



Сергій Петков,

*доктор юридичних наук, професор,
заступник директора*

*Центру підвищення кваліфікації та
перепідготовки працівників*

Міністерства юстиції України

УДК 342.922

Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин

Після проголошення незалежності України розпочався період широкомасштабних реформ, що повинен був завершитись перетворенням України радянського зразка на європейську державу. Із прийняттям Конституції України 1996 р. реформаторські зусилля на впровадження людиноцентристської ідеології відносин людини і держави отримали додаткового імпульсу. Відповідно до ст. 5 Конституції України «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування», а в ст. 6 Конституції України визначено, що «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [1].

Саме для приведення державної влади в Україні у відповідність між її фактичним станом (із залишковими елементами радянської системи) та юридичним (закріпленим у Конституції незалежної України) станом була ініційована у 1998 році адміністративна реформа. Вона фактично мала стати основою реформування не

лише адміністративного законодавства, а всього публічного права в Україні. В даній статті ми визначимося з предметом адміністративного права, причинами і наслідками його неправильного розуміння.

Головним завданням, що стоїть як перед правовою наукою, так і перед законодавчим і виконавчими органами є комплексна, зважена і послідовна ревізія законодавства, приведення його до сучасних європейських стандартів. Слід, на нашу думку, поперше, дотримуватись постулатів і аксіом права, як під час нормотворення, так і під час правозастосування; і, по-друге, спираючись на правові традиції українського народу забезпечити збереження тих надбань соціального захисту, що були отримані, в тому числі і в радянський період історії держави. Держава і громадянин мають один перед одним як права, так і обов'язки. Гармонізація законодавства – перший крок до громадянського суспільства.

Адміністративне право є класичною галуззю публічного права. Проте норми цієї галузі тісно пов'язані з іншими галузями публічного і прива-

тного права. Французький професор Гі Бребан зауважив, що адміністративне право регулює організацію і функціонування державного апарату управління, його взаємовідносини з окремими громадянами, але не регулює: частини діяльності адміністративних структур, що забезпечуються нормами цивільного права; формування політики – це вважається прерогативою парламенту, уряду чи глави держави і підпадає під сферу конституційного права; судову діяльність з вирішенням спорів між громадянами (цивільно-процесуальне) та притягнення до відповідальності осіб, що вчинили злочини (кримінально-процесуальне право) [2, с. 25-26].

В цей самий час в адміністративному законодавстві панує повна дисгармонія, ряд норм просто суперечать елементарній логіці. Фактично такі норми «не працюють». Їх називають нікчемними. Але вони і досі залишаються чинними. Навіть своєю присутністю вони заважають державі розвиватись. Але не розуміючи причин появи подібних норм в законодавстві небезпечно їх скасовувати. В цьому контексті очищення законодавства від чужорідних нашарувань та застарілих підходів має базуватись на концептуальних доктринальних підходах до права. Мірилом та еталоном законотворчої діяльності має бути Конституція, як Основний закон країни.

Зміни, що відбуваються сьогодні в правовому полі України, стосуються якісного оновлення, трансформації, реформування права. Це не просто наміри чи побажання, а гостра життєва потреба, органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором нашої країни. Адже національне право в Українській державі істотно відрізняється від права в європейських країнах, передусім своїм «духом», своєю ідеологією; у країнах Європи воно спрямоване на забезпечення прав та інтересів людини, у нас – на забезпечення потреб держави, державного управління, державного апарату

і його чиновників. Складність такого явища як адміністративна діяльність полягає в тому, що об'єкт, який вивчається так само, як і безпосередній предмет знаходяться в стані постійних змін, які складно зафіксувати та дати їм відповідну оцінку, зробити правильні висновки.

Адміністративна діяльність, що здійснюється органами публічної влади, поєднує в собі дві складові: діяльність щодо виконання законів, нормативних актів управління, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосування в необхідних випадках заходів адміністративного впливу, а також видання в межах наданих повноважень актів управління (зовнішня діяльність), та організаційна діяльність самого апарату (внутрішня діяльність) [3, с. 112].

Результативність адміністративної діяльності в сучасних умовах необхідно оцінювати з боку позицій пріоритетності прав та законних інтересів громадян, які, згідно з Конституцією України, визначають зміст і спрямованість цієї діяльності.

Адміністративна діяльність характеризується як складна цілісна система, що охоплює широке коло суспільних відносин. Термін «адміністративна діяльність» не є новим у науці адміністративного права, проте дослідження цього поняття та виділення ознак такої діяльності викликає певні труднощі, оскільки вказаний термін у чинному законодавстві не використовується, а в сучасній науковій літературі він вживається у дещо відмінних значеннях, але переважно ототожнюється з терміном «державне управління».

Громадянське суспільство об'єктивно відчуває потребу в упорядкованості його функціонування за допомогою соціальних (у тому числі правових) норм. Воно протистоїть безладності, безсистемності. В умовах стабільного правопорядку ефективно функціонує економіка, досягається гармонія в діях законодавчої, виконавчої та судової влади, активно



здійснюється діяльність різних громадських і приватних організацій, гарантується вільний розвиток людини, задоволення її духовних і матеріальних потреб. Тому громадянське суспільство формує соціальні норми, спрямовані на зміцнення соціального і правового порядку.

Таким чином, правопорядок – це частина системи суспільних відносин, що врегульовані нормами права і перебувають під захистом закону та охороняються державою. Він встановлюється в результаті додержання режиму законності в суспільстві. Якщо законність – це принцип, метод діяльності, режим дій і відносин, то правопорядок є їх результатом [4, с. 454].

На сьогодні дійсно вже багато зроблено. Класифіковано та нормативно визначено різні види центральних органів виконавчої влади (міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), визначено, що міністерство є вищим органом у системі центральних органів виконавчої влади. Суттєві кроки було зроблено і в удосконаленні системи державної служби, перегляді адміністративно-територіального устрою держави, здійснено кроки щодо зміцнення гарантій місцевого самоврядування, прийнято програму його державної підтримки.

На один щабель по пріоритетності з реформою державного управління Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» поставила децентралізацію влади. Такий крок має перереформувати відносини держави і суспільства, змінивши їх вектор. Автономія місцевого самоврядування та повнота влади при вирішенні питань місцевого значення, самодостатні адміністративно-територіальні одиниці та бюджетна автономія породжують ілюзію такої бажаної свободи. Свободи від державного втручання, сваволі чиновників, здирицької фіскальної політики.

Повномасштабна адміністративно-правова реформа, проведена у

розумні терміни здатна запуснути нарешті механізм державного управління нового зразка – механізм управління демократичної, правової, соціальної держави.

Для цього слід пройти ряд кроків:

- чітко визначення предмету, методу та системи адміністративного права та очистити його від невластивих йому відносин;

- систематизувати адміністративне законодавство відповідно до визначеного предмету адміністративного права, звільнивши від правових норм інших галузей;

- привести у відповідність методам правового регулювання зміст адміністративно-правових норм;

- закріпити адміністративно-правовими нормами статус органів державного управління з урахуванням розподілу повноважень.

Здійснення кроків по приведенню законодавства України до світових стандартів має відбуватись комплексно та скоординовано і не створювати додаткових колізій в правовій системі країни. Відкритість цього процесу має забезпечуватись широким обговоренням з громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення.

Запропонований підхід має створити теоретичну основу для створення системи нормативно-правових актів в сфері відповідальності за публічні проступки. Відповідно до ієрархії нормативно-правових актів побудова цієї системи має йти від базового Закону, що охоплюватиме основні принципи, поняття та стадії проваджень у справах про публічні проступки. В подальшому вимагатимуть технічного доопрацювання закони та підзаконні акти, що прийняті на виконання положень базового Закону відповідно до вимог нормопроектної техніки та міжнародних стандартів.

Побудова демократичної правової соціальної держави, подальший розвиток громадянського суспільства вимагають упровадження нових кон-

центральних засад діяльності органів публічної влади, що ґрунтуються на міжнародних стандартах.

У сучасних економічних, політичних, соціальних умовах, перед державою стоїть першочергове завдання – удосконалити чинне законодавство, у напрямі підвищення його ефективності, з метою забезпечення керованості діяльністю органів державної влади, покращення управління всіма суспільно-економічними сферами життя країни, забезпечення виконання урядом взятих на себе зобов'язань та вимог міжнародних організацій.

Початок завжди йде від термінології. Її чітке визначення є запорукою правильного функціонування на практиці тих явищ, які вона позначає. Так, термін «адміністрування» є синонімом терміну «управління». Юридичну основу управління як раз і вивчає адміністративне право. Адміністративне право – система правових норм що забезпечують діяльність органів публічної влади. Адміністративне право є складовою публічного права. У свою чергу, публічне право разом із приватним правом є складовими громадського (цивільного, суспільного) права. «Адміністрація (від лат. *administratio*, *administratio* – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя».

Виходячи із цього слід констатувати, що «адміністративне право – це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями (системою розміщення нормативного матеріалу)». Тому важливим є новий погляд саме на предмет, методи і систему адміністративного права як засадничих його характеристик.

Як вже неодноразово наголошувалось, адміністративне право регулює тільки ті управлінські відносини, які виникають (складаються), розвиваються і припиняються у сфері державного управління та у яких

беруть участь органи або особи, що виступають від імені держави. Воно регулює суспільні відносини у сфері державного управління, тобто відносини, пов'язані зі здійсненням органами державного управління виконавчо-розпорядчої діяльності. Це – управлінські відносини у власному розумінні слова.

Виходячи з характеристики предмета регулювання, адміністративне право слід визначити як сукупність (систему) правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

Ще свого часу Козлов Ю. М. наголошував, що адміністративне право регулює широкий комплекс суспільних відносин у сфері державного управління, не обмежений лише структурними проблемами, рівною мірою воно регламентує саму виконавчо-розпорядчу діяльність, заради здійснення якої держава й формує апарат державного управління. Право обслуговує життєдіяльність суспільства, а безпосередньо адміністративне право обслуговує державне управління. Саме з таких позицій і може розглядатись адміністративне право, це є аксіомою для розуміння внутрішньої сутності адміністративного права як невід'ємної частини права публічного.

Висвітлення питання предмета адміністративного права в сучасних умовах потребує детального аналізу надбань правової науки в цілому. Констатуючи зміни у правовій науці, які відбулись і відбуваються останніми роками, наголосимо на тому, що юриспруденція як наука не виконує, як би цього не хотілося політикам минулого і сьогодення, ролі прислуги в державі, а навпаки, за допомогою



правових механізмів корегує діяльність держави і спрямовує розвиток суспільства. Але, на жаль, в умовах, коли суспільство і суспільні інститути підміняють дух права буквою закону, коли викривлена мораль стає підґрунтям злочинної діяльності, право окремої країни також частково втрачає свою істинну форму і зміст. Формули та алгоритми, що є базовими в теорії права, незалежно від устрою суспільства, в якому існує право, є незмінними та справедливим для кожної частини правових відносин. Тому вивчення фрактальної структури права і впровадження ідей до практичної діяльності – нагальне завдання сьогодення.

Метод правового регулювання – це унікальна характеристика кожної галузі. Саме існування власного, специфічного методу зумовлює створення нових галузей права. В цьому питанні розмитість, нечіткість та компроміс призводять до спотворення галузі, нівелювання її меж та врешті, неефективне правове регулювання через використання нетипових для цих відносин методів. Як відомо, адміністративне право визначає відносини «влади – підпорядкування». Навіть у тих випадках, коли виникають «горизонтальні зв'язки» «між двома або декількома однопорядковими органами державного управління», в них присутній елемент владності. Сьогодні в ряді дисертацій, монографій, навчальних посібників переважають погляди щодо спільного імперативно-диспозитивного методу адміністративно-правового регулювання. Такі твердження є помилковими, нелогічними і суперечать самій сутності адміністративного права. Це призводить, наприклад, до трактування господарсько- або цивільно-правових договорів як адміністративних. У свою чергу, органи державної влади (внаслідок такої викривленої теорії) поступово перетворюються у бізнес-структури виконуючи чужі для них функції.

Адміністративному праву властивий свій метод правового регулю-

вання управлінських суспільних відносин. Сутність адміністративно-правового методу – імперативність або владність, і тому він носить обов'язковий характер. Його специфіка визначається сутністю державного управління як юридично-владної діяльності. Якщо, наприклад, для цивільного права характерна рівність сторін майнових відносин, то у відносинах, урегульованих адміністративним правом, наявна нерівність сторін. Суть цієї нерівності полягає в тому, що в управлінських відносинах завжди є суб'єкт і об'єкт управління; об'єкт управління підлеглий суб'єктові управління. Відповідно, виключена можливість договірних методів регулювання відносин між ними. При цьому треба розуміти специфіку адміністративних договорів – договірна частина тут полягає не в свободі прийняття рішень та реалізації власних прав, а у виборі способу управлінської діяльності. Відповідно до визначення даного Кодексом адміністративного судочинства України, адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права і обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Звідси випливає, що такий суб'єкт укладаючи угоду реалізує не свої інтереси чи інтереси органу, який він представляє, а владну управлінську функцію, що саме по собі не може характеризуватися диспозитивністю як за сторони суб'єкта, та і зі сторони об'єкта управління.

Підпорядкування та ієрархія – невід'ємні частини адміністративно-правових відносин, саме цим відрізняється адміністративне право від інших галузей права. Адміністративно-правовому регулюванню властивий метод юридичного володарювання, або владних приписів, що виходять від правочинного суб'єкта управління. Ці приписи мають однобічний характер; у них виражається воля суб'єкта управління. Напри-

клад, юридичний акт управління, який стосується інтересів підприємств, організацій або громадян, виходить не від усіх зацікавлених сторін, а тільки від повноважного органу державного управління (посадової особи). Орган управління, що видає такий акт, тим самим підкоряє своєму односторонньому рішення (наприклад, наказ міністра) зазначені сторони. Оскільки таке підпорядкування має правовий характер, одна сторона управлінських правовідносин, яка піддається адміністративно-правовому регулюванню, є юридично-владною, а інша – підлеглою. Унаслідок цього відносини управлінського характеру в науковій літературі часто називаються владовідносинами, або відносинами влади й підпорядкування.

Звичайно, певні елементи диспозитивності можуть мати місце в управлінні органами державної влади і на відповідних державних підприємствах. Але в такому разі як у теорії адміністративного права, так і в практиці реалізації правових акцій має бути чітке розмежування імперативного і диспозитивного проявів організаційно-розпорядчої діяльності, навіть на рівні терміна «посадова особа», який наразі в законодавстві застосовується і до представників органів державної влади, і до представників бізнес-структур.

Традиційно головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм у певну систему є предмет правового регулювання. Відповідно до цього, побудована система передбачає виокремлення правових інститутів, що об'єднуються в загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права. До загальної частини адміністративного права зарховують норми (у тому числі правові принципи), які діють у всіх сферах організації і функціонування публічного управління. Тобто вона об'єднує найбільш типове, загальне у правовому регулюванні зазначеної сфери. Особливу частину адміністративного права утворюють норми, що регулю-

ють забезпечення адміністративного правопорядку. Спеціальну частину адміністративного права становить адміністративна деліктологія.

На цей час систему адміністративного права загалом можна представити таким чином.

Загальна частина адміністративного права – сутність адміністративного права визначає: понятійний апарат; об'єкт адміністративного права; адміністративно-правові відносини; принципи державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; суспільний договір; адміністративно-правовий метод; форми та функції; норми адміністративного права.

Особлива частина адміністративного права – адміністративна діяльність визначає: адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо); адміністративні послуги; державну службу; дисциплінарну відповідальність; захист прав громадян; адміністративний примус; адміністративне судочинство.

Спеціальна частина адміністративного права – адміністративна деліктологія визначає: адміністративну відповідальність; адміністративні проступки; протидію проступкам посадових осіб; склад адміністративного проступку; провадження у справах про адміністративні проступки; статус публічного службовця; систему контролюючих органів.

Виходячи з вищезазначеного розуміння предмету, методів та системи адміністративного права можна говорити про очищення галузі адміністративного права від невластивих їй відносин. Приватноправові відносини, які волею долі віднесені до фундаментальної галузі публічного права через нерозуміння його сутності або небажанням приділяти цьому належну увагу цілим поколінням законодавців повинні бути направлені до відповідних галузей. Вже давно назріло питання необхідності правового регулювання частини суспільних відносин на господарсько-правових та ци-



вільно-правових принципах через дерегуляцію економіки, свободу підприємництва і рівності усіх форм власності.

Таким чином констатуємо, що предмет адміністративного права – незмінна константа під час трансформації суспільно-економічних відносин слід наголосити: вдосконалення законодавства України відповідно до

концепції про взаємну відповідальність громадян і держави сприятиме подальшому розвитку українського права і суспільства у напрямі підвищення відповідальності органів публічної влади, зменшення проявів корупції та захисту прав та свобод людини і громадянина, вихованню громадян у дусі поваги до закону, права та держави.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / А. М. Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 25-26
3. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Консум, 1996. – С. 112.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – С. 454–459.

Петков С. В. Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин

В статті доводиться, що предмет адміністративного права – незмінна величина під час трансформації суспільно-економічних відносин. У зв'язку з цим наголошується, що вдосконалення законодавства України відповідно до концепції про взаємну відповідальність громадян і держави сприятиме подальшому розвитку українського права і суспільства у напрямі підвищення відповідальності органів публічної влади, зменшення проявів корупції та захисту прав та свобод людини і громадянина, вихованню громадян у дусі поваги до закону, права та держави.

Ключові слова: аксіома права, адміністративно-правова реформа, предмет адміністративного права

Петков С. В. Предмет адміністративного права - константа в процессе трансформации общественно-политических отношений

В статье доказывается, что предмет административного права - неизменная величина при трансформации общественно-экономических отношений. В связи с этим отмечается, что совершенствование законодательства Украины в соответствии с концепцией о взаимной ответственности граждан и государства будет способствовать дальнейшему развитию украинского права и общества в направлении повышения ответственности органов публичной власти, уменьшение проявлений коррупции и защиты прав и свобод человека и гражданина, воспитанию граждан в духе уважения к закону, праву и государству.

Ключевые слова: аксиома права, административно-правовая реформа, предмет административного права

Petrov S. The subject of administrative law - in a constant process of transformation of social and political relations

The article proves that the subject of administrative law - constant value at the transformation of the socio-economic relations. In this regard, it is noted that the improvement of legislation of Ukraine in accordance with the concept of mutual responsibility of citizens and the state will contribute to the further development of Ukrainian law and society in the direction of increasing the responsibility of the public authorities, the reduction of corruption and the protection of the rights and freedoms of human and citizen, citizen education in the spirit of respect for the law and the state.

Key words: axiom of law, administrative and judicial reform, the subject of administrative law