

Р. В. Ігонін, кандидат юридичних наук, докторант Національного університету ДПС України

ДО ПИТАННЯ ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У цій статті проаналізовано підходи до формулювання поняття предмета адміністративного права. Автор розглядає різні визначення цього правового феномена. На основі проведеного дослідження виділяються характерні ознаки адміністративного права і дається визначення його предмета.

В статті проаналізовані підходи к формулюванню поняття предмета адміністративного права. Автор рассматривает различные определения этого правового феномена. На основе проведенного исследования выделяются характерные признаки административного права и дается определение его предмета.

In this article is analyzed the approaches to the formulation of the concept of the subject of administrative law. The author examines various legal definition of this phenomenon. Based on the study highlighted the typical features of administrative law is distinguished and its subject is determined.

Ключові слова. Адміністративне право, управлінські відносини, предмет адміністративного права.

Вступ. Адміністративне право як одна з провідних галузей публічного права найбільш об'ємна за предметом правового регулювання. Це пояснюється тим, що адміністративне право є управлінським правом, а його назва походить від латинського слова *administrare*, що означає управляти (керувати). Отже, очевидно, що його виникнення й існування зумовлено необхідністю правового забезпечення основної функції держави – управління.

Постановка завдання. Оскільки державне управління покликано забезпечити стабільний і впорядкований розвиток суспільства, то цілком природно, що воно здійснюється стосовно величезного масиву проявів соціального життя. Визнання цієї особливості допомагає в кращому розумінні динамічної (такої, що постійно змінюється), складної та мозаїчної природи предмета регулювання адміністративного права, і в адекватному поясненні того факту, що наукові розвідки предмета адміністративного права завжди стикаються з певними труднощами [1, 25]. До того ж нині проблема формулювання предмета адміністративного права ускладнюється “переформатуванням” державного управління на забезпечення інтересів окремого індивіда [2, 139]. Зазначені обставини свідчать про особливу актуальність і значення для науки адміністративного права дослідження такого правового феномена, яким є предмет цієї галузі права.

© Р. В. Ігонін, 2010

Результати дослідження. Одне з перших загальноприйнятих визначень предмета адміністративного права запропонував радянський учений Ю. Козлов. До предмета адміністративного права він зараховував суспільні відносини управлінської природи, прямо пов'язані з виконанням органами держави конкретних виконавчо-розпорядчих завдань, а саме постійного і безпосереднього управління господарським і культурно-політичним будівництвом [3, 29].

Подібних поглядів на предмет адміністративного права дотримувався Ю. П. Битяк, який під ним розумів “комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої і різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності” [4, 19].

В. К. Колпаков серед основних характеристик суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права, виділяє такі:

- виникають тільки в результаті державно-управлінської (владної) діяльності,
- обов'язковим учасником є виконавчо-розпорядчий орган держави [5, 54].

На думку В. Б. Авер'янова, предмет адміністративного права включає суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються у процесі практичної реалізації державними органами, передусім органами виконавчої влади, повноважень державно-владного характеру, відповідно до закріпленої за ними компетенції щодо здійснення функцій державного управління [6, 35].

Спільною рисою вищезгаданих визначень є їх загальний і “еластичний” характер, який обумовлений використанням щодо управлінської діяльності словесних зворотів на кшталт: прямо пов’язані, у зв’язку, в результаті, у процесі. З одного боку, перевагою такого підходу до дефініції поняття предмета адміністративного права є його об’ємний та відносно невизначений характер, що, на нашу думку, дозволяє уникнути зайвого догматизму, пов’язаного з вичерпним перерахуванням тих суспільних відносин, які становлять предмет цієї галузі права, та охопити будь-які нові суспільні відносини, що можуть виникати у зв’язку, у процесі чи як результат управлінської діяльності. Проте його очевидним недоліком є те, що він, так би мовити, до певної міри розмиває межі і не дає чіткого та предметного уявлення про те, які ж суспільні відносини формують предмет даної галузі права.

Інші вчені пішли шляхом деталізації суспільних відносин, які входять до предмета адміністративного права. Як зазначав А. С. Васильєв, предмет адміністративного права містить суспільні відносини, що формуються у зв’язку з:

– реалізацією державного управління (відносини у сфері управління);

- забезпеченням охорони громадського порядку (відносини у сфері правоохоронної діяльності);
- забезпеченням органами виконавчої влади процесу реалізації громадянами своїх суб’єктивних прав та інтересів (відносини у сфері правозабезпечувальної діяльності) [7, 4].

До цього переліку К. С. Бельський ще додавав: “Поліцейські і відносини у сфері адміністративної юстиції” [8, 19].

У свою чергу Є. В. Курінний намагався дещо узагальнити дефініцію предмета адміністративного права, який він визначає як “систему однорідних суспільних відносин регулятивного та охоронного, матеріального і процесуального характеру, в яких реалізуються права, свободи і обов’язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту” [9, 13–14].

На відміну від Є. В. Курінного, Ю. М. Старілов прагнув дати максимально деталізований перелік суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права, до яких він зарахував:

- управлінські відносини, що з’являються в рамках організації публічного управління;
- управлінські відносини, в рамках яких реалізуються функції і повноваження органів виконавчої влади, а також відносини, які виникають між різними рівнями системи органів виконавчої влади та інших органів публічного управління;
- управлінські відносини, що виникають у сфері управлінської діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування;
- управлінські відносини внутрішньоорганізаційного характеру, що виникають у процесі функціонування суб’єктів законодавчої, судової влади та прокуратури;
- відносини, які виникають у зв’язку з розглядом справ щодо захисту порушених органами державного управління та посадовими особами прав і свобод громадян;
- управлінські відносини, які з’являються у процесі реалізації недержавними організаціями делегованих їм державою повноважень у сфері управлінської діяльності [10, 8–9].

Недоліком такої деталізації є те, що, здійснюючи повний перерахунок суспільних відносин, які становлять предмет адміністративного права, дослідник уже наперед обмежує себе у свободі подальших міркувань щодо даного предмета, а це для нього може викликати деякі труднощі, оскільки зміст предмета цієї галузі традиційно дискусійний, а сам він відзначається певною динамічністю. Про це свідчить загальновідомий для вчених-адміністративістів факт відносно недавнього зарахування до предмета адміністративного права реординаційних відносин. У тому ж разі, коли дослідник уникне вичерпного перерахування суспільних відносин, які стосуються означеного предмета, він зіткнеться з іншою проблемою – “половинчастості” чи незавершеності самої дефініції предмета і поставить коректність її формулювання під сумнів, оскільки вона перестане бути визначеною в принципі, що може нівелювати її цінність.

У свою чергу, професор О. І. Харитонова використала “синтетичний” підхід до визначення предмета адміністративного права. Пропонуючи узагальнене визначення предмета цієї галузі, вона водночас намагається дати більш конкретне уявлення про природу суспільних відносин, які до нього входять. Так, поряд із загальним формулюванням відповідної дефініції О. І. Харитонова вдалась і до певної деталізації кола суспільних відносин, що становлять предмет даної галузі, під яким вона розуміє “низку адміністративно-правових відносин, серед яких можна виокремити управлінські відносини, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державної виконавчої влади своїх виконавчо-розпорядчих функцій (відносини, що складаються у процесі державного впорядкування різних сфер суспільного життя);

відносини, що складаються внаслідок надання фізичним та юридичним особам різноманітних управлінських послуг; відносини щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян; державно-службові правовідносини). Особливістю даних відносин є те, що вони виникають тільки в результаті владної діяльності, діяльності державно-управлінської, від імені держави і в них завжди бере участь відповідний виконавчо-розпорядчий орган” [11, 156]. Однак недолік даного підходу – його внутрішня суперечність, яка полягає в поєднанні відносно невизначеного з відносно визначеним, що, на нашу думку, вносить певний дискомфорт у сприйняття такого виду дефініцій, але ця обставина не зменшує його цінність. Тому, аналізуючи позитивні та негативні аспекти “синтетичного” підходу, ми все-таки вважаємо, що саме його застосування найбільш оптимальне та виправдане. З одного боку, він окреслює загальні контури відповідної дефініції, надаючи їй визначеності, а з іншого – з метою кращої візуалізації та розкриття змісту даного поняття, дає право дослідникові виокремлювати певні суспільні відносини як приклади та уникати їх вичерпного перерахування. У подальшому для визначення предмета адміністративного права ми будемо послуговуватися саме ним.

Поза нашою увагою не повина залишитися та обставина, що поряд з підходом до розуміння адміністративного права, в першу чергу як права управлінського в широкому значенні, в адміністративній науці також існує позиція, відповідно до якої предмет цієї галузі обмежується лише управлінськими відносинами у сфері діяльності виконавчої влади [12, 22], з чим, на нашу думку, обґрунтовано не погоджується багато вчених [13, 3]. Значена позиція не узгоджується зі ст. 1, п. 2 ст. 2 та п. 7 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими до справ адміністративної юрисдикції належать випадки оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень, під якими розуміються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб’єкти під час здійснення ними владних управлінських функцій, у тому числі виконання делегованих повноважень (тут потрібно звернути увагу на те, що законодавець цілком свідомо уникає використання поняття органу виконавчої влади) [14].

Цікаві погляди на природу предмета адміністративного права висловив В. С. Четвериков, який, окрім іншого, до нього зарахував управлінську діяльність, що виникає у процесі здійснення законотворчості і правосуддя [15, 6, 7]. Загалом, нам імпонує думка В. С. Четверикова, проте з одним серйозним доповненням: така управлінська діяльність повинна мати безпосередній і відносно постійний характер та здійснюватися на основі виконавчо-розпорядчої діяльності. Це уточнення зумовлено необхідністю розмежування державного управління взагалі від державного управління, яке за певних умов могло б вважатися частиною предмета адміністративного права, оскільки в науковій літературі подекуди можна зустріти тлумачення законотворчої функції держави чи функції відправлення правосуддя як своєрідного державного управління [16, 3–4].

Здійснюючи загальну характеристику адміністративного права, Ю. М. Козлов і Л. Л. Попов уточнили: “Основне, що властиво регулятивній природі адміністративного права і де в найвищому ступені розкривається його специфіка, – це однозначний вихід його норм на функціонування системи державного управління ... адміністративне право надає управлінським відносинам публічно-правовий характер... сприяє чіткому прояву в них усіх рис і особливостей державно-управлінської діяльності” [17, 19].

Висновки. Отже, проаналізувавши вищезазначені підходи і позиції вчених щодо предмета адміністративного права, ми вважаємо, що до нього можна зарахувати будь-яку управлінську діяльність органу державної влади та органів місцевого управління, котра:

- прямо не стосується предмета іншої галузі права;
- реалізується за допомогою виконавчо-розпорядчого механізму (у даному випадку автор не розглядає виконавчо-розпорядчий механізм як виключну прерогативу чи унікальну ознаку органів виконавчої влади, хоча, безумовно, він погоджується з тим, що вона є найбільш типовою і характерною рисою саме для них);
- реалізується в рамках певного органу державної влади, місцевого самоврядування чи недержавної організації (у випадку делегування їй державних повноважень) з метою забезпечення його (її) належного функціонування (внутрішньоорганізаційні управлінські відносини);
- реалізується поза рамками певного органу державної влади, місцевого самоврядування чи недержавної організації (у випадку делегування їй державних повноважень) та скеровується на інших (зовнішніх) стосовно відповідного органу чи організації суб’єктів (зовнішньоорганізаційні управлінські відносини);
- значною мірою характеризуються відносною постійністю і безпосередністю реалізації щодо об’єкта управління.

При цьому, на нашу думку, застосування терміна “управління” щодо предмета адміністративного права є більш доцільним, ніж поняття владовідносин чи державних владних повноважень. Ми вважаємо, що останні за своїм змістом значно ширші. Практично будь-який державний орган, у тому числі орган законодавчої та судової влади, наділений владними повноваженнями, і за його участю виникають владовідносини, які далеко не завжди є управлінськими відносинами.

Нині вчені, які досліджують феномен предмета адміністративного права, не обмежуються зарахуванням до нього лише управлінських відносин. Поряд з ними як складові предмета даної галузі розглядаються координаційні й реординаційні відносини. Цей перелік не є вичерпним і часто доповнюється іншими відносинами, які в теорії адміністративного права можуть виокремлюватися в ранг самостійних на рівні з управлінськими. Зокрема, як згадувалося вище, у визначенні предмета адміністративного права, наведеного А. С. Васильєвим, поряд з управлінськими відносинами окремо, як самостійні, виділялися відносини у сфері охорони громадського порядку (правоохоронні) та у сфері забезпечення захисту прав осіб у царині функціонування виконавчої влади (правозабезпечувальні відносини). Тому, на нашу думку, для того щоб запобігти небажаній плутанині, недоречностям та необґрунтованим обмеженням щодо обсягу правової матерії, яка формує предмет адміністративного права, нам необхідно відійти від беззастережних спроб до максимально можливого її “розщеплення”. Таким чином, ми вважаємо, що формулюючи дефініцію предмета цієї галузі права, ми маємо вести мову про управлінські (основні, найбільш характерні для адміністративного права) та інші відносини акцесорної природи, які прямо пов’язані із забезпеченням належної (якісної та законної) управлінської діяльності, до яких ми пропонуємо застосувати термін “адміністративно-правові відносини забезпечувального характеру”. При цьому, на нашу думку, вони можуть вважатися такими за наявності ряду ознак:

- виникають у безпосередньому зв’язку з адміністративно-правовими управлінськими відносинами;
- забезпечують якісне, повноцінне, таке, що відповідає вимогам закону, здійснення адміністративно-правової управлінської діяльності. Так, відносини координації створюють за допомогою узгодження позицій зацікавлених органів державного управління у вирішенні тих чи інших суспільних проблем належні умови для реалізації адміністративно-правових управлінських відносин у відповідних соціальних сферах, а реординаційні відносини, у свою чергу, виконують функцію захисту особи від порушення її прав органом державного управління, цим самим також забезпечуючи належне функціонування управлінських відносин у межах, визначених законом, тощо;

- можуть виникати за ініціативи сторони, яка не перебуває в субординаційному відношенні з органом державного управління (сторони цих специфічних адміністративних відносин у певних випадках самі вирішують, чи надавати управлінські публічно-сервісні послуги).

Проаналізовані положення дають змогу визначити предмет адміністративного права, під яким ми розуміємо сукупність суспільних відносин, складовими яких є управлінські відносини, що не належать до предмета іншої галузі права, мають відносно постійний та безпосередній характер, здійснюються за допомогою виконавчо-розпорядчого механізму, реалізуються в рамках певного органу державної влади, місцевого самоврядування чи недержавної організації (у випадку делегування їй державних повноважень) з метою забезпечення його (її) належного функціонування (внутрішньоорганізаційні управлінські відносини) чи поза рамками певного органу державної влади, місцевого самоврядування чи недержавної організації (у випадку делегування їй державних повноважень) та скеровується на інших (зовнішніх) відносно відповідного органу чи організації суб’єктів (зовнішньоорганізаційні управлінські відносини), а також суспільні відносини забезпечувального характеру вищезазначених управлінських відносин (акцесорної природи), які виникають у безпосередньому зв’язку з ними і забезпечують їх здійснення: якісне, повноцінне, таке, що відповідає вимогам закону.

Література

1. Курінний Є. Межі та поняття предмета адміністративного права України [Текст] / Є. Курінний // Право України. – 2002. – № 10. – С. 25.
2. Авер’янов В. Державне управління у змісті предмета адміністративного права [Текст] / В. Авер’янов // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). – С. 139.
3. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права [Текст] / Козлов Ю. М. – М. : Изд-во МГУ, 1967. – 160 с.
4. Адміністративне право України [Текст] : [підручник для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю. П., Богущкий В. В., Гаращук В. М. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2001. – 528 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
7. Васильєв А. С. Административное право Украины (общая часть) [Текст] : учебное пособие / Васильєв А. С. – Х. : Одиссей, 2002. – 288 с.
8. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права [Текст] / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 11. – С. 14–21.
9. Курінний Є. В. Предмет і об’єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право” / Курінний Є. В. – К. : НАВСУ, 2004. – 38 с.

10. Стариков Ю. Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система [Текст] / Ю. Н. Стариков // Известия вузов. Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 3–24.
11. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харитонов О. І. – Одеса, 2004. – 379 с.
12. Голосниченко І. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства [Текст] / І. Голосниченко // Право України. – 1998. – № 11. – С. 21–22.
13. Габричидзе Б. Н. Российское административное право [Текст] : учебник для вузов / Б. Н. Габричидзе, Б. П. Елисеев. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 622 с.
14. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
15. Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенная части [Текст] : учебное пособие / Четвериков В. С. – М. : Инфра-М, 2001. – 245 с.
16. Кубко Є. Про предмет адміністративного права [Текст] / Є. Кубко // Право України. – 2000. – № 5. – С. 3–6.
17. Административное право [Текст] : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2000. – 778 с.