

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті розглянуто деякі проблеми, пов'язані з предметом адміністративного права. Наведено аргументи на користь доцільності існування в науці категорії «предмет адміністративного права». Обґрунтовано думку стосовно того, що суспільні відносини, врегульовані адміністративним правом, можуть проявлятися як у вигляді правовідносин, так і в діяльності вповноважених осіб. Висловлено позицію щодо виділення з предмета адміністративного права тих суспільних відносин, що пов'язані зі здійсненням правосуддя.

Ключові слова: предмет адміністративного права, суспільні відносини, адміністративний процес, адміністративне судочинство, розгляд судами справ про адміністративні правопорушення.



**Бойко Ірина
Володимирівна,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Систему українського права утворюють галузі, однією з яких є адміністративне право. Займаючи фундаментальне положення у вітчизняній правовій системі, ця галузь права регулює владно-управлінські відносини, що виникають у державі.

Проблематиці предмету адміністративного права присвячено чималу кількість публікацій, у яких науковцями окреслено коло тих суспільних відносин, що регламентуються адміністративно-правовими нормами [1; 2; 3].

У цій статті поставимо декілька питань, пов'язаних із визначенням предмета адміністративного права, які, на наш погляд, залишилися поза увагою адміністративістів або остаточно не вирішені науковцями.

По-перше, «новітні» підручники з адміністративного права не пропонують читачам інформацію про предмет адміністративного права. Наприклад, у навчальному посібнику «Загальне адміністративне право» його автори Р. Мельник і В. Бевзенко зазначають, що норми публічного права регулюють відносини, у яких однією стороною є орган державної влади, орган місцевого самоврядування або суб'єкт делегованих повноважень, що діє з приводу і з метою реалізації публічних функцій і завдань, спрямованих на задоволення публічного інтересу [4, с. 46]. Саме в цьому вони вбачають головну особливість публічного

права, до якого відносять й адміністративне право. Далі науковці роблять висновок, що адміністративне право регулює:

— суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед, публічною адміністрацією, прав і свобод людини і громадянина;

— суспільні відносини, які мають місце у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності;

— суспільні відносини, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади;

— суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [4, с. 58]. Аналогічна інформація міститься в підручнику «Загальне адміністративне право», співавторами якого є згадані вище науковці [5, с. 67].

В обох підручниках, по суті, мова йде саме про предмет адміністративного права. Хоча автори не застосовують цю правову категорію. Виникає питання, чи доцільно відмовитися від застосування в науці такого поняття, як предмет адміністративного права?

Категорія «предмет права» традиційно займає центральне місце в українській правовій науці. Ще за радянських часів професор В. Сорокін зазначав, що самостійною галуззю права «може розглядатися лише така система норм, яка одночасно відповідає двом об'єктивним ознакам. Перша ознака – «галузь права повинна мати свій предмет, тобто регулювати певну систему суспільних відносин, які відрізняються від інших

суспільних відносин якісною характеристикою» [6, с. 11].

Вважаємо, що не варто відмовлятися від найкращих доробок, що стали результатом наукового пошуку українських вчених за різних часів. Адже за влучним виразом В. Колпакова, предмет адміністративного права є теоретичним ядром галузі [7, с. 101]. Значення поняття «предмет адміністративного права» доволі висока. За допомогою саме цієї правової категорії вирішуються питання щодо:

— визначення суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом;

— відокремлення адміністративного права від інших галузей права;

— конкретизації меж його правового регулювання, тим самим відділення його від інших галузей публічного права. До того ж, з'ясування змісту предмету адміністративного права сприяє розумінню основного призначення цієї галузі права.

Таким чином, підтримуємо позиції тих вчених, які в наукових публікаціях та підручниках з адміністративного права застосовують категорію «предмет адміністративного права» як основоположну, базову категорію правової науки.

Друге питання, що поставимо, — розуміння змісту предмету адміністративного права. Твердження про те, що предмет галузі права становлять суспільні відносини, врегульовані нормами цієї галузі, у науці є беззаперечним.

Суспільні відносини являють собою сукупність соціально значущих зв'язків між членами суспільства і можуть виникати як відносини

людини із суспільством; між індивідуумами як представниками суспільства; між державою та прошарками суспільства тощо.

У разі, коли правові норми здійснюють свій регулюючий вплив на суспільні відносини, останні стають правовідносинами. Виникнення правовідносин — це наслідок дії права як соціального й державного інституту [8, с. 145]. Вони завжди індивідуалізовані, не можуть бути абстрактними, їх сторони конкретизовані.

Норми права можуть закріплювати також повноваження суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції. Наприклад, низка законів зобов'язує органи, що здійснюють функції публічного управління, приймати підзаконні акти нормативно-правового характеру. Адже тільки держава в особі її органів встановлює формально обов'язкові для всього населення загальні правила поведінки — правові норми [9, с. 85]. Так, Кабінет Міністрів України видає нормативно-правові акти у формі постанов (ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [10]). Накази міністерств теж можуть мати нормативний характер (ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [11]). 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.

Інший приклад — Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує розпорядників інформації надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Таким чином, розпорядник інформації незалежно від того, чи отримано ним запит на публічну інформацію, зобов'язаний оприлюднювати таку інформацію [12]. Вважаємо, що при цьому розпорядник публічної інформації здійснює дії, спрямовані на реалізацію фізичною та юридичною особою права на доступ до такої інформації. Чи вступає він у суспільні відносини із цими особами? Очевидно, інша сторона цих суспільних відносин не персоніфікована, її важко визначити. І навіть можуть гіпотетично існувати такі ситуації, коли жодна особа не реалізує своє право на доступ до інформації, яку оприлюднив розпорядник. Проте закон покладає на розпорядника публічної інформації певний обов'язок. І не пов'язує його виконання з наявністю іншої сторони правовідносин.

Таким чином, можемо стверджувати, що діяльність як сукупність активних дій із реалізації повноваження здійснюється як у правовідносинах, так і поза ними.

Такий висновок узгоджується з позиціями теоретиків права, які стверджують, що суб'єкт, обираючи варіант своєї поведінки, зважає на юридичні норми, що регламентують подібну поведінку, однак реалізує цей варіант не тільки через правовідносини. Науковці наводять два

шляхи реалізації норм права: 1) реалізація, що пов'язана з необхідністю для суб'єкта права вступати у відносини з іншими особами, які є носіями прав і обов'язків; 2) безпосереднє використання суб'єктом його прав і виконання ним обов'язків, коли він не повинен вступати у взаємини з іншими учасниками [13, с. 333].

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. На підтримку наведеної позиції згадаємо, що про предмет адміністративного права зазначав відомий вчений А. Слістратов. За його твердженням, «предметом адміністративного права, у першу чергу, є не адміністративна діяльність, а система правовідносин, які складаються між владою та громадянами» [14, с. 36]. У цьому твердженні зафіксовано пріоритети в розумінні предмета права. І в той же час вчений, хоча і не в першу чергу, але відносить діяльність адміністрації до предмету адміністративного права.

Аналогічні підходи можемо спостерігати і в інших авторів. Так, дослідники правових систем країн світу тлумачать предмет адміністративного права, у тому числі як діяльність. Наприклад, у юридичній літературі стверджується, що адміністративне право США регулює функції, повноваження та діяльність адміністративних установ, а також судовий контроль над діяльністю адміністративних органів [15, с. 140].

Питання, яке ще остаточно не розв'язано вченими-адміністративістами,

стосується розуміння адміністративного процесу та його місця в предметі адміністративного права. Загальноновизнаного підходу до визначення змісту категорії «адміністративний процес» в українській правовій доктрині фактично не існує. Т. Коломощєць зазначає, що в адміністративно-правовій науці ніколи не було єдності поглядів вчених щодо змістовного наповнення цього терміну [16, с. 115]. На сьогодні співіснують наступні наукові концепції: «широкого» та «взького» розуміння адміністративного процесу; судового й управлінського адміністративного процесу. Кожна з них має своїх прихильників, які наводять аргументи на користь своєї позиції.

Панівною залишається широка концепція адміністративного процесу, згідно з якою адміністративний процес розглядається як виконавчорозпорядча діяльність із вирішення будь-яких індивідуально-конкретних справ адміністративного характеру. Більшість українських учених, серед яких М. Тищенко, І. Голосніченко, О. Кузьменко, В. Колпаков, підтримують таке розуміння адміністративного процесу. Їх наукові погляди відрізняються лише в питаннях структури адміністративного процесу.

Ю. Педько у своїх наукових працях указував на недосконалість широкого розуміння адміністративного процесу через недоцільність існування єдиного набору принципів для всього адміністративного процесу, а також через те, що окремі види діяльності органів виконавчої влади можуть здійснюватися за допомогою різних форм та методів, а це має неабияке значення для

визначення характеру їх процесуальної регламентації [17].

Цікавою є позиція Н. Писаренко, яка пропонує сприймати адміністративний процес як форму функціонування представників публічного управління, виокремлюючи з його складові: 1) правотворчість, 2) адміністративно-процедурну діяльність та 3) діяльність щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення. Діяльність з відправлення правосуддя адміністративними судами, яку пропонує називати адміністративним судочинством, до структури адміністративного процесу ця авторка не відносить [18, с. 143–145].

Натомість Ю. Педько, В. Бевзенко, А. Комзюк, Р. Мельник, В. Тимошук розуміють адміністративний процес виключно як адміністративне судочинство [17; 19; 20]. Заслугове на підтримку обґрунтована позиція Ю. Педька, який вважав, що на сьогодні створені законодавчі підвалини для виокремлення галузі адміністративного процесуального права (на кшталт цивільного процесуального права), предметом якого є тристоронні суспільні відносини, які виникають під час здійснення адміністративного судочинства. Ці правовідносини, на думку науковця, хоча і передбачають певне адміністративно-правове начало — наявність конфліктних правовідносин (як матеріальних, так і процедурних) між невідомим (підвладним) та владним суб'єктом, усе ж існують незалежно від них, мають власний суб'єктний склад та наявність у суб'єктів спеціальної адміністративної процесуальної правосуб'єктності [21, с. 220].

Виокремлення з предмета адміністративного права відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням адміністративного судочинства, зменшило б змістовне навантаження на таку значну за обсягом галузь права, як адміністративне і сприяло б розвитку адміністративно-процесуального права як окремої галузі, що має свій предмет і метод правового регулювання. Вважаємо, що відносинам, пов'язаним із діяльністю суду, не місце в предметі адміністративного права.

Розглянемо ще одне питання — місце правовідносин, що виникають у зв'язку із судовим розглядом справ про адміністративні правопорушення, у структурі предмета адміністративного права. Зазвичай, такі суспільні відносини охоплені предметом адміністративного права [22, с. 27].

Розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, суди здійснюють правосуддя. Предметом судового вирішення є правовий конфлікт, пов'язаний із вчиненням особою діяння, яке містить ознаки правопорушення. Стягнення, що можуть бути накладені судом, мають доволі суворий характер. Це, наприклад, адміністративний арешт, конфіскація предмета, що був знаряддям або об'єктом скоєння правопорушення, позбавлення спеціального права, наданого громадянину тощо. Українські правники вважають за необхідне запровадити інститут кримінальних проступків. Під останніми прихильники цієї точки зору розуміють діяння, що мають знижений ступінь суспільної небезпеки, за які може бути призначено покарання, не пов'язане з позбавленням та обмеженням волі (штраф,

позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, громадські роботи, виправні роботи, арешт) і які не тягнуть за собою судимість [23, с. 334]. Європейський суд з прав людини такі справи за суттю відносить до кримінальних. Автономне тлумачення провадження у справі про адміністративне правопорушення як «кримінального» здійснено в низці рішень Суду, наприклад, у справах «Гурепка проти України» [24] або «Надточій проти України» [25].

З огляду на вищевикладене, стає очевидним, що розгляд судами справ про кримінальні проступки, також не належатиме до предмету адміністративного права.

Підсумовуючи наведені роздуми, зауважимо, що визначення предмета адміністративного права потребує ретельного переосмислення основоположних теоретичних правових категорій, історичного та порівняльно-правового аналізу змісту предмета адміністративного права для того, щоб запропонувати найбільш прийнятні для науки ідеї, що були б підтримані вченими-адміністративістами. Доречним, на нашу думку, буде навести думку Ф. Д. Фіночка, який вважає, що визначення — це процес пояснення труднощів (складних речей, явищ, предметів, правових інститутів) шляхом зведення їх до більш простих елементів [3, с. 113]. Саме ця позиція науковця може бути покладена в основу методології дослідження проблеми предмету адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми /

В. К. Колпаков, Т. О. Мацелик // Право України. — 2010. — № 8. — С. 110–115.

2. Ігонін Р. В. До питання предмета адміністративного права / Р. В. Ігонін // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право. — 2010. — № 1. — С. 46–51.

3. Фіночко Ф. Д. Предмет адміністративного права: дискусійна проблематика / Ф. Д. Фіночко // Вісник Академії правових наук України. — 2005. — № 3 (42). — С. 113–119.

4. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко / за заг. ред. Р. С. Мельника. — К. : Ваіте, 2014. — 376 с.

5. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. — К. : Юрінком Інтер, 2015. — 568 с.

6. Сорокин В. Д. Советское административно-процессуальное право: учеб.-метод. пособие / В. Д. Сорокин. — Л., 1976. — 56 с.

7. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види [Електронний ресурс] / В. К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. — 2013. — № 1. — С. 102–104. — Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf

8. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / [Зайчук О. В. та ін. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. — Київ : Юрінком Інтер, 2006. — 685 с.

9. Державна влада // Юридична енциклопедія. В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп.ред.) та ін. — К. : «Укр. Енцикл.», 1998. — Т. 2: Д-Й. — 1999. — С. 85.

10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відом. Верхов. Ради України. — 2014. — № 13. — Ст. 222.

11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відом. Верхов. Ради Украї-

- ни. — 2011. — № 38. — Ст. 385.
12. Про доступ до публічної інформації»: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
13. Загальна теорія держави і права: підручник / за заг. ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2002. — 432 с.
14. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. — М., 1917. — С. 36.
15. Голяк Л. В. Порівняльне правознавство : курс лекцій / Л. В. Голяк, А. С. Мацко, О. В. Тюріна. — К. : МАУП, 2004. — 200 с.
16. Коломоець Т. О. Термінологія адміністративного процесу: проблеми визначення суміжного термінологічного ряду / Т. О. Коломоець // Вісн. Запорізького нац. ун-ту. — 2011. — № 1. — С. 115–121.
17. Педько Ю. С. Щодо розуміння адміністративного процесу / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. — О. : Юрид. літ-ра, 2007. — Вип. 35. — С. 99–103.
18. Писаренко Н. Б. До питання про сутність адміністративного процесу / Н. Б. Писаренко // Журнал східноєвропейського права. — 2015. — № 13. — С. 141–145 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/pysarenko_13.pdf.
19. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К. : Прецедент, 2007. — 531 с.
20. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. — К. : Конус-Ю, 2010. — 296 с.
21. Педько Ю. С. До питання про сутність адміністративного процесуального права України / Ю. С. Педько // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. — 2011. — Вип. 157. — С. 212–220.
22. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — 2-ге вид., переробл. та доповн. — Х. : Право, 2012. — 624 с.
23. Мирошніченко Н. А. Визначення кримінального проступку та злочину в кримінальному праві України / Н. А. Мирошніченко // Актуальні проблеми політики. — 2014. — Вип. 51. — С. 331–336.
24. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гурепка проти України» від 8 квітн. 2010 р. // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 78. — Ст. 2788.
25. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Надточій проти України» від 15 травн. 2008 р. // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 85. — Ст. 2867.

Бойко И. В. К вопросу о предмете административного права

В статье рассмотрены некоторые проблемы, связанные с предметом административного права. Приведены аргументы в пользу целесообразности существования в науке категории «предмет административного права». Обосновано позицию относительно того, что общественные отношения, урегулированные административным правом, могут проявляться как в виде правоотношений, так и в деятельности уполномоченных субъектов. Поддержано предложение о выделении из предмета административного права тех общественных отношений, которые связаны с осуществлением правосудия.

Ключевые слова: предмет административного права, общественные отношения, административный процесс, административное судопроизводство, рассмотрение судами дел об административных правонарушениях.

Boiko I. On the subject of administrative law

The article deals with several issues related to the subject of administrative law. Arguments in favor of existence expediency in a science of an “object of administrative law” category have been suggested. Through this particular legal category questions regarding the following are solved: — the definition of public relations regulated by administrative law; — separation of administrative law from other branches of law; — specification of limits of its legal regulation, thus separating it from other branches of public law. Determining of content of administrative law promotes understanding of a main purpose of this area of law. The author has analyzed the social relations governed by administrative law. It has been proved that such social relations appear as legal ones and as an authorized persons activity. The scientists’ viewpoint on the subject of separation from administrative law relations arising regarding administrative proceedings has been supported. It would reduce the substantial burden on such a large sphere of law as administrative law, and contribute to the development of administrative and procedural law as a separate branch of law, that has its own subject and method of legal regulation. The author has presented additional arguments for the necessity of establishing criminal offenses institution. Cases on administrative offenses in European Court of Human Rights, including those reviewed by the Court, substantially relate to criminal matters. Independent interpretation of the proceedings of an administrative offense as “criminal” has been made in a number of the Court rulings, for example, in cases “Hurepka versus Ukraine” or “Nadtochyi versus Ukraine”. Taking all the aforementioned into account, it is evident that in case of the adoption of the law on criminal offenses, legal relations arising in the trial of these offenses will not refer to the subject of administrative law.

Key words: the subject of administrative law, public relations, administrative procedure, administrative proceedings, trial of cases on administrative offenses.

Стаття надійшла до друку 11 березня 2016 р.