

*Городецька І. А.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри політології, права та філософії
Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя*

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СУЧАСНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ

Анотація. У статті здійснено аналіз сучасних наукових підходів до розуміння предмета адміністративного права. Звертається увага на те, що наявні сьогодні трансформаційні зміни, що відбуваються в українському суспільстві, орієнтиром розвитку якого має бути насамперед забезпечення прав і свобод громадян, зумовили превалювання в науці підходу до розуміння сутності предмета адміністративного права як такого, що має багатоструктурну побудову, і за якого акценти у владно-управлінських відносинах зміщуються на користь потреб та інтересів людини.

До предмета адміністративного права з огляду на сучасні підходи вітчизняних учених до цього питання, віднесено суспільні відносини, що формуються у ході публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; комплекс суспільних відносин, які виникають, змінюються (або припиняються) у зв'язку з практичною реалізацією суб'єктами публічної адміністрації виконавчо-розпорядчої діяльності у процесі взаємодії з об'єктами публічного управління, зокрема пов'язані з наданням адміністративних сервісних послуг, відповідальністю публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; суспільні відносини, пов'язані із застосуванням до фізичних та юридичних осіб за порушення адміністративно-правових норм заходів адміністративного примусу, зокрема заходів адміністративної відповідальності.

Зроблено висновок, що встановлення меж адміністративного права є надзвичайно важливим і водночас важко здійснюваним завданням з огляду на рухливість сучасного соціально-правового середовища, обумовлену як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. У зв'язку з цим цілком логічною є активізація наукового дискурсу щодо доцільності розширення, переосмислення й уточнення предмета адміністративного права. Проведений аналіз сучасних публікацій з цієї проблематики вказує на те, що сьогодні головними залишаються два підходи до розуміння предмета відповідної галузі, а саме управлінський та дихотомічний, а основні наукові дискусії лежать у площині доцільності виокремлення тих чи інших складових (відповідних суспільних відносин та (або) правових явищ) у структурі предмета адміністративного права. Не заперечуючи безумовну цінність «людиноцентристської» ідеології як вагомого чинника у розвитку не лише нової доктрини адміністративного права, але й права загалом, наголошуємо на тому, що запорукою дієвого функціонування механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах є необхідність досягнення балансу інтересів людини, суспільства та держави.

Ключові слова: предмет адміністративного права, сучасні наукові підходи, складові предмета адміністра-

тивного права, суспільні відносини, публічне управління, суб'єкт публічної адміністрації.

Постановка проблеми. Проблематика предмета адміністративного права, безумовно, є стрижневою в адміністративно-правовій науці. Як наукова категорія предмет адміністративного права має багато аспектів, які активно досліджуються вченими-правознавцями, а його розуміння в сучасних умовах розвитку України як соціальної, демократичної та правової держави переосмислюється та наповнюється новим змістом.

Останнім часом у вітчизняній адміністративно-правовій науці приділяється значна увага проблемі еволюції та сучасного розуміння предмета адміністративного права, зокрема, такими провідними вченими, як І.В. Болокан [1], В.В. Галушко [2], І.П. Голосніченко [3], Т.О. Коломесь [4], В.К. Колпаков [5; 6, с. 8–24], С.В. Курінний [7; 8], Т.О. Мацелик [5], Р.С. Мельник [6, с. 33–52], С.О. Мосьондз [9], С.В. Петков [10], С.Г. Стеценко [6, с. 25–32; 11]. Водночас означена сфера залишається привабливою для дослідження, оскільки посідає одне з головних місць у теоретико-правовій науці та викликає низку наукових дискусій.

Мета статті полягає в дослідженні та аналізі сучасних наукових підходів до розуміння предмета адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. За першого наближення до цієї проблеми можна побачити, що кардинально протилежних думок щодо характеристики предмета не спостерігається. З позиції філософії предмет визначається як категорія, що позначає певну цілісність, виділену з множини об'єктів у процесі діяльності чи пізнання; те, чому можуть належати властивості і що може перебувати у певних відносинах з іншими об'єктами; річ, об'єкт у найширшому сенсі, всяке суще, яке завдяки наочному образу або внутрішній смислової єдності виступає як обмежене і в собі завершене [12, с. 525; 13; 14]. З позиції юридичної науки у найбільш загальному вигляді під предметом регулювання будь-якої галузі права розуміють сукупність однорідних суспільних відносин, які регулюються (опосередковуються) нормами відповідної галузі права [15, с. 67; 16, с. 19].

Однак нині виникає досить багато проблем щодо розуміння сутності та складових предмета адміністративного права, що обов'язково породжує активні дискусії з цього питання. Слід погодитися з тим, що за відсутності емпірично встановлених меж науки будь-які її твердження неможливо спростувати, що виключає боротьбу наукових шкіл і концепцій, ускладнює зростання наукового знання й оновлення [17, с. 29].

Чітке визначення предмета, методу і системи адміністративного права та очищення його від не властивих йому

відносин, на думку С.В. Петкова, є одними з необхідних кроків для запуску механізму державного управління нового зразка [10, с. 37]. З'ясовуючи причини та наслідки неправильного розуміння предмета адміністративного права в сучасних умовах, учений констатує, що останній є незмінною величиною під час трансформації суспільно-економічних відносин [10, с. 35, 41], й наголошує на тому, що «адміністративне право регулює тільки ті управлінські відносини, які виникають (складаються), розвиваються і припиняються у сфері державного управління та у яких беруть участь органи або особи, що виступають від імені держави. Воно регулює суспільні відносини у сфері державного управління, тобто відносини, пов'язані зі здійсненням органами державного управління виконавчо-розпорядчої діяльності. Це – *управлінські відносини у власному розумінні слова*» (виділене нами. – І. Г.) [10, с. 38].

Натомість С.Г. Стеценко на основі аналізу наявних підходів до сутності предмета адміністративного права виділяє його характерні особливості, однією з яких є «відхід від виняткового «управлінського» характеру суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права» [11, с. 23]. Слід зазначити, що саме такий підхід, започаткований свого часу основоположником людиноцентристської теорії адміністративного права В.Б. Авер'яновим, сьогодні є превалюючим у сучасних доктринальних джерелах, присвячених досліджуваній проблематиці. Однак єдності думок у питанні виокремлення складових предмета адміністративного права не спостерігається. Так, до останнього відносять суспільні відносини, що виникають у процесі:

державного управління (публічного управління) у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], І.П. Голосніченко [3, с. 13], С.В. Петков [10, с. 38]), або, за формулюванням С.Г. Стеценка, «зовнішньоорганізаційної управлінської діяльності органів публічної адміністрації» [11, с. 23];

внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності апаратів усіх органів публічної адміністрації та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій (І.П. Голосніченко [3, с. 13], С.Г. Стеценко [11, с. 23]), при цьому В.В. Галуцько уточнює, що до складових предмета адміністративного права належить лише та частина внутрішньої діяльності публічної адміністрації, що здійснюється у правовій формі [2, с. 87]; водночас Р.М. Мельником доводиться неможливість включення до предмета адміністративного права суспільних відносин, які виникають у внутрішньоорганізаційній діяльності державних підприємств [6, с. 33, 41];

діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], І.П. Голосніченко [3, с. 13–14], С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев [10, с. 38; 18, с. 34]);

публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], В.В. Галуцько [2, с. 87], І.П. Голосніченко [3, с. 14], С.Г. Стеценко [11, с. 23], Т.О. Коломоєць [19, с. 118], В.К. Колпаков, Т.О. Мацелик [5, с. 114]); виступаючи проти штучного поділу адміністративно-правових відносин на управлінські (владні) та публічно-сервісні (невладні) й виділення в межах предмета адміністративного права їх відповідних підвидів, Р.С. Мельник переконаний в тому, що «усі суспільні відносини, які регулюються нормами

адміністративного права, є управлінськими, тобто такими, що виникають у сфері публічного адміністрування (публічного управління)» [6, с. 46];

реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], І.П. Голосніченко [3, с. 14], С.Г. Стеценко [11, с. 23], С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев [18, с. 35]); зазначимо, що у низці наукових праць обстоюється позиція щодо недоцільності розгляду суспільних відносин, які виникають у процесі розгляду та вирішення адміністративними судами адміністративних справ як складової предмета адміністративного права (Т.О. Коломоєць [4, с. 27–34], Р.С. Мельник [6, с. 41–42]); означені суспільні відносини, на думку вчених, складають предмет адміністративного процесуального права [1, с. 44; 4, с. 32; 6, с. 33, 42], а спробу окремих авторів включити до предмета адміністративного права суспільні відносини, пов'язані з відправленням правосуддя, Р.С. Мельник пояснює «їх неготовністю відмовитися від радянської адміністративно-правової спадщини та повним ігноруванням сучасних конституційно-правових реалій побудови публічної влади в Україні» [6, с. 42];

вжиття заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних та юридичних осіб (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], В.В. Галуцько [2, с. 87], І.П. Голосніченко [3, с. 14], С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев [18, с. 35], С.Г. Стеценко [6, с. 29, 31; 11, с. 23], Т.О. Коломоєць [19, с. 118]); вчені наголошують на тому, що наявні сьогодні пропозиції стосовно виведення адміністративної деліктології з предмета адміністративного права є передчасними, оскільки немає достатніх підстав говорити про формування адміністративно-деліктоного права як самостійної галузі права [6, с. 31; 11, с. 24–25; 19, с. 118].

На основі критичного аналізу праць представників вищезазначеного підходу Р.С. Мельник доходить висновку, що «науковцями здійснено несистемні спроби уточнити предмет адміністративного права, ідея яких, <...>, доволі часто зводилася до того, щоб адаптувати під вимоги сьогодення напрацювання радянських учених з даної проблематики <...>» [6, с. 41]. Автор не погоджується з деякими усталеними в науці адміністративного права твердженнями щодо розуміння предмета відповідної галузі (про які частково йшлося вище) й досить переконливо та послідовно обґрунтовує свою позицію. Дещо уточнюючи (модифікуючи) зміст і деталізуючи перелік відносин за участю суб'єкта (суб'єктів) публічної адміністрації, що складають предмет адміністративного права (відносини між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування, коли останній діє щодо приватної особи через використання одного чи сукупності адміністративно-правових інструментів; між суб'єктом публічного адміністрування та іншим суб'єктом публічної влади, з яким перший з них не перебуває у відносинах підпорядкування; у межах внутрішньоорганізаційної діяльності органу публічної влади; між суб'єктом публічного адміністрування та «особливо підпорядкованими особами»; пов'язані з управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном); пов'язані з матеріальною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування за шкоду, завдану приватній особі рішенням (дією) [6, с. 34, 48–52]), учений до останнього пропонує відносити також відносини, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом;

регулювання фактичних дій; регулювання юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин [6, с. 48, 52]. Щодо міркувань Р.С. Мельника стосовно існування суб'єктивного права поза межами правовідносин (з урахуванням наведених автором прикладів [6, с. 52]), то вони є досить спірними хоча б з огляду на позиції з цього питання фахівців із філософії права. Загалом ми підтримуємо позицію, за якої суб'єктивне право – це наріжний камінь правовідношення, його найвищий сенс, але від цього воно не перестає бути частиною структури. Суб'єктивне право не може інтенціюватися в «нікуди», адже воно спрямовано на іншу особу або інших осіб [17, с. 264].

Виокремлення та ґрунтовний аналіз трьох етапів розвитку знань про сучасне адміністративне право України, а також використання системного підходу до дослідження проблематики предмета адміністративного права дали змогу В.К. Колпакову виявити системоутворюючі чинники останнього, якими стали публічна адміністрація, відносини адміністративних зобов'язань, публічне адміністрування [6, с. 8–24]. Ученим доведено, що саме категорією «відносини адміністративних зобов'язань» об'єднуються чотири типи відносин (відносини публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відповідальності за порушення встановленого порядку й правил), кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права [6, с. 32].

Вузьке та широке розуміння предмета адміністративного права пропонує В.В. Галуцько. Так, у вузькому розумінні, «предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають між суб'єктом публічної адміністрації та об'єктом публічного управління» [2, с. 85]. Зміст предмета відповідної галузі права в широкому розумінні вчений розкриває крізь призму його складових, провідних рис, характеру адміністративно-правових відносин, мети діяльності публічної адміністрації [2, с. 86–87].

На доцільності оновлення наукового уявлення про предмет адміністративного права шляхом розширення сфери суспільних відносин, що підлягають його регулюванню, наголошує І.П. Голосніченко. Необхідність переосмислення предмета цієї галузі, на думку вченого, обумовлена низкою об'єктивних підстав, пов'язаних із демократичними перетвореннями в Україні [3, с. 12–13].

Саме наявні сьогодні трансформаційні зміни, що відбуваються в українському суспільстві, орієнтиром розвитку якого має бути насамперед забезпечення прав і свобод громадян, зумовили превалювання в науці підходу до розуміння сутності предмета адміністративного права як такого, що має багатоструктурну побудову, і за якого акценти у владно-управлінських відносинах зміщуються на користь потреб та інтересів людини [20, с. 87–92; 21, с. 93–94]. При цьому основними перепонами на шляху реалізації людиноцентристської ідеології у соціальному житті нашої країни, на думку Є.В. Курінного, є відсутність повноцінних та дієвих інститутів громадянського суспільства та правової держави [8, с. 7–9]. Ученим у низці наукових статей відстоюється й розвивається положення про те, що «оновлення українського адміністративного права має відбуватися в органічному поєднанні та комплексному вивченні природи взаємин трьох головних соціальних елементів – людини, суспільства та держави» [7, с. 48; 8, с. 8]. Підтримуючи цю позицію, зазначаємо, що необхідність досягнення балансу інтересів указаних

соціальних елементів є запорукою дієвого функціонування механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах.

До предмета адміністративного права з огляду на сучасні підходи вітчизняних учених до цього питання, на нашу думку, слід віднести суспільні відносини, що формуються у ході публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; комплекс суспільних відносин, які виникають, змінюються (або припиняються) у зв'язку з практичною реалізацією суб'єктами публічної адміністрації виконавчо-розпорядчої діяльності в процесі взаємодії з об'єктами публічного управління, зокрема пов'язані з наданням адміністративних сервісних послуг, відповідальністю публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; суспільні відносини, пов'язані із застосуванням до фізичних та юридичних осіб за порушення адміністративно-правових норм заходів адміністративного примусу, зокрема заходів адміністративної відповідальності.

Висновки. Встановлення меж адміністративного права є надзвичайно важливим і водночас важко здійснюваним завданням з огляду на рухливість сучасного соціально-правового середовища, обумовлену як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. У зв'язку з цим цілком логічною є активізація наукового дискурсу щодо доцільності розширення, переосмислення й уточнення предмета адміністративного права. Проведений аналіз сучасних публікацій з цієї проблематики вказує на те, що сьогодні головними залишаються два підходи до розуміння предмета відповідної галузі, а саме управлінський та дихотомічний, а основні наукові дискусії лежать у площині доцільності виокремлення тих чи інших складових (відповідних суспільних відносин та (або) правових явищ) у структурі предмета адміністративного права. Не заперечуючи безумовну цінність «людиноцентристської» ідеології як вагомого чинника в розвитку не лише нової доктрини адміністративного права, але й права загалом, наголосимо на тому, що запорукою дієвого функціонування механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах є необхідність досягнення балансу інтересів людини, суспільства та держави.

Література:

1. Болокан І. В. Предмет адміністративного права: питання трансформації в доктринальних підходах. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки.* 2016. Вип. 6. Т. 2. С. 42–45.
2. Галуцько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права.* 2010. № 2. С. 83–88. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jm/e-journals/FP/2010-2/10gvvcru.pdf.
3. Голосніченко І.П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. *Публічне право.* 2016. № 1 (21). С. 12–19.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України). *Публічне право.* 2016. № 1 (21). С. 27–34.
5. Колпаков В.К., Мацелик Т.О. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми. *Право України.* 2010. № 8. С. 110–115.
6. Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

7. Курінний С.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 43–51.
8. Курінний С.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 5–15.
9. Мосьондз С.О. Наукове право як результат оновлення предмету адміністративного права України. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 52–58.
10. Петков С.В. Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 35–42.
11. Стеценко С.Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 20–26.
12. *Философский энциклопедический словарь* / гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
13. *Философия: энциклопедический словарь* / под ред. А.А. Ивина. Москва : Гардарики, 2004. 1072 с.
14. *Философский энциклопедический словарь* / ред.-сост.: Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. Москва : ИНФРА-М, 2003. 576 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
16. Городецька І.А. Предмет правового регулювання: окремі аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 3. Т. 1. С. 17–21.
17. Сорокіна Ю.В. Актуальные проблемы теории и философии права : курс лекций. Москва : Норма ИНФРА-М, 2013. 304 с.
18. Петков С.В., Армаш Н.О., Соболев Є.Ю. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2015. 148 с.
19. Коломеец Т.А. Предмет административного права: к вопросу поиска нового формата в современной украинской административно-правовой науке. *Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства*. Серия : Юбилей, конференции, форумы. Вып. 8. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 113–118.
20. Horodetska I. Administrative-legal norms as an element of the mechanism of administrative-legal regulation in area of protection, use and reproduction of animal world. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/2. P. 87–92.
21. Городецька І.А. Адміністративно-правове регулювання охорони, використання і відтворення тваринного світу України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2019. 474 с.

Horodetska I. The subject of administrative law: modern scientific approaches to understanding

Summary. The article analyzes modern scientific approaches to understanding the subject of administrative law. Attention is drawn to the fact that the current transformational changes that are taking place in Ukrainian society, which should be guided primarily towards the protection of citizens' rights and freedoms, have led to the prevalence in science of approach to understanding of the essence of administrative law as being multi-structured, and such, that the emphasis in power and administrative relations is shifted in favor of the needs and interests of the individual.

The subject of administrative law, taking into account the contemporary approaches of domestic scientists on this issue, includes: public relations formed in the course of public management of economic, socio-cultural and administrative-political spheres; complex of public relations that arise, change (or terminate) due to the practical implementation of executive and distributive activities by the subjects of public administration in the process of interaction with the objects of public administration, including those related to the provision of administrative services, public administration's responsibility for misconduct or inaction; public relations associated with application of the measures of administrative coercion to individuals and legal entities for violation of administrative and legal norms, including administrative liability.

It is concluded that the establishment of boundaries of administrative law is extremely important and, at the same time, a difficult task, given the mobility of the modern social and legal environment, due to both objective and subjective factors. In this regard, it is quite logical to intensify the scientific discourse concerning expediency of extension, rethinking and clarification of the subject of administrative law. The analysis of the contemporary publications on this issue shows that today the two main approaches to the understanding of the subject of the respective field remain – managerial and dichotomous, and the central scientific discussions lie in the plane of expediency of selection of certain components (relevant social relations and (or) legal phenomena) in the structure of the subject of administrative law. At the same time, while not denying the unconditional value of the “human-centric” ideology as a significant factor in the development not only of the new doctrine of administrative law, but of law in general, it was emphasized that the key to the effective functioning of the mechanism of administrative and legal regulation of social relations in economic, socio-cultural and administrative-political spheres are the need to achieve a balance of interests of human, society and the state.

Key words: subject of administrative law, modern scientific approaches, components of the subject of administrative law, public relations, public administration, the subject of public administration.