

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО



### Роман Мельник

доктор юридичних наук, професор,  
виконувач обов'язків завідувача кафедри  
адміністративного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
(м. Київ, Україна)  
r.melnik@ukr.net

УДК 340.12

### ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

АНОТАЦІЯ. Точне і правильне розуміння предмета адміністративного права є важливим для сфери адміністративного судочинства, адже предмет адміністративного права надає можливість конкретизувати межі юрисдикції адміністративних судів. Предмет адміністративного права – визначальний чинник і для вивчення адміністративного права студентами та проведення адміністративно-правових досліджень. Викладене обумовлює необхідність формулювання завершеної і досконалої теорії (концепції) предмета адміністративного права.

Метою статті є формулювання авторської концепції предмета адміністративного права через призму аналізу історичного досвіду, а також критичного вивчення праць сучасних учених-адміністративістів.

Проведено аналіз наукових доробків, присвячених з'ясуванню змісту предмета адміністративного права і підготовлених радянськими вченими. Автору вдалося встановити та пояснити причини введення у науковий обіг категорії “предмет правового регулювання”, що було зроблено професором М. Аржановим на противагу західноєвропейській теорії поділу права на публічне і приватне. На думку автора статті, запропонована радянськими вченими концепція предмета та методу правового регулювання як критерій для розмежування галузей права є штучною і нежиттєздатною. Задля вирішення цього завдання, як наголошується у статті, вчені та юристи-практики мають послуговуватися розробленими європейськими авторами й апробованими практикою правозастосування відповідними теоріями, як-от: теорією субординації, спеціально-правовою теорією та двоступеневою теорією.

Доводиться неможливість включення до предмета адміністративного права суспільних відносин: які виникають у внутрішньоорганізаційній діяльності державних підприємств; пов'язаних зі здійсненням адміністративного судочинства та судовою процедурою притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності. На розвиток сформульованих висновків автор обстоює необхідність суттєвого розширення предмета адміністративного права, який, на його думку, утворюється не лише з відповідних суспільних відносин.

© Роман Мельник, 2018

Як підсумок робиться висновок про те, що предмет сучасного адміністративного права утворюється за допомогою: відносин, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом; відносин, які виникають між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування у разі, коли останній діє щодо приватної особи через використання одного чи сукупності адміністративно-правових інструментів; відносин, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування й іншим суб'єктом публічної влади, з яким перший із них не перебуває у відносинах підпорядкування; відносин, які виникають у межах внутрішньоорганізаційної діяльності органу публічної влади; відносин, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та “особливо підпорядкованими особами”; відносин, пов'язаних із управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном); відносин, пов'язаних із матеріальною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування за шкоду, завдану приватній особі рішенням (дією); регулювання фактичних дій; регулювання юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративне право; предмет адміністративного права; предмет і метод правового регулювання; суспільні відносини; адміністративно-правові відносини.

Предмет адміністративного права обговорюється на сторінках наукової та навчальної літератури доволі часто<sup>1</sup>, проте досі науковці не дійшли однозначного висновку стосовно такого його розуміння, що цілком відповідало б запитам правозастосовної практики. Йдеться, власне, про потреби адміністративного судочинства, яке очікує від адміністративно-правової доктрини чіткого та зрозумілого пояснення щодо визначення меж юрисдикції адміністративних судів. Це можливо зробити лише після точного з'ясування предмета адміністративного права.

Правильне й повне визначення предмета адміністративного права є важливим також і для підготовки майбутніх юристів, які мають вивчати лише ті норми й інститути, що дійсно є адміністративно-правовими. Адже у навчальній літературі з адміністративного права достатньо часто висвітлюються питання, які не мають безпосереднього зв'язку з адміністративним правом і його предметом, що розмиває точне розуміння сутності та призначення цієї галузі права у сучасній демократичній, соціальній і правовій державі.

Безперечно, предмет адміністративного права впливає також на обсяг і спрямування фахових наукових досліджень. Приміром, інколи саме нечіткість визначення предмета адміністративного права породжує по-

<sup>1</sup> І Бойко, 'До питання про предмет адміністративного права' (2016) 1 Адміністративне право і процес 5; Р Ігонін, 'Предмет адміністративного права в умовах трансформації вітчизняної системи права' [2015] (2) 2 Науковий вісник Херсонського державного університету Юридичні науки 126; Т Коломоєць, 'Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмета адміністративного права України)' (2016) 1 Публічне право 27; С Стеценко, 'Сучасний погляд на предмет адміністративного права' (2016) 1 Публічне право 20; Є Курінний, 'Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій' (2016) 1 Публічне право 43, тощо.

леміку серед науковців щодо того, чи можна певну дисертацію захищати за відповідною науковою спеціальністю.

Отже, правильне й однозначне розуміння предмета адміністративного права, окреслення обсягів регулювання є запорукою подальшого розвитку вказаного права як галузі, навчальної дисципліни та науки. Проте успішне вирішення сформульованого завдання потребує відкритої, активної і конструктивної дискусії, учасники якої мають бути готові як до відстоювання власної позиції, так і до визнання можливої помилковості своїх поглядів. На відміну від таких інститутів адміністративного права, як інститут адміністративного акта чи інститут адміністративного розсуду, які виникли разом із появою вказаної галузі права, категорія “предмет адміністративного права” має більш пізню історію. Уперше термін “предмет правового регулювання” у 1939 р. використав радянський правознавець М. Аржанов. Учений стверджував, що ‘саме за предметом правового регулювання розмежовуються галузі радянського права, кожна з яких спрямована на регулювання тих або інших абсолютно конкретних відносин, маючи свій визначений предмет регулювання’<sup>2</sup>.

Цю концепцію, розроблену М. Аржановим на противагу буржуазній теорії поділу права на приватне та публічне, пізніше підтримали усі радянські вчені-правознавці як базову для класифікації галузей права. Так, наприклад, І. Пахомов у 1962 р. писав:

<...> норми радянського соціалістичного права поділяються на відповідні галузі залежно від предмета і методу правового регулювання. Предмет правового регулювання – це певний вид суспільних відносин, який за своїм соціально-економічним і класово-політичним змістом об’єктивно вимагає правового регулювання шляхом визначення прав, обов’язків і відповідальності учасників конкретних відносин. <...> Отже, при визначенні адміністративного права як галузі радянського права треба вказати на його предмет і метод правового регулювання<sup>3</sup>.

У той же період Г. Петров зазначав, що ‘прийнята у радянській правовій науці система галузей права, які диференціюються за предметом правового регулювання, в основному відповідає об’єктивним умовам, меті та завданням радянського правового регулювання’<sup>4</sup>.

Подібне ставлення до предмета правового регулювання загалом та предмета адміністративного права зокрема спостерігається певною

<sup>2</sup> М. Аржанов, ‘О принципах построения системы советского социалистического права’ (1939) 3 Советское государство и право 26.

<sup>3</sup> І. Пахомов, *Радянське адміністративне право: Загальна частина: підручник* (Видавництво Львівського університету 1962) 24.

<sup>4</sup> Г. Петров, *Сущность советского административного права* (Издательство Ленинградского университета 1959) 98.

мірою і сьогодні. Так, наприклад, І. Бойко пише, що ‘значення поняття “предмет адміністративного права” доволі важливе. За допомогою саме цієї правової категорії вирішуються питання щодо відокремлення адміністративного права від інших галузей права’<sup>5</sup>. Наведену точку зору підтримує С. Стеценко, наголошуючи, що ‘предмет адміністративного права є одним із критеріїв поділу правової матерії на галузі права – відносно самостійні правові утворення’<sup>6</sup>. Аналогічні погляди відстоюють й інші автори<sup>7</sup>.

Я ж виступаю категорично проти таких ідей, адже нині зрозуміло, що *за предметом і методом правового регулювання насправді не можна відокремлювати галузі українського права*, що засвідчує адміністративне судочинство, для якого практичне питання розмежування адміністративного та цивільного або господарського права є чи не найбільш болючим, адже саме від нього залежить правильне визначення юрисдикції адміністративного суду. Тож чи далеко нині просунулися вітчизняні суди у розмежуванні галузей національного права за предметом і методом правового регулювання? Для кожного судді й адвоката є очевидним, що вказані критерії убачаються штучними й абсолютно непридатними для виконання такого завдання. У цьому контексті варто зупинитися лише на двох аспектах: по-перше, категорія “предмет адміністративного права” може використовуватися винятково для позначення кола “відповідальності” адміністративного права чи, інакше кажучи, обсягу його регулятивного впливу; по-друге, для відмежування адміністративного права від інших галузей права доцільно послуговуватися розробленими європейськими авторами та апробованими практикою правозастосування відповідними теоріями, як-от: теорія субординації, спеціально-правова теорія та двоступенева теорія<sup>8</sup>, і аж ніяк не концепцією предмета та методу правового регулювання.

Варто зауважити, що до початку 40-х років XIX ст. цю категорію у звичному для нас розумінні науковці не вживали<sup>9</sup>.

Щоб аргументувати таку позицію, необхідно стисло окреслити основні наукові погляди радянських адміністративістів на предмет адміністративного права:

<sup>5</sup> Бойко (н 1).

<sup>6</sup> Стеценко (н 1).

<sup>7</sup> Курінний (н 1); С Петков, ‘Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин’ (2016) 1 Публічне право 35.

<sup>8</sup> Р Мельник та В Бевзенко, *Загальне адміністративне право: навчальний посібник* (Р Мельник ред, Ваїте 2014) 47-56.

<sup>9</sup> Іван Гриценко, ‘Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права’ (дис д-ра юрид наук, Харківський національний університет внутрішніх справ 2008) 51.

1. Адміністративне право регулює відносини, які виникають у зв'язку з організацією органів державного управління; з встановленням прав і обов'язків державних органів і громадських організацій у галузі державного управління; відносини, які складаються у сфері організаційно-владної (виконавчої та розпорядчої) діяльності всередині апарату управління, а також між органами державного управління й іншими органами держави, громадськими організаціями і громадянами; з визначенням правових форм і методів діяльності апарату управління в процесі керівництва господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом і форм залучення трудящих до державного управління; з встановленням і реалізацією прав та обов'язків громадян у процесі управлінської діяльності виконавчих і розпорядчих органів державної влади, з порядком прийняття, скасування та припинення дій актів управління; зі здійсненням контролю і перевірки виконання у сфері державного управління<sup>10</sup>.

2. Специфіка адміністративно-правових норм полягає у тому, що вони регулюють суспільні відносини, які складаються у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності радянської держави. Ці норми: а) закріплюють порядок утворення та перетворення виконавчих і розпорядчих органів державної влади та внутрішніх підрозділів їх апарату, обов'язки, права, форми й методи їх управлінської діяльності; б) встановлюють порядок утворення, перетворення та діяльності низки громадських організацій і ланок їх апарату; в) регулюють порядок утворення та реорганізації державних і громадських організацій, підприємств, апарату їх управління, його обов'язки та права, форми і методи управління установами й підприємствами; г) визначають обов'язки та права службовців виконавчих і розпорядчих органів державної влади, громадських організацій, державних та громадських установ і підприємств у галузі управлінської діяльності та безпосереднього сприяння їй; г) встановлюють обов'язки і права громадян у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності держави<sup>11</sup>.

3. Адміністративному праву властиві певні межі правового регулювання – сфера діяльності виконавчих і розпорядчих органів та суспільні відносини управлінського характеру, які формуються у її межах. Вони виникають, розвиваються і припиняються між: вищими та нижчими органами державного управління; органами державного управління і підпорядкованими їм підприємствами, організаціями, установами; органами державного управління, які не пов'язані безпосередньою підпорядкованістю; органами управління та органами громадських організацій; органами державного управління і громадянами<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Пахомов (н 3).

<sup>11</sup> Петров (н 4).

<sup>12</sup> Ю Битяк и другие, *Советское административное право: учебник* (Р Павловский ред, Вища школа 1986) 3-4.

Резюмуючи, можна стверджувати, що радянським ученим-адміністративістам протягом 40–80-х років ХІХ ст. вдалося виробити цілісну концепцію, чимало положень якої, на жаль, було покладено і в основу української теорії предмета адміністративного права. Однак прикро, що сучасні дослідники вітчизняного адміністративного права у своїх працях без будь-яких застережень посилаються на праці радянських правознавців; крім того, через призму зроблених останніми висновків формулюють начебто “сучасні” погляди на предмет українського адміністративного права<sup>13</sup>. У цьому зв’язку постає запитання: ‘Чому теоретичні висновки про предмет сучасного українського адміністративного права містять ідеї, сформульовані за часів тоталітарної державності, у межах яких адміністративне право виконувало принципово інші соціальні завдання?!’. Такий підхід неприпустимий, адже його прихильники не розвивають вітчизняну адміністративно-правову доктрину, а фактично повертають до неї радянську ідеологію.

*Критичний аналіз сучасних підходів до розуміння предмета адміністративного права.* Українські науковці у працях, виданих упродовж щонайменше останніх п’ятнадцяти років, доводять, що предмет адміністративного права становлять суспільні відносини щодо:

– державного управління (публічного управління) економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також у процесі реалізації делегованих повноважень (Б. Авер’янов<sup>14</sup>, С. Стеценко<sup>15</sup>, С. Петков<sup>16</sup>);

– діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації та захисту прав громадян і юридичних осіб та виконання покладених на них обов’язків (Б. Авер’янов<sup>17</sup>, С. Стеценко<sup>18</sup>, Ю. Битяк, В. Гарашук, В. Зуй<sup>19</sup>, Р. Ігонін<sup>20</sup>, О. Остапенко<sup>21</sup>);

– надання органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування різноманітних адміністративних (управлінських) послуг (пуб-

<sup>13</sup> Ігонін (н 1); Н Панова, ‘Некоторые вопросы влияния административного права на развитие отношений государственного управления в Украине’ [2011] 24(2) Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского Юридические науки 144.

<sup>14</sup> В Авер’янов та інші, *Адміністративне право України: академічний курс: підручник*, т 1: Загальна частина (В Авер’янов ред, Юридична думка 2004) 71.

<sup>15</sup> Стеценко (н 1).

<sup>16</sup> Петков (н 7).

<sup>17</sup> Авер’янов (н 14).

<sup>18</sup> Стеценко (н 1).

<sup>19</sup> Ю Битяк та інші, *Адміністративне право: підручник* (Ю Битяк та В Гарашук та В Зуй ред, Право 2010) 28.

<sup>20</sup> Ігонін (н 1).

<sup>21</sup> О Остапенко та З Кісіль та М Ковалів, *Адміністративне право України: навчальний посібник* (3-те вид, Алерта 2011) 8.

лічно-сервісна діяльність) (Б. Авер'янов<sup>22</sup>, С. Стеценко<sup>23</sup>, І. Голосніченко<sup>24</sup>, М. Тернушак<sup>25</sup>, В. Колпаков<sup>26</sup>, В. Галунько<sup>27</sup>);

– застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності (Б. Авер'янов<sup>28</sup>, С. Стеценко<sup>29</sup>, С. Петков<sup>30</sup>, Н. Гришина<sup>31</sup>, С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова<sup>32</sup>, В. Галунько<sup>33</sup>);

– реалізації юрисдикції адміністративних судів (Б. Авер'янов<sup>34</sup>, С. Стеценко<sup>35</sup>, С. Петков<sup>36</sup>, І. Голосніченко<sup>37</sup>, М. Тернушак<sup>38</sup>, В. Колпаков<sup>39</sup>, Р. Ляшук<sup>40</sup>);

– внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій (Б. Авер'янов<sup>41</sup>, С. Стеценко<sup>42</sup>, Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Зуй<sup>43</sup>);

– проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування (Б. Авер'янов<sup>44</sup>, Н. Гришина<sup>45</sup>, Р. Ляшук<sup>46</sup>);

– розгляду судами справ про адміністративні правопорушення (Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Зуй<sup>47</sup>).

Розгляд викладеного вище дає підстави для висновку, що науковцями здійснено несистемні спроби уточнити предмет адміністративного права, ідея яких, на нашу думку, доволі часто зводилася до того, щоб адаптувати під вимоги сьогодення напрацювання радянських учених з окресленої проблематики або частково переказати праці своїх поперед-

<sup>22</sup> Авер'янов (н 14).

<sup>23</sup> Стеценко (н 1).

<sup>24</sup> І Голосніченко та М Стахурський та Н Золотарьова, *Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник* (І Голосніченко ред, ГАН 2005) 8-9.

<sup>25</sup> М Тернушак, 'Про предмет адміністративного права в контексті управлінської концепції в адміністративістці' [2017] 2(5) *Право і суспільство* 136.

<sup>26</sup> В Колпаков, 'Адміністративно-правові відносини: поняття та види' (2013) 1 *Юридичний науковий електронний журнал* 101.

<sup>27</sup> В Галунько, 'Предмет сучасного адміністративного права України' (2010) 2 *Форум права* 83.

<sup>28</sup> Авер'янов (н 14).

<sup>29</sup> Стеценко (н 1).

<sup>30</sup> Петков (н 7).

<sup>31</sup> Н Гришина, 'Щодо розуміння предмета адміністративного права' (2015) 19 *Вісник Харківського національного університету імені В Каразіна Право* 75.

<sup>32</sup> С Ківалов, *Адміністративне право України: навчальний посібник* (5-е вид, Фенікс 2011).

<sup>33</sup> Галунько (н 27).

<sup>34</sup> Авер'янов (н 14).

<sup>35</sup> Стеценко (н 1).

<sup>36</sup> Петков (н 7).

<sup>37</sup> Голосніченко та Стахурський та Золотарьова (н 24).

<sup>38</sup> Тернушак (н 25).

<sup>39</sup> Колпаков (н 26).

<sup>40</sup> Р Ляшук, 'Поняття предмета адміністративного права України' (2016) 4 *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції* 81.

<sup>41</sup> Авер'янов (н 14).

<sup>42</sup> Стеценко (н 1).

<sup>43</sup> Битяк (н 19).

<sup>44</sup> Авер'янов (н 14).

<sup>45</sup> Гришина (н 31).

<sup>46</sup> Ляшук (н 40).

<sup>47</sup> Битяк (н 19).

ників, особливо не намагаючись обґрунтувати новітні наукові підходи до вказаної проблематики у нових суспільних умовах. Негативно показовими у цьому ракурсі є, зокрема, праці І. Болокана<sup>48</sup>, Р. Ігоніна<sup>49</sup>, Р. Лящука<sup>50</sup>, Н. Гришиної<sup>51</sup>. Як наслідок, у літературі наявні висновки, які *не узгоджуються з реальним станом справ у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, гальмуючи тим самим подальший розвиток адміністративно-правової доктрини*. У контексті наведеного варто зупинитися на їх аналізі детальніше.

1. Насамперед помилковим вважаю твердження, що норми адміністративного права регулюють суспільні відносини, які виникають у внутрішньоорганізаційній діяльності державних підприємств. Адже управлінські відносини у цій сфері абсолютно нічим не відрізняються від відносин, що мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності суб'єктів приватного права, скажімо, в діяльності будь-якого ТОВ. Той факт, що вони розвиваються у межах суб'єкта, створеного державою, не впливає сам по собі на їх юридичну природу, яка залишається приватноправовою. Маємо розуміти та постійно пам'ятати, що “зона відповідальності” адміністративного права не виникає лише з огляду на наявність феномена “управління”, правовою основою для якого, як уже зазначалося, можуть бути норми різної правової природи, зокрема й норми приватного права.

2. Хибним з огляду на сутність, зміст і призначення конституційного принципу поділу державної влади вбачається висновок, що норми адміністративного права регулюють порядок здійснення адміністративного судочинства та судову процедуру притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності. Ідея вказаного принципу, з-поміж іншого, зводиться до того, що відокремленість і незалежність один від одного органів державної влади – парламенту, органів виконавчої влади та суду забезпечується завдяки існуванню для кожного з цих органів своєї нормативної бази діяльності. Статус парламенту і лише парламенту регулюється розділом IV Конституції України<sup>52</sup> та Законом України “Про Регламент Верховної Ради України”<sup>53</sup>; статус Кабінету Міністрів України визначається розділом VI Конституції України і Законом України “Про Кабінет Міністрів України”<sup>54</sup>, останні не мають жодного

<sup>48</sup> І Болокан, ‘Предмет адміністративного права: питання трансформації в доктринальних підходах’ [2016] 2(6) Науковий вісник Херсонського державного університету Юридичні науки 42.

<sup>49</sup> Ігонін (н 1).

<sup>50</sup> Ляшук (н 40).

<sup>51</sup> Гришина (н 31).

<sup>52</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

<sup>53</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. Ст. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

<sup>54</sup> Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 22.



стосунку до регулювання діяльності судів, правовий статус яких встановлюється іншим розділом Конституції України та законодавством про судоустрій. Із цього випливає, що *норми адміністративного права не можуть одночасно регулювати і діяльність суб'єктів публічного адміністрування, і діяльність органів судової влади під час здійснення ними правосуддя* як у справах адміністративної юрисдикції (адміністративний процес), так і у справах про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності. Норми адміністративного права “обслуговують” винятково діяльність суб'єктів публічного адміністрування. Спробу окремих авторів ввести до предмета адміністративного права суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням правосуддя, можна пояснити лише їх неготовністю відмовитися від радянської адміністративно-правової спадщини та повним ігноруванням сучасних конституційно-правових реалій побудови публічної влади в Україні. Ще у 2004–2005 рр.<sup>55</sup> я зазначав, що суспільні відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням правосуддя адміністративними судами (адміністративний процес), становлять предмет адміністративного процесуального права. Що ж до сфери адміністративної відповідальності, а точніше – її судової частини, то зроблений мною висновок має бути врахований під час роботи над новим кодексом про адміністративні проступки, який повинен регулювати винятково адміністративний (позасудовий) порядок притягнення фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності (такі відносини становлять предмет адміністративного права). Натомість існуючі сьогодні адміністративні правопорушення (найбільш небезпечні з них), рішення щодо яких приймає суд, мають бути переведені у групу кримінальних проступків (і тут я цілковито підтримую І. Бойко<sup>56</sup>) із наступним віднесенням таких суспільних відносин до предмета кримінального та кримінального процесуального права відповідно. Принагідно варто зазначити, що подібні позиції відстоюють і європейські науковці, зокрема французькі та німецькі, чітко й однозначно наголошуючи на неможливості введення до предмета адміністративного права відносин, пов'язаних зі здійсненням судочинства<sup>57</sup>.

3. Не можна погодитися також із наявними підходами до визначення кола обов'язкових учасників адміністративно-правових відносин. Переважна більшість авторів сьогодні переконана, що адміністративні

<sup>55</sup> Р Мельник, ‘Яким бути циклу адміністративно-правових дисциплін у юридичному навчальному закладі?’ (2004) 27 Вісник Національного університету внутрішніх справ 309; Р Мельник, ‘Адміністративно-процесуальное и административно-процедурное право как новые учебные дисциплины’ (2005) 3 Проблемы правоведения 47.

<sup>56</sup> Бойко (н 1).

<sup>57</sup> Г Брзбан, *Французское административное право* (С Боботов ред, Д Васильев и В Карпович пер, Прогресс 1988) 25-6; S Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht* (Verlag C H Beck 2006) 7.

правовідносини можуть виникнути лише за участю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або суб'єктів приватного права, яким зазначені органи делегували відповідні управлінські (владні) повноваження, та посадових осіб колективних суб'єктів публічної адміністрації. Сукупно таких суб'єктів пропонується об'єднати у межах категорії 'органи (суб'єкти) публічної адміністрації'<sup>58</sup>.

Неприйнятність такого підходу пояснюється передусім його неповнотою, адже адміністративно-правові відносини можуть виникати і реально виникають за участю й інших суб'єктів публічного права, про які чомусь зазначені вище автори не згадують. Маються на увазі: а) органи державної влади, що, не будучи органами виконавчої влади, здійснюють управлінську діяльність – Президент України, Національний банк України, національні комісії з регулювання природних монополій, Вища кваліфікаційна комісія суддів України тощо; б) державні установи, які не мають статусу органу державної влади, проте виконують управлінські функції, наприклад: Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд соціального захисту інвалідів; в) органи влади Автономної Республіки Крим, причому як представницький орган (Верховна Рада Автономної Республіки Крим), так і виконавчі органи, приміром: уряд, республіканські міністерства, комітети; г) суди у межах виконання зовнішніх позапроцесуальних функцій (надання доступу до публічної інформації); г) Верховна Рада України в межах виконання зовнішніх функцій, не пов'язаних із законодавчою діяльністю (розгляд звернень громадян). Усі ці органи разом із органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами делегованих повноважень становлять категорію "суб'єкти публічного адміністрування". Принагідно доцільно зазначити, що категорію "суб'єкт публічного адміністрування" варто розглядати не з інституційної, а з функціональної точки зору. Інакше кажучи, визначальним для віднесення того або іншого органу (особи) до кола суб'єктів публічного адміністрування є не його місце у системі публічної влади, а функції, які він виконує, і такі функції мають бути пов'язані з реалізацією публічного адміністрування (публічного управління).

4. Необґрунтованим убачається і висновок про те, що адміністративне право регулює тільки ті управлінські відносини, які виникають (складаються), розвиваються і припиняються у сфері державного управління<sup>59</sup>. А чому ж лише у сфері державного управління? Цілком очевидно, що державне управління сьогодні є різновидом управлінської діяльності, становлячи зміст категорії більш загального порядку – публічного

<sup>58</sup> Стеценко (н 1); Галуцько (н 27).

<sup>59</sup> Петков (н 7).

адміністрування. *Публічне адміністрування, або публічне управління* (ці категорії є синонімічними) складається з: народного управління (управління, що здійснюється безпосередньо народом); державного управління (управління, яке здійснюється органами державної влади та державними установами); республіканського управління (управління, що здійснюється органами влади Автономної Республіки Крим); муніципального управління (управління, яке здійснюється органами місцевого самоврядування); делегованого управління (управління, що здійснюється суб'єктами делегованих повноважень). Таким чином, не лише відносини, які виникають у процесі реалізації державного управління, а й усі ті з них, що проявляються у межах інших підвидів публічного адміністрування (управління), регулюються нормами адміністративного права, тобто становлять його предмет.

5. На особливу увагу в контексті розгляду видів суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, заслуговують відносини, пов'язані з реалізацією “*народного управління*”, тобто управління, яке здійснюється безпосередньо народом на підставі ч. 2 ст. 5 та ст. 38 Конституції України<sup>60</sup>. Окремо варто зауважити, що йдеться не лише про референдум та (чи) вибори, а й про всі інші можливі форми впливу народу на владу, приміром, мирні зібрання, протест (опір гнобленню<sup>61</sup>), обговорення проектів нормативних актів, громадську антикорупційну експертизу. Такі форми діяльності народу (народне управління) не можуть перебувати поза межами правового регулювання, адже на народ, як і на владу, поширює свою дію принцип верховенства права, який виключає (забороняє) юридичну невизначеність, свавілля, порушення основоположних прав учасників суспільних відносин, незалежно від того, хто є ініціатором тих чи інших відносин або їх учасником.

Думка про необхідність поширення адміністративно-правового регулювання на сферу народного управління не нова. Одним із перших її висловив А. Єлістратов ще на початку ХХ ст., вказавши, що для надання громадянину можливості безпосередньо висловлюватися щодо допустимості чи недопустимості прийнятих палатою законопроектів створюється інститут плебісциту або референдуму. Водночас складається й інший інститут – інститут народної ініціативи, за допомогою якого певна кількість громадян може змусити законодавче зібрання розробити та поставити на референдум проект щодо того чи іншого предмета<sup>62</sup>. Спроби поширити предмет адміністративного права на цю сферу робили деякі

<sup>60</sup> Конституція України (н 52).

<sup>61</sup> С. Погребняк і Е. Уварова, ‘Сопротивление угнетению Восстание Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека)’ (2013) 2 Право і громадянське суспільство 4.

<sup>62</sup> А. Елистратов, *Основные начала административного права* (Издание Г. А. Лемана 1914) 9.

автори і за радянських часів. Так, І. Пахомов вважав, що ‘предмет адміністративного права становлять відносини, пов’язані із залученням трудящих до державного управління’<sup>63</sup>.

Отже, з огляду на те, що, по-перше, адміністративне право є конкретизованим конституційним правом<sup>64</sup>; по-друге, у правовій державі, де визнається та діє принцип верховенства права, не може бути форм діяльності, виведених за межі правового регулювання; по-третє, народне управління має на меті не приватні, а публічні цілі, – суспільні відносини, які виникають у зв’язку з безпосередньою реалізацією влади Українським народом, мають бути введені до предмета адміністративного права<sup>65</sup>.

6. Тривалий час у літературі доводиться необхідність розмежування у предметі адміністративного права управлінської (владної) та публічно-сервісної (невладної) складових. Автором такого підходу, що його підтримує багато сучасних авторів, вважається В. Авер’янов<sup>66</sup>. Висловлюючи власне ставлення до цієї ідеї, наголошу на такому. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини (основа концепції людиноцентризму), як вказано у ч. 2 ст. 3 Конституції України, є головним обов’язком держави, що у сфері, яка підпадає під адміністративно-правове регулювання, виконується суб’єктами публічного адміністрування. З наведеного конституційного положення випливає очевидний висновок про те, що утвердження і забезпечення прав та свобод людини має проявлятися не в якійсь одній сфері функціонування вказаних суб’єктів, а в усіх існуючих. Інакше кажучи, концепція людиноцентризму має реалізовуватися не тільки у межах публічно-сервісної діяльності суб’єктів публічного адміністрування, а й там, де має місце обмеження правового статусу приватної особи. ‘Примус також може та повинен мати людське обличчя!’<sup>67</sup>.

Тож я виступаю проти штучного поділу адміністративно-правових відносин на управлінські (владні) та публічно-сервісні (невладні) й виділення у межах предмета адміністративного права їх відповідних підвидів. На моє переконання, усі суспільні відносини, які регулюються нормами адміністративного права, є управлінськими, тобто такими, що виникають у сфері публічного адміністрування (публічного управління). При цьому варто пам’ятати, що адміністрування (управління) не є синонімом слів “влада”, “примус”. Адміністрування (управління) – це лише

<sup>63</sup> Пахомов (н 3).

<sup>64</sup> F Werner, ‘Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht’ (1959) DVBI 527.

<sup>65</sup> Р Мельник, ‘Громадянське суспільство, держава та адміністративне право’ (2013) 8 Право України 227.

<sup>66</sup> В Авер’янов, ‘Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції’ (2006) 5 Право України 11.

<sup>67</sup> Р Мельник, ‘Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права’ (2015) 10 Право України 157.

одна з трьох основних форм діяльності (дві інші – законотворення та правосуддя) частини представників публічної влади<sup>68</sup>, яка здійснюється шляхом застосування (використання) як примусових (позбавлення ліцензії, застосування штрафу тощо), так і непримусових (приміром, адміністративний договір, надання дозволу) інструментів. З огляду на це немає жодних підстав для того, щоби розглядати адміністрування (управління) як явище, не сумісне із сучасним адміністративним правом та демократичною й правовою державою, і відділяти його (та відповідні відносини) від інших напрямів діяльності представників публічної влади. Таке розмежування не сприятиме цілісному розумінню як діяльності суб'єктів публічного адміністрування, так і адміністративного права, які, як уже наголошувалося, завжди й усюди мають сприяти утвердженню та забезпеченню прав і свобод людини. Що ж до розмежування різних за своєю спрямованістю та ставленням до прав і свобод людини та громадянина видів діяльності суб'єктів публічного адміністрування, то його необхідно робити лише у контексті аналізу інструментів їх діяльності, і насамперед адміністративних актів, які можуть бути обтяжуючими та сприяючими<sup>69</sup>. Ці особливості інструментів діяльності суб'єктів публічного адміністрування є важливими у контексті адміністративно-процедурного кодексу (закону), в якому (в тих країнах, де його прийнято) встановлені різні порядки для видання обтяжуючих та сприяючих актів<sup>70</sup>. При цьому відносини, що виникають у процесі видання різних видів актів, залишаються однотипними – адміністративно-правовими (управлінськими).

*Оновлення розуміння предмета адміністративного права – вимога сьогодення.* Сучасне адміністративне право виконує ті завдання, які були невідомі цій галузі права попереднього історичного періоду розвитку нашої правової системи. Концепція людиноцентризму, орієнтація на практику Європейського суду з прав людини, євроінтеграційні прагнення України, принцип верховенства права – це лише частина юридичних явищ і категорій, які визначають мету адміністративного права, впливають на внутрішню структуру та формують предмет його регулювання. Тому подальші кроки на шляху вдосконалення теоретичного арсеналу адміністративного права, – наголошує Є. Курінний, – потребують використання нестандартних, оригінальних підходів, наукової креативності

<sup>68</sup> Мельник та Бевзенко (н 8).

<sup>69</sup> Там само.

<sup>70</sup> Кымбат Дикамбаева, 'Правовая природа административного акта и его содержание' *Ежегодник публичного права 2016: Административный акт* (Инфотропик Медиа 2015) 37-45; Ларс Брокер, 'Отмена административных актов в соответствии с немецким законодательством' *Ежегодник публичного права 2016: Административный акт* (Инфотропик Медиа 2015) 196-205.

та відповідних їм інтелектуальних проривів<sup>71</sup>, що і має стати основою для оновлення розуміння предмета адміністративного права.

Осмислюючи предмет адміністративного права, науковці, як впливає, зокрема, з викладеного вище, одностайно наголошують на тому, що його (предмет) утворюють відповідні групи суспільних відносин. Тобто робиться висновок, що адміністративне право (норми адміністративного права) можуть регулювати винятково суспільні відносини, які виникають щонайменше між двома суб'єктами права. Ми всі так звикли до цієї ідеї, що навіть не сумніваємося у її достовірності й обґрунтованості, сприймаємо як аксіому.

Проте такий підхід до розуміння предмета адміністративного права вбачається деякою мірою вузькоглядним (неповним), оскільки залишає за межами відповідальності цієї галузі права чималу кількість правових явищ, які потребують регулювання саме нормами адміністративного права. У цьому аспекті я підтримую І. Бойко, яка слушно наголошує, що:

<...> норми права можуть закріплювати також повноваження суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції. Наприклад, низка законів зобов'язує органи, які здійснюють функції публічного управління, приймати підзаконні акти нормативно-правового характеру <...>. Виконуючи приписи законодавчих актів, уповноважені органи здійснюють певні дії, що мають односторонній характер і полягають у виконанні покладених на орган обов'язків. Вважаємо, що при цьому суб'єкти правотворчості не вступають у суспільні відносини з іншими суб'єктами права. Вони тільки виконують передбачені законодавством повноваження за певними правилами <...>. Таким чином, можемо стверджувати, що діяльність як сукупність активних дій із реалізації повноваження здійснюється як у правовідносинах, так і поза ними <...>. Це означає, що суспільні відносини, які є предметом галузі права, можуть існувати як у формі правовідносин, так і у вигляді діяльності уповноважених суб'єктів, фізичних і юридичних осіб<sup>72</sup>.

Наведене твердження І. Бойко повною мірою узгоджується з висловленими мною раніше міркуваннями щодо необхідності розширення предмета адміністративного права за допомогою відносин "усіченого" виду, які формуються у сфері управління об'єктами публічної власності<sup>73</sup>, тобто державним, республіканським (яке перебуває у віданні органів влади Автономної Республіки Крим) і муніципальним майном, яке разом ще називається "публічне майно". Цей напрям адміністративної діяльності є особливим, адже вплив із боку суб'єктів публічного адміністрування

<sup>71</sup> Курінний (н 1).

<sup>72</sup> Бойко (н 1).

<sup>73</sup> Мельник та Бевзенко (н 8).

спрямовується не на приватних осіб, не на інших суб'єктів публічної влади, а саме на майно, тобто об'єкти матеріального світу. У межах зазначених відносин відбувається вирішення юридичної долі таких об'єктів (наприклад: передача в оренду; забезпечення доступу до них приватних осіб; знищення; приватизація), що супроводжується виданням відповідного юридичного акта уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування. Юридичною підставою для таких рішень є, приміром, Закон України «Про управління об'єктами державної власності»<sup>74</sup>, який визначає повноваження органів виконавчої влади щодо, наприклад, передачі об'єктів державної власності у комунальну власність, згоди на передачу об'єктів із комунальної у державну власність тощо.

Висновки. Викладене вище уможливило висновок, що предмет адміністративного права на сучасному етапі розвитку цієї галузі права становлять зазначені нижче відносини.

Відносини, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом.

Відносини, що виникають між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування у разі, коли останній діє щодо приватної особи через використання одного чи сукупності адміністративно-правових інструментів\*. Однак, якщо суб'єкт публічного адміністрування виконує покладені на нього функції з використанням не адміністративно-правових інструментів, а інструментів приватного права, наприклад цивільних чи господарських правочинів, то відносини, які виникають між ним і приватною особою, не будуть адміністративно-правовими, тож і не входять до предмета адміністративного права.

Відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та іншим суб'єктом публічної влади, з яким перший із них не перебуває у відносинах підпорядкування (приміром, відносини між місцевою радою та місцевою державною адміністрацією щодо реалізації останньою повноважень, делегованих їй радою на підставі ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>75</sup>). Такі відносини визнані адміністративно-правовими і законодавцем, а саме у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України)<sup>76</sup>, у п. 3 ч. 1 ст. 19 якого встановлено, що спори між суб'єктами владних повноважень з приводу

<sup>74</sup> Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.

\* Під адміністративно-правовими інструментами або інструментами діяльності суб'єкта публічної адміністрації розуміється: нормативно-правовий акт; адміністративний акт; адміністративний договір; акт-план; фактична дія (акт-дія).

<sup>75</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 вересня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.

<sup>76</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. Ст. 35–37. Ст. 446.

реалізації їхньої компетенції у сфері управління розглядаються за правилами цього Кодексу, що пояснюються, зокрема, публічно-правовою (адміністративно-правовою) природою відповідних спірних відносин.

*Відносини, що виникають у межах внутрішньоорганізаційної діяльності органу публічної влади.* Питання організації функціонування органу публічної влади, розподілу компетенції між структурними підрозділами, надання повноважень тощо – усі вони визначаються нормами адміністративного права. При цьому ще раз варто наголосити, що йдеться лише про ті відносини, які виникають у внутрішньоорганізаційній діяльності не будь-якого суб'єкта права, а лише того, який має статус органу публічної влади, причому незалежно від того, йдеться про орган виконавчої чи законодавчої влади або про орган влади, який не віднесено до жодної з трьох гілок влади (наприклад, Національний банк України).

*Відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та "особливо підпорядкованими особами"* щодо зміни їх правового статусу (приміром, звільнення, покарання, встановлення обмежень). Корисним для розуміння адміністративно-правової природи цієї групи суспільних відносин убачається європейський досвід відповідного правового регулювання. Так, в Адміністративно-процесуальному кодексі Латвії передбачено, що у випадках, коли стосовно *особливо підпорядкованих адміністративній установі осіб*, тобто тих, хто більше за інших підлягає правилам внутрішнього розпорядку (публічні службовці, військовослужбовці, судді, студенти, школярі, користувачі громадських установ (бібліотек, музеїв тощо)), приймаються розпорядження (вказівки), які тягнуть за собою встановлення, зміну або припинення їх правового статусу, то у цьому разі мають місце адміністративно-правові відносини. Такі рішення вважаються адміністративними актами, адже вони суттєво зачіпають права та правові інтереси відповідних осіб. Зазначене означає, що ці рішення впливають на відповідну особу не лише як на працівника установи чи особу, яка особливо підпорядкована установі, або як на особистість, а й мають зовнішній вплив<sup>77</sup>.

Сформульований висновок надзвичайно корисний, наприклад, у контексті відповіді на запитання, поставлене свого часу Вищим адміністративним судом України перед членами науково-консультативної ради: 'Чи поширюється юрисдикція адміністративних судів на спори щодо оскарження дій посадових осіб виправної колонії, які розкривають та

<sup>77</sup> Кристине Коре-Перконе, 'Признаки адміністративного акта: в розумінні Адміністративно-процесуального закону Латвії і практики судів' *Ежегодник публічного права 2016: Адміністративний акт* (Инфотропик Медиа 2015) 51.



переглядають адресовану засудженому кореспонденцію?<sup>78</sup>. Щоб надати правильну відповідь, необхідно насамперед з'ясувати правову природу відносин, які виникають між посадовою особою виправної колонії та засудженим. І якщо ці відносини є адміністративно-правовими (входять до предмета адміністративного права), то такі справи мають розглядатися за правилами КАС України. На визначення правової природи зазначених відносин не впливає той факт, що особа відбуває покарання за злочин, тобто раніше була учасником кримінально-правових і кримінально-процесуальних відносин, адже останні закінчилися у момент набрання судовим рішенням законної сили. З моменту перебування у виправній колонії засуджений “знаходиться в особливому підпорядкуванні” суб'єкта публічного адміністрування, останній своїм рішенням обмежує (змінює) правовий статус приватної особи, втручаючись в її конституційне право на таємницю кореспонденції. Такі відносини з огляду на це необхідно визнати адміністративно-правовими, включивши їх до предмета адміністративного права. Захист права приватної особи, порушеного у межах вказаних відносин, має здійснюватися за правилами КАС України.

*Відносини, пов'язані з управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном), як-то:* 1) публічними речами загального користування (природні об'єкти загального користування, дороги загального користування, площі, мости тощо); 2) публічними речами спеціального користування (водні ресурси для спеціального використання); 3) публічними речами, що перебувають у розпорядженні суб'єктів публічного адміністрування (навчальні заклади, музеї, лікарні тощо); 4) службовим майном (наприклад, службові будівлі, зброя працівника поліції); 5) грошовими коштами (приміром, бюджетні кошти); 6) корпоративними права держави, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; 7) публічною інформацією<sup>79</sup>.

*Відносини, пов'язані з матеріальною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування за шкоду, завдану приватній особі рішенням (дією).* Вказаний вид суспільних відносин у контексті предмета адміністративного права не можна назвати зовсім новим, адже він уже піддавався відповідному аналізу у працях А. Єлістратова (1914 р.)<sup>80</sup>, О. Євтіхієва

<sup>78</sup> Визначення юрисдикції спорів щодо розгляду справ про оскарження дій посадових осіб виправної колонії, які розкривають та переглядають адресовану засудженому кореспонденцію: узагальнений науково-консультативний висновок Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України. URL: [http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi\\_vusnovky/vipravni\\_kolonii/](http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/vipravni_kolonii/) (дата звернення: 28.02.2018).

<sup>79</sup> Р. Мельник и другие, *100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву: учебное пособие* (Р. Мельник ред, Юринком Интер 2017) 222-5.

<sup>80</sup> Елистратов (н 62).

(1925 р.)<sup>81</sup>, М. Карадже-Іскрова (1936 р.)<sup>82</sup> та ін. Розглядаючи матеріальну відповідальність представників влади, учені переконували, що цей інститут має регулюватися нормами саме адміністративного права. Однак належно визнаною і закріпленою у радянській доктрині та практиці нормативного регулювання ця теорія не була, оскільки не узгоджувалася з концепцією тоталітарної держави, яка виключала відповідальність влади перед приватною особою.

Необхідність урегулювання відносин, пов'язаних із матеріальною відповідальністю суб'єктів публічного адміністрування за шкоду, завдану приватній особі рішенням (дією), нормами адміністративного права, впливає з різних обставин. *По-перше*, правовою основою зазначеного інституту є ст. 56 Конституції України, якою встановлено, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Таке конституційне положення, враховуючи те, що воно регулює взаємовідносини приватної особи із суб'єктами публічного адміністрування, має бути конкретизоване саме нормами адміністративного права, бо цивільне право визначає умови й порядок позадоговірної відповідальності за завдану шкоду, яка виникає у межах відносин між суб'єктами права, що мають однаковий правовий статус. На переконання європейських авторів, норми адміністративного права у цій сфері більш ефективно, ніж норми цивільного, сприятимуть тому, щоб постраждала особа не залишилася ні з чим через можливу відсутність майна у чиновника, який завдав шкоду; адже держава завжди здатна нести відповідальність. Окрім того, такий особливий (адміністративний) порядок матеріальної відповідальності слугує й інтересам чиновника, оскільки останній нічим не ризикує, якщо може виникнути обов'язкова особиста відповідальність, і тому він готовий приймати рішення при виконанні ним публічних завдань<sup>83</sup>. Побіжно варто зазначити, що у цій сфері спостерігається одночасна дія норм і адміністративного, і цивільного права, які у певних межах доповнюють одна одну. *По-друге*, як свідчить досвід західноєвропейських країн, інститут матеріальної відповідальності суб'єктів публічного адміністрування закріплено у межах Загального

<sup>81</sup> А Евтихийев, *Основы советского административного права* (Юридическое издательство НКЮ УССР 1925) 325-31.

<sup>82</sup> N Karadsche-Iskrow, 'Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917' (1936) 23 Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 136.

<sup>83</sup> М Демкова та інші, *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади* (Д Український ред, Конус-Ю 2007) 39-44.

адміністративного права<sup>84</sup>. *По-третє*, на необхідність запровадження саме публічно-правового механізму відшкодування завданої приватній особі шкоди рішеннями (діями) суб'єктів публічного адміністрування вказується також і у документах Ради Європи<sup>85</sup>.

*Регулювання фактичних дій.* Суб'єкти публічного адміністрування під час виконання покладених на них повноважень вчиняють (здійснюють) різноманітні фактичні дії, які не викликають юридичних наслідків, зокрема й для приватних осіб, тож у цьому разі не виникає і жодних правовідносин. Фактичні дії, таким чином, викликають лише фактичні (реальні), а не юридичні наслідки. Йдеться, наприклад, про: патрулювання вулиць поліцією; інформування населення про поширення інфекційної хвороби. Проте такі фактичні дії не можуть здійснюватися у довільному порядку, оскільки це суперечило б ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка вимагає, щоб будь-які дії суб'єктів публічного адміністрування здійснювалися на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Викладене й обумовлює необхідність їх регулювання нормами адміністративного права, а отже, і включення до предмета зазначеної галузі права.

*Регулювання юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин.* Йдеться про ту частину норм адміністративного права, які закріплюють за суб'єктами публічного адміністрування повноваження і надають приватним особам права та (чи) покладають на них обов'язки адміністративно-правового характеру, якими вони можуть і не скористатися (не виконати) або виконувати без вступу у правовідносини з іншими суб'єктами<sup>86</sup>. Проте регулювання юридичного статусу є важливим та необхідним для потенційного виникнення правовідносин, тому він (статус) має знайти закріплення у нормах адміністративного права.

Насамкінець хотілося б закликати наукову спільноту не боятися критично підходити до напрацювань наших попередників, активно генерувати нові концепції, але час від часу переглядати їх на відповідність постійно змінюваним запитам практики правозастосування. Переконаний, що це є найкращим способом формування цілісної і змістовної правової доктрини адміністративного права.

<sup>84</sup> Detterbeck (n 57).

<sup>85</sup> Рекомендація R (84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за причинену шкоду 28 лютого 1984 р.: прийнята Комітетом Міністрів 11 вересня 1984 року на 375-й нараді заступників міністрів. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_126](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_126) (дата звернення: 01.03.2018).

<sup>86</sup> Бойко (n 1).

## REFERENCES

### List of legal documents

#### Legislation

1. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [The Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 6 lypnia 2005 r. № 2747-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* 2005. № 35–37. St. 446 (in Ukrainian).
2. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141 (in Ukrainian).
3. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [On the Cabinet of Ministers of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 27 liutoho 2014 r. № 794-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* 2014. № 13. St. 22 (in Ukrainian).
4. Pro mistsevi derzhavni administratsii [On Local Public Administrations]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 9 veresnia 1999 r. № 586-XIV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* 1999. № 20. St. 190 (in Ukrainian).
5. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy [On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 10 liutoho 2010 r. № 1861-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* 2010. № 14, № 14–15, № 16–17. St. 133 (in Ukrainian).
6. Pro upravlinnia ob'iektamy derzhavnoi vlasnosti [On the Management of State Property]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 21 veresnia 2006 r. № 185-V. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2006. № 46. St. 456 (in Ukrainian).
7. Rekomendatsiia R (84) 15 Komitetu Ministriv derzhavam-chlenam stosovno publichno-pravovoi vidpovidalnosti za prychnenu shkodu 28 liutoho 1984 r. [Recommendation R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability for the Inflicted Damage February 28, 1984]: pryiniata Komitetom Ministriv 11 veresnia 1984 roku na 375-i naradi zastupnykiv ministriv [Adopted by the Committee of Ministers on September 11, 1984 at the 375<sup>th</sup> Meeting of the Ministers' Deputies]. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_126](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_126) (accessed: 01.03.2018) (in Ukrainian).

#### Cases

8. Vyznachennia yurysdyksii sporiv shchodo rozghliadu sprav pro oskarzhennia dii posadovykh osib vypravnoi kolonii, yaki rozkryvaiut ta perehliadaiut adresovanu zasudzhenomu korespondentsiiu [Determining the Jurisdiction of Disputes Relating to Consideration of Cases Appealing Against Actions of Penal Colony Officers Who Open and Review the Correspondence Addressed to a Prisoner]: uzahalnenyi naukovo-konsultatyvnyi vysnovok Naukovo-konsultatyvnoi rady pry Vyshchomu administratyvnomu sudi Ukrainy [Summarized Scientific Advisory Opinion of the Scientific Advisory Council at the Higher Administrative Court of Ukraine]. URL: [http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi\\_vusnovky/vipravni\\_kolonii/](http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/vipravni_kolonii/) (accessed: 28.02.2018) (in Ukrainian).

### Bibliography

#### Authored books

9. Detterbeck S, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht* (Verlag CH Beck 2006) (in German).

10. Elistratov A, *Osnovnye nachala administrativnogo prava [Basic Principles of Administrative Law]* (Izdanie G A Lemana 1914) (in Russian).
11. Evtihiev A, *Osnovy sovetskogo administrativnogo prava [Foundations of Soviet Administrative Law]* (Juridicheskoe izdatel'stvo NKJu USSR 1925) (in Russian).
12. Kivalov S, *Administratyvne pravo Ukrainy: navchalnyi posibnyk [Administrative Law of Ukraine: Training Manual]* (5-e vyd, Feniks 2011) (in Ukrainian).
13. Ostapenko O ta Kisl Z ta Kovaliv M, *Administratyvne pravo Ukrainy: navchalnyi posibnyk [Administrative Law of Ukraine: Training Manual]* (3-te vyd, Alerta 2011) (in Ukrainian).
14. Pakhomov I, *Radianske administratyvne pravo: Zahalna chastyna: pidruchnyk [Soviet Administrative Law: General Section: Textbook]* (Vydavnytstvo Lvivskoho universytetu 1962) (in Ukrainian).
15. Petrov G, *Sushhnost' sovetskogo administrativnogo prava [The Essence of Soviet Administrative Law]* (Izdatel'stvo Leningradskogo universiteta 1959) (in Russian).

*Parts of the books*

16. Kymbat Dikambaeva, 'Pravovaja priroda administrativnogo akta i ego sodержanie' ['Legal Nature of Administrative Act and Its Contents'] *Ezhegodnik publichnogo prava 2016: Administrativnyj akt* (Infotropik Media 2015) (in Russian).
17. Lars Broker, 'Otmena administrativnyh aktov v sootvetstvii s nemeckim zakonodatel'stvom' ['Abolition of Administrative Acts under German Law'] *Ezhegodnik publichnogo prava 2016: Administrativnyj akt* (Infotropik Media 2015) (in Russian).
18. Kristine Kore-Perkone, 'Priznaki administrativnogo akta: v ponimanii Administrativno-processual'nogo zakona Latvii i praktiki sudov' ['Signs of an Administrative Act: in the Understanding of Latvia's Administrative Procedural Law and Court Practice'] *Ezhegodnik publichnogo prava 2016: Administrativnyj akt* (Infotropik Media 2015) (in Russian).

*Edited and translated books*

19. Aver'ianov V ta inshi, *Administratyvne pravo Ukrainy: akademichnyi kurs: pidruchnyk [Administrative Law of Ukraine: Academic Course: Textbook]*, t 1: Zahalna chastyna [General Section] (Aver'ianov V red, Yurydychna dumka 2004) (in Ukrainian).
20. Bitjak Ju i drugie, *Sovetskoe administrativnoe pravo: uchebnik [Soviet Administrative Law: Textbook]* (Pavlovskij R red, Vishha shkola 1986) (in Russian).
21. Brjeban G, *Francuzskoe administrativnoe pravo [French Administrative Law]* (Bobotov S red, Vasil'ev D i Karpovich V per, Progress 1988) (in Russian).
22. Bytiak Yu ta inshi, *Administratyvne pravo: pidruchnyk [Administrative Law: Textbook]* (Bytiak Yu ta Harashchuk V ta Zui V red, Pravo 2010) (in Ukrainian).
23. Demkova M ta inshi, *Vidshkoduvannia v pozasudovomu poriadku shkody, zavdanoi derzhavoiu abo orhanamy vlady [Extrajudicial Compensation of the Damage Caused by the State or Public Authorities]* (Ukrainskyi D red, Konus-Iu 2007) (in Ukrainian).
24. Holosnichenko I ta Stakhurskyi M ta Zolotarova N, *Administratyvne pravo Ukrainy: osnovni poniattia: navchalnyi posibnyk [Administrative Law of Ukraine: Basic Concepts: Training Manual]* (Holosnichenko I red, HAN 2005) (in Ukrainian).
25. Melnyk R ta Bevenko V, *Zahalne administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk [Common Administrative Law: Training Manual]* (Melnyk R red, Vaite 2014) (in Ukrainian).
26. Mel'nik R i drugie, *100 otvetov na 100 voprosov po Obshhemu administrativnomu pravu: uchebnoe posobie [100 Answers to 100 Questions on Common Administrative Law: Training Manual]* (Mel'nik R red, Jurinkom Inter 2017) (in Russian).

*Journal articles*

27. Karadsche-Iskrow N, 'Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917' (1936) 23 Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 136 (in German).
28. Werner F, 'Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht' (1959) DVBI 527 (in German).
29. Arzhanov M, 'O principah postroenija sistemy sovetskogo socialisticheskogo prava' ['On the Principles Underlying the System of Soviet Socialist Law'] (1939) 3 Sovetskoe gosudarstvo i pravo 26 (in Russian).
30. Aver'ianov V, 'Nova doktryna ukrainskoho administratyvnoho prava: kontseptualni pozytsii' ['A New Doctrine of Ukrainian Administrative Law: Conceptual Positions'] (2006) 5 Pravo Ukrainy 11 (in Ukrainian).
31. Boiko I, 'Do pytannia pro predmet administratyvnoho prava' ['On the Issue of the Subject Matter of Administrative Law'] (2016) 1 Administratyvne pravo i protses 5 (in Ukrainian).
32. Bolokan I, 'Predmet administratyvnoho prava: pytannia transformatsii v doktrynalnykh pidkhodakh' ['Subject Matter of Administrative Law: Issues of Doctrinal Approaches Transformation'] [2016] 2(6) Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu Yurydychni nauky 42 (in Ukrainian).
33. Halunko V, 'Predmet suchasnoho administratyvnoho prava Ukrainy' ['Subject Matter of Modern Administrative Law of Ukraine'] (2010) 2 Forum prava 83 (in Ukrainian).
34. Hryshyna N, 'Shchodo rozuminnia predmeta administratyvnoho prava' ['On the Understanding of the Subject Matter of Administrative Law'] (2015) 19 Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V Karazina Pravo 75 (in Ukrainian).
35. Ihonin R, 'Predmet administratyvnoho prava v umovakh transformatsii vitchyznianoï systemy prava' ['Subject Matter of Administrative Law in the Context of the National Law System Transformation'] [2015] (2) 2 Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu Yurydychni nauky 126 (in Ukrainian).
36. Kolomoiets T, 'Administratyvno-protsesualne pravo – samostiina haluz natsionalnoho prava (v aspekti poshuku novoi modeli predmeta administratyvnoho prava Ukrainy)' ['Administrative Procedural Law as an Independent Branch of National Law (from the Perspective of Searching for a New Model of the Subject Matter of Administrative Law in Ukraine)'] (2016) 1 Publichne pravo 27 (in Ukrainian).
37. Kolpakov V, 'Administratyvno-pravovi vidnosyny: poniattia ta vydy' ['Relations at Administrative Law: Concepts and Types'] (2013) 1 Yurydychni naukovyi elektronnyi zhurnal 101 (in Ukrainian).
38. Kurinnyi Ye, 'Ob'iekt ta predmet ukrainskoho administratyvnoho prava: zmistovna ta aksiolohichna sutnist katehoriï' ['The Object and Subject Matter of the Ukrainian Administrative Law: Substantive and Axiological Essence of Categories'] (2016) 1 Publichne pravo 43 (in Ukrainian).
39. Liashuk R, 'Poniattia predmeta administratyvnoho prava Ukrainy' ['The Concept of the Subject Matter of Administrative Law in Ukraine'] (2016) 4 Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii 81 (in Ukrainian).
40. Melnyk R, 'Iakym buty tsyклу administratyvno-pravovykh dystsyplin u yurydychnomu navchalnomu zakladi?' ['What Should the Cycle of Administrative Law Disciplines be at a Law School?'] (2004) 27 Visnyk Natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav 309 (in Ukrainian).
41. – –, 'Administrativno-protsesual'noe i administrativno-procedurnoe pravo kak novye uchebnye discipliny' ['Administrative Process and Administrative Procedure Law as New Academic Disciplines'] (2005) 3 Problemy pravovedeniya 47 (in Russian).

42. – –, ‘Hromadianske suspilstvo, derzhava ta administratyvne pravo’ [‘Civil Society, the State and Administrative Law’] (2013) 8 Pravo Ukrainy 227 (in Ukrainian).
43. – –, ‘Kontsepsiia liudynotsentryzmu u suchasni doktryni administratyvnoho prava’ [‘The Human-Centrism Concept in the Modern Administrative Law Doctrine’] (2015) 10 Pravo Ukrainy 157 (in Ukrainian).
44. Panova N, ‘Nekotorye voprosy vlianiia administrativnogo prava na razvitie otnoshenii gosudarstvennogo upravleniia v Ukraine’ [‘Some Issues of the Impacts of Administrative Law on the Development of Public Administration Relations in Ukraine’] [2011] 24(2) Uchenye zapiski Tavricheskogo nacional'nogo universiteta imeni V I Vernadskogo Juridicheskie nauki 144 (in Russian).
45. Pietkov S, ‘Predmet administratyvnoho prava – konstanta v protsesi transformatsii suspilno-politychnykh vidnosyn’ [‘Subject Matter of Administrative Law as a Constant in the Process of Socio-Political Relations Transformation’] (2016) 1 Publichne pravo 35 (in Ukrainian).
46. Pogrebnjak S i Uvarova E, ‘Soprotivlenie ugneteniju Vosstanie Revoljucija (teoretiko-pravovoj analiz v svete doktriny prav cheloveka)’ [‘Resistance to Oppression Uprising Revolution (Theoretical and Legal Analysis from the Perspective of the Human Rights Doctrine)’] (2013) 2 Pravo i gromadjans'ke suspil'stvo 4 (in Russian).
47. Stetsenko S, ‘Suchasnyi pohliad na predmet administratyvnoho prava’ [‘Modern View on the Subject Matter of Administrative Law’] (2016) 1 Publichne pravo 20 (in Ukrainian).
48. Ternushchak M, ‘Pro predmet administratyvnoho prava v konteksti upravlinskoj kontseptsii v administratyvistitsi’ [‘On the Subject Matter of Administrative Law in the Context of the Management Concept in Administrativistics’] [2017] 2(5) Pravo i suspilstvo 136 (in Ukrainian).

*Dissertations*

49. Hrytsenko Ivan, ‘Stanovlennia i rozvytok naukovykh pohliadiv na osnovni instytuty vitchyznianoho administratyvnoho prava’ [‘Establishment and Development of Scientific Views on the Main Institutions of National Administrative Law’] (dys d-ra yuryd nauk, Kharkivskyi natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav 2008) (in Ukrainian).

Roman Melnyk

SUBJECT MATTER OF ADMINISTRATIVE LAW

ABSTRACT. Accurate and appropriate understanding of the subject matter of administrative law is crucial for the administrative justice domain, since the subject matter of administrative law allows setting precise limits of jurisdiction of administrative courts. The subject matter of administrative law is also the determining factor for the purpose of administrative law study by students and for making of administrative law research. All this necessitates the formulation of a complete and perfect theory (concept) of the subject matter of administrative law.

The purpose of this article is to formulate the author's conception of the subject matter of administrative law from the perspective of the analysis of historical experience and in the context of a critical study of works by modern administrative law scholars.

The article offers the analysis of scientific works by Soviet scholars focused on the essence and contents of the subject matter of administrative law. The author succeeded in establishing and explaining the reasons for introduction of the category “subject matter of legal regulation” into the scientific use which was done by Professor N. Arzhanov in contrast to the Western theory dividing law into public and private. The author believes that the concept of subject matter and method of legal regulation proposed by Soviet scholars as a criterion for differentiation of branches of law is far-fetched and unsustainable. To resolve this issue, as noted in the article, scholars and legal practitioners should be guided by relevant theories developed by European authors and tested by law administration practice, such as the theory of subordination, the special legal theory and the two-stage theory.

The author proves that it is impossible to include into the subject matter of administrative law social relations arising within intra-organizational activities of public enterprises; as well as those associated with the implementation of administrative justice and the judicial procedure of making individuals liable under administrative law. Elaborating on the formulated conclusions, the author emphasizes the need for a significant expansion of the subject matter of administrative law, which, in the author’s opinion, is comprised not only by respective social relations.

Finally, the conclusion is made that the subject matter of modern administrative law is made up by: relations arising in the course of direct exercise of power by the Ukrainian people; relations arising between an individual and a subject of public administration when the latter acts with regard to an individual using one or a combination of legal administrative instruments; relations arising between a subject of public administration and another subject of public authority, with which the former is not in the relations of subordination; relations arising within the framework of intra-organizational activities of a public body; relations arising between a subject of public administration and “special subordinates”; relations associated with management of items of public property (public assets); relations relating to pecuniary liability of a public administration subject for the damage caused to an individual by a decision (action); regulation of factual actions; regulation of legal status of subjects of relations at administrative law.

KEYWORDS: administrative law; subject matter of administrative law; subject matter and method of legal regulation; social relations; relations at administrative law.