто найбільш пов'язана з буттям та існуванням людини, галузь права [11, с.19]. У цьому аспекті до адміністративного права в певній мірі наближується лише кримінальне право, оскільки припиняє «війну всіх проти всіх» і досить ефективно допомагає укріпленню громадського порядку. Виникнувши на тлі необхідності наявності соціального управління, адміністративне право створює фундамент, основу для нормального та ефективного розвитку і функціонування високорозвинених суспільних систем. Таким чином адміністративне право можна з повним правом назвати не лише головним суспільним регулятором у нашій державі, а й основою, яка створює підвалини суспільного життя в державі.

Література

1. Агапов А.Б. Административное право: учебник. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2004.
2. Административное право России: учебник / Б.Н. Габричидзе [и др.] – М.: ТК Велби, 2007.
3. Административное право Украины: учебник / под ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2004.
4. Административное право: учебник / Б.В. Росинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., – М.: Норма: Инфра-М, 2010.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2 томах: Том I. Загальна частина / Ред. кол.: В.Б. Аверьянов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Наукова думка», 2007.
6. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / за заг. ред. Академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011.
7. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.). – 2-ге вид. – Х.: Право, 2012.
8. Алексин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч.1., М., 1994.
9. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007.
10. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / В.М. Бевзенко. – К.: Прецедент, 2010.
11. Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск, 1995.
12. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія / Ю.П. Битяк. – Х.: Право, 2005.
13. Завальна Ж.В., Ільницька М.Ю. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування : моно-

SUMMARY

The article is dedicated to the research of administrative law role in the regulation of social relations. Herein the author analyses positions of scientists reflecting their idea of subject-matter of administrative law at the present stage of our society development. As a result, he comes to the conclusion that administrative law is not only the main social regulator in our state, but also a basis that creates foundations of social life in the state.

графія. – Суми: «ПоліГраф», 2012.

14. Кобалевский В.Л. Советское административное право. – Харьков, 1926.
15. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи і Україні. – К., 2002.
16. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. – К., 2004.
17. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права. – Львів, 2004.
18. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: автореф. Дис.. ... д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є.В. Курінний. – К., 2004.
19. Мах И.И. Административное право: курс лекций/ И.И. Мах. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск: Амалфея, 2012.
20. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. – К., 2000.
21. Соловйова О.М. Організаційно-правові засади формування і діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації: монографія / О.М. Соловйова. – Х.: Право, 2006.
22. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права / В 3 т. Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА, 2002.