



**Семен Стеценко,**

*доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
перший заступник начальника Інституту  
кримінально-виконавчої служби*

**УДК 342.92**

## ***Сучасний погляд на предмет адміністративного права***

На тлі соціально-економічних та політичних перетворень, котрі наразі відбуваються в Україні, важливою видається спроба неупередженого об'єктивного погляду на правові явища, котрі характеризуються теоретико-методологічною та системо-твірною значущістю. У царині адміністративного права, провідної галузі публічного права, таким критерієм відповідає предмет адміністративного права. Вказане не є перебільшенням, оскільки:

- предмет, відповідаючи на питання що вивчає дана галузь, фактично спрямовує на перелік, усвідомлення та розуміння складових – суспільних відносин, які врегульовуються нормами даної галузі права;

- предмет є одним із критеріїв поділу правової матерії на галузі права, - відносно самостійні правові утворення;

- постійний науковий моніторинг забезпечує «профілактику» одностороннього погляду на предмет адміністративного права, його постійність та незмінність, обумовлює урахування змін суспільного життя, появи нових суспільних відносин, які об'єктивно потребують урегулювання

за допомогою адміністративно-правового інструментарію;

- розширення предмету адміністративного права не повинно перетворюватись на самоціль, неконтрольований процес, при якому суспільні відносини, що у нього входять, із часом будуть важко піддаватись класифікації на підставі певних спільних рис та характеристик;

- водночас розпорошення предмету адміністративного права шляхом виокремлення із нього правових утворень та претендування їх на самостійний статус, не повинно носити суб'єктивний характер, а має бути у максимальній мірі обґрунтованим затребуванням юридичною наукою та правозастосовною практикою.

Проблематики предмету адміністративного права у своїх наукових працях торкались такі дослідники як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, К. С. Бельський, В. В. Галунько, І. П. Голосніченко, О. Ф. Євтихiev, А. І. Єлістратов, В. Л. Кобалевський, Ю. М. Козлов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубко, Є. В. Курінний, П. С. Лютіков, С. О. Мо-



сьондз, Г. І. Петров, Л. Л. Попов, С. В. Петков, А. О. Селіванов, Ю. М. Старілов, С. С. Студенікін та ін.

Перше, на що варто звернути увагу, - це певна історична наступність щодо ставлення до предмету адміністративного права. Вона полягає не у тому, що колись сформульовані наукою адміністративного права положення залишаються без змін і сьогодні. Навпаки, мова йде про те, що предмет адміністративного права і в дореволюційні часи, у радянський період і на сьогодні був і залишається одним із найбільш складних теоретико-методологічних та практичних питань цієї галузі публічного права. І це не випадково: досліджуючи (у широкому сенсі) проблематику діяльності влади, її проявів, взаємин із громадянами, адміністративне право певною мірою, маючи певний кістяк, сформульований у ХІХ столітті, «приречене» на часті зміни (модернізацію, оновлення) свого предмету. Не випадково і сьогодні актуальною є думка Ю. М. Козлова, котрий ще у 1967 році зазначав, що питання щодо предмету правового регулювання відносяться до найбільш дискусійних стосовно адміністративного права [1, с. 5]. В цьому сенсі, у сучасних реаліях, варто дослухатись до позиції П. М. Рабіновича, який використав у назві однієї із своїх публікацій з проблем філософії права термінопоняття «вічнозелених» наукознавчих сюжетів [2]. Думаю, предмет адміністративного права теж певною мірою може відноситись до «вічнозелених» сюжетів публічного права. Тому здійснення аналізу сучасного стану справ із розумінням сутності та складових предмету адміністративного права видається доцільним та обґрунтованим.

Адміністративне право – одна з фундаментальних галузей права України, що є порівнянною з такими галузями, як конституційне, кримінальне, цивільне право, і визначає основні засади діяльності держави, державних органів, посадових осіб. Адміністративне право вивчає зако-

нодавство, яке за обсягом значно перевищує законодавство будь-якої іншої галузі права. Виходячи з фундаментального характеру адміністративного права необхідно усвідомлювати ту роль, яку воно відіграє в усій системі права України. Норми адміністративного права регулюють суспільні відносини у таких сферах, як функціонування виконавчої влади, місцевого самоврядування, публічне управління (регулювання) у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я, закордонних та внутрішніх справ, оборони тощо.

Слід наголосити, що упродовж тривалого часу у визначенні адміністративного права основний наголос робився на тому, що це сукупність правових норм, що регулює суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації виконавчої влади, здійснення державного управління. Зверталась увага на нерівноправне становище держави та особи, за якого перша мала безліч засобів примусити другу діяти так, як під кутом зору державних інтересів мало виглядати доцільнішим. У цілому відображенням домінуючої за радянських часів точки зору стосовно призначення адміністративного права була позиція А. І. Єлістратова, який стверджував, що «адміністративне право ставить за мету упорядкувати відносини між людьми у сфері державного управління» [3, с. 572]

Водночас поступово, значною мірою з набуттям Україною статусу незалежної, демократичної правової держави, після прийняття у 1996 році Основного закону держави, розроблення у 1998 році Концепції реформи адміністративного права, вказана галузь права дедалі більшою мірою починає модифікуватись. Норми адміністративного права сприяють реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері публічного управління, гарантують їх захист від можливого порушення, обмеження з боку апарату держави. Проривом у визначенні та розумінні соціального призначення адміністра-

тивного права став підхід, запропонований професором В. Б. Авер'яновим у низці публікацій наприкінці 1990-х – початку 2000-х років, де цю галузь права визначено насамперед з позицій пріоритету особи у взаєминах із державою, наслідком чого стало позиціонування «людиноцентристської» спрямованості дій держави. Відповідно, зазнавав змін і предмет адміністративного права. «На сьогодні необхідність перегляду оцінки характеру предмета адміністративного права об'єктивно підтверджується законами розвинутих суспільних розвинутих умов має поступово змінитися сама ідеологія виконавчої влади – від керування державою людиною і суспільством до служіння державі інтересам людини і суспільства» [4, с. 268].

Поступово така ідеологія сприйняття адміністративного права набуває популярності та ширше використовується в науковому, навчальному обігу та на практиці. Звідси абсолютно логічно виглядає позиція А. О. Селіванова, сформульована наприкінці 2013 року, відповідно до якої сутність розвинутої демократії визначається здатністю суспільства впливати на владу, вимагати служіння його інтересам [5, с. 6]. Все це не могло не позначитись на ідеології публічно-правового регулювання, формулюванні поняття предмету адміністративного права, визначенні його складових.

На наше переконання, реаліям сьогодення відповідає дефініція, відповідно до якої адміністративне право – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя, а також у процесі забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Одними з найважливіших чинників поділу системи права на окремі

галузі є наявність предмета та методу правового регулювання. Адміністративне право має окремий предмет та сукупність методів, за допомогою яких вказана галузь права здійснює свій регулюючий вплив на суспільні відносини.

Предмет адміністративного права – це сукупність суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права. Іншими словами, це те, що вивчає адміністративне право. Слід зазначити, що ставлення до предмета адміністративного права значною мірою залежить від ставлення до самого адміністративного права. Виходячи з цього, доцільно привести деякі тлумачення предмета адміністративного права, зроблені відомими адміністративістами, за якими можна буде зробити висновки відносно еволюції та сучасного розуміння цієї важливої складової загальної частини адміністративного права.

На думку Є. В. Курінного, «предмет адміністративного права України – це система однорідних суспільних відносин регулятивного та охоронного, матеріального і процесуального характеру, в яких реалізуються права, свободи й обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту» [6, с. 34].

Авторський колектив академічного курсу за редакцією В. Б. Авер'янова, відстоюючи ідею нового доктринального оцінювання предмета адміністративного права, у рамках академічного курсу з адміністративного права до останнього відносить суспільні взаємозв'язки, що складаються під час:

а) державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також у процесі реалізації делегованих повноважень;

б) діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації та захисту прав громадян і юридичних осіб і виконання покладених на них обов'язків;



в) надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

г) застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності;

д) реалізації юрисдикції адміністративних судів;

е) внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій;

є) проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування [7, с. 71]

Авторський колектив підручника «Адміністративне право» за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй вказує, що предмет адміністративного права становлять відносини, пов'язані із: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненні недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) розглядом судами справ про адміністративні правопорушення [8, с. 28].

Дійсно, аналіз наукових думок щодо проблем предмета адміністративного права свідчить про багатогранність і неоднозначність цього феномену [9, с. 57]. Реформування сучасного адміністративного права вимагає відповідного ставлення до такого важливого об'єкта його вивчення, як предмет адміністративного права. Насамперед необхідно зазначити характерні особливості предмета адміністративного права, до яких належать:

– однорідний характер відповідних суспільних відносин

(в іншому випадку ці суспільні відносини регулюються декількома галузями права);

– якісна відмінність суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права;

– необхідність урахування Концепції реформи адміністративного права України, в рамках якої значною мірою оновилося наукове уявлення предмета адміністративного права;

– відхід від виняткового «управлінського» характеру суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права.

Керуючись зазначеними особливостями, а також намагаючись врахувати новітні досягнення адміністративного права, пропонується таке визначення. Предмет адміністративного права – це суспільні відносини, що виникають у процесі:

1) зовнішньоорганізаційної управлінської діяльності органів публічної адміністрації;

2) внутрішньо організаційної управлінської діяльності апаратів усіх органів публічної адміністрації та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій;

3) публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації;

4) реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями;

5) застосування заходів адміністративної відповідальності;

6) реалізації юрисдикції адміністративних судів [10, с. 19].

Стисло характеризуючи складові частини предмета адміністративного права, необхідно вказати на таке. Перш за все зазначимо, що органи публічної адміністрації – це фактично те, що тривалий період часу в історії нашої держави, в історії адміністративного права носило назву органів державного управління. Певна модернізація публічної адміністрації (порівняно з державним управлінням) торкається як кількісних параметрів (сюди також входять органи місцевого самоврядування), так і змістовних характеристик. Мова йде про переважну спрямованість органів публічної адміністрації на реалізацію конституційного припису щодо змісту і спрямованості діяльності держави, які

визначаються правами і свободами людини та їх гарантіями. Іншими словами, державне управління вже не домінує в усвідомленні предмету адміністративного права. Тому ми погоджуємося з І. П. Голосніченком, що «порушуючи питання про предмет адміністративного права, слід зазначити, що сьогодні вже не можна однозначно сказати про нього лише як про управлінські відносини, які регулюються його нормами» [11, с. 11]

Зовнішньоорганізаційна управлінська діяльність органів публічної адміністрації – це реалізація повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя. Звичайно, йдеться про відносини між різними органами публічної адміністрації та між ними і фізичними чи юридичними особами. Більшість відносин, що виникають у цьому сегменті предмета адміністративного права, характеризуються нерівністю суб'єктів, тобто відбуваються за принципом «влада – підпорядкування».

Внутрішньоорганізаційна управлінська діяльність апаратів усіх органів публічної адміністрації та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій є суспільними відносинами, що виникають усередині цих органів (наприклад, Адміністрації Президента України, Верховного Суду України, Генеральної прокуратури, адміністрації державного підприємства та ін.), під час розподілу повноважень між керівником, його заступниками, структурними підрозділами, внесення змін до штатного розпису, забезпечення службової діяльності працівників, проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування тощо. Вказана діяльність забезпечує стабільний стан, оптимальне функціонування органів держави і підприємств, установ та організацій, що їй належать. Зауважимо, що коли у першому випадку (зовнішньоорганізаційна управлінська

діяльність) мова йде переважно про органи виконавчої влади (плюс органи місцевого самоврядування), то у другому – про всі гілки влади.

Про публічно-сервісну діяльність органів публічної адміністрації необхідно говорити у тому разі, коли йдеться про надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг. Саме таким чином сьогоднішня адміністративно-правова наука визначає діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (реєстрація, ліцензування, надання дозволу, видання довідки тощо).

Реалізація делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями – це відносно нова складова предмета адміністративного права, що полягає у взаємодії інститутів держави та недержавного сектора, за якого останньому (найчастіше це органи місцевого самоврядування) державою делегуються певні повноваження у сфері державного управління. Підставою для делегування є норми закону або рішення суб'єкта, що делегує певні повноваження.

Застосування заходів адміністративної відповідальності вважається необхідною складовою діяльності будь-якої держави. Саме демократично налаштоване суспільство не позбавлене тих чи інших осіб, які порушують визначені правила поведінки щодо громадського порядку, власності, прав і свободи громадян, установленого порядку управління. З метою адекватного реагування з боку держави (в широкому сенсі і суспільства) компетентні державні органи розробляють порядок притягнення винних у вчиненні адміністративного правопорушення до відповідальності. У цій частині важливо зазначити про наявні пропозиції стосовно виведення адміністративної деліктології з предмету адміністративного права. Вважаємо такі пропозиції передчасними. У цій частині погоджуємося з думкою Т. О. Коломоець, котра слу-



шно зазначає, що реалії сьогодення навряд чи дозволять однозначно виключити адміністративно-деліктні відносини з предмету адміністративного права. Аналіз наявних різноманітних джерел не дає підстав вести мову про формування адміністративно-деліктного права як самостійної галузі права з усіма притаманними ознаками галузі [12, с. 118]

Про реалізацію юрисдикції адміністративних судів можна говорити як про реальний засіб з боку фізичних та юридичних осіб захистити в судовому порядку свої права, свободи, законні інтереси, що були порушені органами державної влади. Кодекс адміністративного судочинства України, введений у дію з 1 вересня 2005 р., врегулював суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення розгляду вказаних справ. В основі названого документа (та й напряду адміністративної юстиції взагалі) лежить реалізація на практиці принципу верховенства права, згідно з яким для держави пріоритетними є права людини, а реалізація та захист прав людини визначають зміст та спрямованість дій органів публічної адміністрації.

Тут же маємо зазначити, що не лише традиційні для адміністратив-

ної юстиції справи «людина проти держави» складають масив адміністративного судочинства. У підтвердження раніше висловленої позиції щодо процесу оновлення предмету адміністративного права, зазначимо про те, що наразі модернізується розуміння адміністративної юстиції, як одного із важливих складових предмету даної галузі права. Як справедливо вказує на сторінках «Публічного права» В. Р. Щавінський, адміністративні суди розглядають і справи, де в якості позивача виступає держава, тим самим стверджується, що у рамках адміністративного судочинства захищаються не лише інтереси особи, але і певною мірою інтереси держави [13, с. 104].

На завершення вкажемо, що проблематика визначення предмету адміністративного права не випадково обрана у даному номері «Публічного права» актуальною темою. Вона насправді потребує свого опрацювання, обміну думками серед науковців, визначення тенденцій та прогнозування напрямів розвитку. Як видається, це потрібно науці адміністративного права, це потрібно правозастосовній практиці, це важливо для навчального процесу.

### Список використаних джерел

1. *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1967. – 160 с.
2. *Рабінович П.* Філософія права: деякі «вічнозелені» наукознавчі сюжети / П. Рабінович // *Право України* – 2011. - № 8. – С. 13-20
3. *Елистратов А. И.* Основные начала административного права / А. И. Елистратов // *Антологія української юридичної думки*. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. редактори Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – С. 572-599.
4. *Авер'янов Вадим Борисович.* Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О. Ф., (керівник колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерезь В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В. [За заг. ред.: Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко]. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
5. *Селіванов А.* Справедливість влади / А. Селіванов // *Голос України*. – 2013. – № 243. – С. 6.

6. *Курінний Є. В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України: Монографія. – Д.: Юрид. акад. М-ва внутр. справ; Ліра лтд, 2004. – 340 с.
7. *Адміністративне право України.* Академічний курс: Підручник: У 2 т. – Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
8. *Адміністративне право: підручник* / Ю. П. Битяк (кер. Авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. Ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
9. *Адміністративне право України.* Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
10. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: Навчальний посібник. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К.: Атіка, 2011. – 624 с.
11. *Голосніченко І. П.* Оптимізація предмета адміністративного права // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 22 груд. 2006 р.). - К. : Київ. нац. ун-т внутр. Справ / ред. кол. О. М. Джужа, В. М. Дзюба, С. Г. Стеценко [та ін.], 2006. - С. 11-14
12. *Коломoeц Т. А.* Предмет адміністративного права: к вопросу поиска нового формата в современной украинской административно-правовой науке // Т. А. Коломoeц // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. – Сер. : Юбилей, конференции, форумы. - Выпуск 8. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2013. - С. 113-118.
13. *Щавінський В. Р.* Держава як позивач у адміністративному процесі: сутність та відповідність природі адміністративної юстиції / В. Р. Щавінський // Публічне право. – 2015. - № 4. - С. 103-108

#### **Стеценко С. Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права**

Статтю присвячено аналізу існуючих підходів до сутності предмету адміністративного права. Проаналізовані наявні позиції стосовно визначення та наповнення предмету адміністративного права. Запропоновано авторське бачення вищевказаних питань.

**Ключові слова:** предмет адміністративного права, публічне управління, органи публічної адміністрації, держава.

#### **Стеценко С. Г. Современный взгляд на предмет административного права**

Статья посвящена анализу существующих подходов к сущности предмета административного права. Проанализированы существующие позиции относительно определения и наполнения предмета административного права. Предложено авторское видение вышеуказанных вопросов.

**Ключевые слова:** предмет административного права, публичное управление, органы публичной администрации, государство.

#### **Stetsenko S. A modern view of the subject of administrative law**

The article analyzes the existing approaches to the essence of the subject of administrative law. Analyzes the existing position on the definition and content of the subject of administrative law. The author vision of the issues mentioned above.

**Key words:** the subject of administrative law, public administration, local public administration bodies, state.