

УДК 342.95

**В. К. Колпаков**, доктор юридичних наук, професор,  
начальник кафедри адміністративного права  
і процесу КНУВС

### АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ І ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

*У статті здійснено аналіз еволюційних процесів суспільних відносин, що традиційно включалися в предмет адміністративного права. З'ясовано об'єктивні обставини, які спонукають до його реформування, в тому числі оновлення інституту адміністративної відповідальності. Сформовано оновлену характеристику предмета цієї галузі права.*

*В статті осуществлен анализ эволюционных процессов общественных отношений, которые традиционно включаются в предмет административного права. Установлены объективные обстоятельства, которые побуждают к его реформированию, в том числе к обновлению института административной ответственности. Сформулирована обновленная характеристика предмета этой отрасли права.*

*The analysis of the evolutionary social relations and processes was carried out. These relations and processes were traditionally included into the subject of administrative law. The objective conditions of their reforming are cleared up together with the modernization of the administrative responsibility institute. The new characteristics of the subject in this branch of law is formed.*

**Ключові слова.** Система права, предмет адміністративного права, адміністративно-правові відносини, адміністративна відповідальність.

**Вступ.** Одним з кардинальних питань сучасного українського адміністративного права є визначення його предмета відповідно до оновлення ролі цієї галузі у поглибленні процесів формування правової держави і громадянського суспільства.

**Постановка завдання.** Мета цієї статті – аналіз еволюційних процесів суспільних відносин, що традиційно включалися в предмет адміністративного права, з'ясування об'єктивних обставин, що спонукають до його реформування, в тому числі оновлення інституту адміністративної відповідальності, і на основі цього – формування оновленої характеристики предмета цієї галузі права.

**Результати дослідження.** У радянський період предмет адміністративного права подавався як відносини сфери державного управління або виконавчо-розпорядчої діяльності [1, 86]. Такий підхід, з деякими інтерпретаціями, зберігався до 90-х рр. минулого століття. У всякому разі Ю. М. Козлов у 1995 р. його предметом визначає відносини, які виникають, змінюються і припиняються у сфері державного управління [2, 18].

Під впливом такого розуміння предмета адміністративного права починає формуватися українська концепція цієї юридичної галузі.

На першому етапі знання про предмет в українському адміністративному праві базується на традиціях радянської правової школи. Відповідно до них зміст предмета адміністративного права становлять однорідні відносини державно-управлінської спрямованості. У зазначеному аспекті найбільш характерною можна вважати позицію Л. В. Ковалю. Він свого часу писав, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають при здійсненні державного управління [3, 6].

© В. К. Колпаков, 2009

Другий етап становлення предмета адміністративного права характеризується тим, що знання про нього накопичуються в умовах докорінних змін у соціальній та економічній сферах. На їх підґрунті формуються нові за змістом суспільні відносини. Як результат, виникає нагальна потреба в їх юридичному забезпеченні.

У свою чергу, правове осмислення нових закономірностей суспільного розвитку спонукає до нового розуміння ролі права і зв'язків між державою та громадянином. У новому праворозумінні державоцентризм і патерналізм, які становлять ідеологію “традиційного” радянського адміністративного права, приєднуються до інших маргінальних доктрин.

Таким чином, об'єктивні обставини змушують до реформування адміністративного права, визначення його місця і з'ясування ролі в теоретичному і нормативному обслуговуванні процесів державотворення, у формуванні правової держави. Стає зрозуміло, що розв'язання виниклих проблем неможливе без переосмислення та оновлення предмета цієї галузі права.

На наш погляд, принципове значення для оновлення поняття предмета адміністративного права мали два теоретичних висновки, зроблені на розвиток ідей Концепції адміністративної реформи в Україні. По-перше, це висновок, що адміністративне право не може розвиватися як моноцентрична галузь, тобто як така, котра має єдиний системотвірний нормативний центр [4, 193]; по-друге, висновок про те, що адміністративне право поліструктурне [4, 85].

Українське адміністративне право у ролі важливого системотвірного компонента сприйняло відносини, що виникають за ініціативою підвладної сторони [5, 12]. Вони були впроваджені у вітчизняну адміністративно-правову теорію під назвою реординаційних відносин [6, 37].

На базі цих здобутків поняття предмета адміністративного права стає ширшим і виходить за межі державного управління. Про це свідчать насамперед його визначення у навчальній літературі. Так, у підручнику за редакцією О. М. Бандурки він подається як правові відносини, що складаються здебільшого в державному управлінні [7, 59–60]. У підручнику за редакцією Ю. П. Битяка до предмета адміністративного права включено відносини: а) пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади; б) внутрішньоорганізаційною діяльністю державних органів, підприємств, установ, організацій; в) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; г) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; д) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [8, 25–26]. Формулюються також поняття предмета адміністративного права як відносини, що складаються у сфері публічного управління [9, 34] і в процесі організації та функціонування органів державного управління [10, 8].

У наукових джерелах ретельно досліджуються тенденції розвитку адміністративного права, теоретично обґрунтовується нова структура його предмета управління [11, 27]. У результаті само адміністративне право постає галуззю публічно-правового регулювання, яка забезпечує функціонування публічної адміністрації [12, 37, 40–41, 61, 65, 66, 72, 73, 77–82 тощо].

Отже, на другому етапі розвитку знань про предмет адміністративного права стає зрозумілим таке:

– по-перше, до предмета адміністративного права входять не лише відносини державного управління, а й інші управлінські відносини. Їх сукупність утворює відносини публічного управління;

– по-друге, крім управлінських, до нього входять відносини, які виникають при здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства. Це відносини відповідальності суб'єктів владних повноважень за неправомірні діяння;

– по-третє, до нього входять відносини відповідальності за порушення встановлених правил – відносини адміністративної відповідальності;

– по-четверте, до предмета адміністративного права входять відносини, які виникають за ініціативою суб'єктів, що не мають владних повноважень, при їх зверненні до орга-

нів публічної адміністрації (відносини реордінації). У подальшому вони дістають назву “сервісних” відносин, відносин публічних або адміністративних послуг [13].

Третій етап встановлення предмета адміністративного права – це узагальнення й систематизація теоретичних та емпіричних даних, застосування системного підходу як методу дослідження накопиченого матеріалу.

Центральним питанням на цьому етапі стало з’ясування наявності або відсутності в сукупності структурних компонентів предмета адміністративного права інтегративних якостей. Його принципова важливість обумовлена тим, що відсутність таких якостей робила зазначену сукупність конгломеративним утворенням, фактично ставила під сумнів їх єдність, а значить існування предмета у новому форматі. Наявність інтегративних якостей незаперечно свідчила, що ця сукупність є системою і має всі підстави розглядатися як предмет галузі права.

З цього приводу необхідно зазначити, що в радянській правовій доктрині предмет адміністративного права подається системним утворенням. Проте існувала й інша позиція. Так, Ц. А. Ямпольська обґрунтовувала, що адміністративне право не спрямовано на формування цілісної структури у масштабах свого предмета [14, 99]. Інтегративний характер взаємодії його складових дослідники доводили на підставі таких ознак: а) усі відносини предмета – однотипні; б) усі відносини предмета є відносинами влади й підпорядкування; в) усі відносини предмета виникають у результаті здійснення державного управління чітко визначеними структурами – органами державного управління.

Жодної з вищенаведених інтегративних ознак немає в сукупності нових структурних складових предмета сучасного українського адміністративного права. Аж ніяк не можна назвати однотипними відносини адміністративних послуг і відносини відповідальності. Не є вони також відносинами влади й підпорядкування. Далеко не всі відносини оновленого предмета виникають у результаті здійснення державного управління.

Сукупність відносин, які в оновленому вимірі регулюються адміністративним правом, перетворюють на систему, а значить і на предмет галузі, інші чинники. Це категорії “публічна адміністрація” і “відносини адміністративних зобов’язань”.

“Публічна адміністрація” вже фактично займає місце, яке в радянському адміністративному праві належало категорії “державне управління”. Зараз наукове осмислення й подальша розробка теорії публічної адміністрації стало одним з головних напрямків доктринального оновлення адміністративного права України, важливим підґрунтям його трансформації в сучасну юридичну галузь європейського змісту.

Цей рух не проста зміна термінів. Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління, як за юридичним наповненням, так і за ідеологічною сутністю. Її становлення і визнання ставить крапку на спробах пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави, держави, де нормативно визнається її відповідальність перед людиною, де права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн у більшості випадків визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Таке її розуміння актуальне і для української правової системи.

Слід також зазначити, що поняття публічної адміністрації не нове для українського права. Воно наявне у працях українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи. Так, Ю. Л. Панейко у праці “Теоретичні основи самоврядування” (1963) писав, що основа адміністративного права полягає в регулюванні організації та діяльності публічної адміністрації [15, 93].

Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри – функціональний та організаційно-структурний. При функціональному підході це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким

інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію.

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування [16, 196]. З наведеного випливає, що публічну владу в Україні здійснюють такі органи:

– по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах;

– по-друге, всі органи та установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди та ін.;

– по-третє, всі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування. Наприклад, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо.

Таким чином, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах. Усе це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин.

Наступним системотвірним для предмета адміністративного права чинником є категорія “відносини адміністративних зобов'язань”. Сутність цих відносин обумовлена змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України. З них випливає, що публічна адміністрація при утворенні бере на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. У ході їх реалізації виникають відносини, які пропонується позначити як “відносини адміністративних зобов'язань”.

Саме відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством виступають предметом адміністративно-правового регулювання, або предметом адміністративного права. Цією категорією – відносинами адміністративних зобов'язань – об'єднуються чотири типи відносин, які входять до предмета адміністративного права. Це відносини:

– публічного управління;

– адміністративних послуг;

– відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність;

– відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил.

Характерною ознакою усіх вищезазначених видів адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження, тобто має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення.

Розглянемо кожний з перелічених видів відносин.

*Відносини публічного управління* виникають у ході публічно-управлінської діяльності. У загальному вигляді управління – це діяльність суб'єкта, що виявляється в цілеспрямованому впливі на об'єкт з метою приведення його у бажаний для суб'єкта стан. Таким чином, управління характеризується взаємодією суб'єкта й об'єкта управління за допомогою управлінського впливу і зворотних зв'язків. Публічне управління складається з: а) державного управління; б) самоврядування; в) громадського управління.

*Відносини адміністративних послуг, або “сервісні” відносини.* Такі відносини виникають у зв’язку зі зверненнями фізичних, юридичних або інших колективних осіб до носія владних повноважень щодо реалізації суб’єктом звернення своїх прав, свобод та законних інтересів шляхом прийняття владного рішення. В українському адміністративному праві вони отримали назву реординаційних відносин.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб’єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

У чинному законодавстві нині можна виділити такі групи адміністративних послуг за їх предметом:

1) видача дозволів (наприклад: на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), в тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад: акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров’я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

2) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад: реєстрація актів громадянського стану, суб’єктів підприємницької діяльності, автомо-транспортних засобів), у тому числі легалізація суб’єктів (наприклад, легалізація об’єднань громадян);

3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

4) соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій).

*Відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність.* Такі відносини виникають у зв’язку з наявністю публічно-правового спору щодо правомірного використання владних повноважень публічною адміністрацією. У таких випадках порушується адміністративна справа (справа адміністративної юрисдикції), де відповідачем виступає суб’єкт владних повноважень.

Справи адміністративної юрисдикції розглядаються за нормами адміністративного судочинства, які встановлені Кодексом адміністративного судочинства України (від 6 липня 2005 р.). Відповідно до нього справа адміністративної юрисдикції (або адміністративна справа) – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб’єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Порушуються такі справи за адміністративним позовом. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб’єкти владних повноважень. Відповідачем в адміністративній справі є суб’єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об’єднання, юридичні особи, які не є суб’єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами за адміністративним позовом суб’єкта владних повноважень лише такого змісту:

– про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об’єднання громадян;

– про примусовий розпуск (ліквідацію) об’єднання громадян;

– про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;

– про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

– в інших випадках, установлених законом.

*Відносини відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановлених публічною адміністрацією порядку і правил. У разі порушення встановлених адміністративно-правовими нормами порядку і правил виникають відносини відповідальності, розвиток яких завершується застосуванням до винних таких заходів:*

- накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень;
- накладення дисциплінарних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень (ст. 15 КУпАП);
- застосування до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень заходів впливу, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (ст. 24-1 КУпАП);
- накладення на юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень стягнень, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку);
- застосування до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень заходів адміністративного впливу, які не визначаються законодавцем як стягнення.

**Висновки.** Аналіз еволюційних процесів суспільних відносин, що традиційно включалися в предмет адміністративного права, дозволив з'ясувати об'єктивні обставини, що спонукають до його реформування. Одним з ключових чинників у цьому процесі стало оновлення інституту адміністративної відповідальності. З урахуванням викладеного можна стверджувати, що на сучасному етапі предмет адміністративного права становлять відносини, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань. Це складне, поліструктурне утворення. Відповідно до цього й само адміністративне право є правом поліструктурним.

Відносини, які виникають у разі вчинення адміністративних правопорушень (адміністративних проступків), є складовою частиною відносин відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил.

### Література

1. Ключніченко А. П. Советское административное право. Часть обшая [Текст] : специализированный курс лекций / А. П. Ключніченко. – К. : НИИРИО КВШ МВД СССР, 1975. – 186 с.
2. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации [Текст] / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – М. : Теис, 1995. – 379 с.
3. Коваль Л. В. Адміністративне право України [Текст] : курс лекцій (Загальна частина) / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 178 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції [Текст] / В. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
7. Адміністративне право України [Текст] : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С. 59–60.
8. Адміністративне право України [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
10. Адміністративне право України [Текст] : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 835 с.