Координатор актуальної теми

РОМАН МЕЛЬНИК

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права,
директор Наукового центру німецького права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Адміністративне право – це галузь права, нерозривно пов'язана з інститутами публічної влади, публічного інтересу і публічного адміністрування. Інакше кажучи, адміністративне право існує в межах названих категорій. Відповідно, лише ті суспільні відносини, в яких бере участь суб'єкт публічної влади (або інший носій адміністративних повноважень), що діє з метою задоволення публічного інтересу у формі публічного адміністрування, можуть регулюватися нормами адміністративного права. Відсутність хоча б одного з названих трьох складових елементів (публічна влада, публічний інтерес, публічне адміністрування) виключає існування адміністративно-правових відносин.

(Із навчального посібника "Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях")

...громадянське суспільство не може існувати без держави, так само як і держава без громадянського суспільства. Проте лише визнання цієї тези замало, потрібні рішучі кроки, спрямовані на втілення її у життя, які, поміж іншого, полягають у розробці спеціальних юридичних актів, покликаних забезпечувати існування взаємодії. Такі юридичні акти мають безумовну публічно-правову природу, що робить можливим включення їх до системи адміністративного права України, зокрема до Особливого адміністративного права.

(Зі статті "Громадянське суспільство, держава та адміністративне право")

...сьогодні необхідно кардинально переосмислити і видозмінити наше розуміння і сприйняття принципу законності, а саме вивести з юридичного обігу категорію "принцип законності" як застарілу і замінити її категорією "принцип правомірності", під яким необхідно розуміти обов'язок органів публічної влади виконувати вимоги всіх норм права (формалізованих і неформалізованих), що регулюють їх діяльність.

(Зі статті "Принцип законності vs. принцип правомірності: до питання про оновлення юридичних засад діяльності органів публічної влади")

ЮРИДИЧНИЙ ЖУРНАЛ

ПРАВО УКРАЇНИ

B01031413

Заснований у 1922 р.
Видається щомісячно

Свідоцтво про державну реєстрацію Серія КВ № 23026-12866ПР
Передплатний індекс 74424

DOI: 10.33498/louu-2019-05
ISSN 1026-9932

Адреса редакції
вул. Багговутівська, 17–21
м. Київ, 04107, Україна
тел.: +380(44) 537-51-10

Веб-сайт: http://www.pravoua.com.ua
E-mail: editor.pravoua@gmail.com
Офіційна сторінка у Facebook: https://www.facebook.com/pravoua.com.ua

Головний редактор
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
Олександр Святоцький

Голова Редакційної ради
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
Руслан Стефанчук

Юридичний журнал "Право України" внесено до:

Переліку наукових фахових видань у галузі юридичних наук
(наказ Міністерства освіти і науки України від 28 грудня 2017 р. № 1714)

Міжнародної наукометричної бази даних EBSCO Publishing, Inc. (США)
(Ліцензійні угоди від 16 травня 2013 р. та 1 травня 2015 р.)

Міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus International (Польща)
(листопад 2014 р.)

Міжнародної наукометричної бази даних HeinOnline (США)
(Ліцензійна угода від 11 січня 2016 р.)

Видавець
© Юридичне видавництво "Право України"

5
2019

also that public authorities, local self-government bodies and their officials should act only on the basis, within the powers and in the manner provided for by the Constitution and laws of Ukraine. The concept of "human-centric" which originated in the Constitution of Ukraine and was supported by the absolute majority of administrativists has become the key pillar towards which scientific research in the administrative law domain tends. It has formed the idea of administrative law as that aimed at the implementation and protection of constitutional rights and freedoms of an individual and a citizen. As a manifestation of "human-centric", the tools of administrative and legal science have been supplemented with the category of "subjective public rights", and this plays a fundamental role in confirming that an individual is offered an opportunity on his/her own initiative to enter into relations with public administration and require that the latter behaves in the manner compliant with the needs of this individual. The author notes that subjective public rights are the conditions for implementation of the fundamental human and civil rights enshrined in the Constitution of Ukraine. The idea of administrative procedure is becoming increasingly important for administrative law; its essence is to establish the duties of the subjects vested with power to make decisions concerning individuals in compliance with the unified rules, the most essential among them being the following: assurance of an individual's right to be heard when his/her case is considered, assurance of the right to participate in the administrative procedure in person or by proxy, specification of legal remedies, the need to provide a substantiation of the decision made against an individual, and access of an individual to the information about his/her case. The author states that an objective of administrative law is, inter alia, to develop a legal mechanism capable of meeting the public interest. The author indicates the ways to achieve this as follows: firstly, activities of the subjects of public administration aimed at the implementation of laws relating to the organization and functioning of certain institutions which objectify the needs of different individuals – citizens, associations, and the State. These areas of life include health, education, national security, defense, public order etc. Secondly, another way to assure compliance with the public interest is seen in the capability of the representatives of power to restrict the rights and freedoms of individuals owing to the needs which a democratic society has, such as due recognition and respect for the rights and freedoms of others, fair requirements of morality, public order and general welfare.

Keywords: administrative law doctrine; human-centric concept; administrative procedure; assurance of public interest.

Семен Стеценко

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду
(м. Київ, Україна)
ssg777@ukr.net

DOI: 10.33498/louu-2019-05-029

УДК 342.92

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК "ВІЧНОЗЕЛЕНИЙ"* СЮЖЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ

Анотація. У статті акцентується увага на проблематиці предмета адміністративного права як явища, що характеризується актуальністю на всіх етапах розвитку та становлення цієї галузі публічного права.

Мета статті полягає у приверненні уваги до тієї обставини, що жваві дискусії, які сьогодні ведуться стосовно предмета адміністративного права та його складових, можуть і повинні знайти свій логічний вихід. Вчені-правники повинні домовитися, що вважати предметом адміністративного права, та визначитися із тими суспільними відносинами, які його наповнюють. Це, на відміну від точних наук, є можливим та доцільним.

Встановлено, що у межах адміністративного права нині важливою видається спроба неупередженого об'єктивного погляду на його предмет. Це явище, яке характеризується теоретико-методологічною та системотвірною значущістю. Вказане не є перебільшенням, оскільки предмет, відповідаючи на запитання "що вивчає ця галузь?", фактично спрямовує на перелік, усвідомлення та розуміння складових – суспільних відносин, які врегульовуються нормами цієї галузі права. Акцентовано увагу на тому, що предмет відповідає на запитання "що вивчає?" адміністративне право, а не "що вивчало?" (ретроспективний погляд) чи "що буде вивчати?" (перспективний погляд).

Зазначено, що, на жаль, нерідко наука адміністративного права функціонує не "на випередження", а постфактум, намагаючись аналізувати те, що вже набуло сили юридичного рішення суб'єктів владних повноважень. Такий підхід не видається оптимальним. І, зауважується у статті, це стосується не тільки реалізації владних повноважень держави (у широкому розумінні) у тих чи інших сферах суспільного життя, а й розвитку адміністративного права як науки та навчальної дисципліни. Реформувати цю царину без попереднього залучення фахівців і широкого громадського обговорення – це означає ставити під сумнів результати такого реформування.

* Термін "вічнозелений" автор запозичив в академіка НАПрН України П. Рабіновича (див. наприклад: П Рабінович, 'Філософія права: деякі "вічнозелені" наукознавчі сюжети' (2011) 8 Право України 13-20.

© Семен Стеценко, 2019

Особлива увага приділена виокремленню характерних особливостей предмета адміністративного права, до яких належать: однорідний характер відповідних суспільних відносин (в іншому випадку ці суспільні відносини регулюються декількома галузями права); якісна відмінність суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права; необхідність урахування Концепції реформи адміністративного права України, у межах якої значною мірою оновилося наукове уявлення предмета адміністративного права; відхід від виняткового "управлінського" характеру суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права.

Сформовано власну позицію стосовно розширення чи звуження предмета адміністративного права. Як видається, розширення предмета адміністративного права не повинно перетворюватися на самоціль, неконтрольований процес, при якому суспільні відносини, що у нього входять, із часом будуть важко піддаватися класифікації на підставі певних спільних рис і характеристик. Водночас розпорошення предмета адміністративного права шляхом виокремлення із нього правових утворень і претендування їх на самостійний статус не повинно мати суб'єктивний характер, а має бути максимально обґрунтованим і затребуваним юридичною наукою та правозастосовною практикою.

Ключові слова: предмет адміністративного права; адміністративне право; суб'єкт публічної адміністрації; правові відносини; Концепція реформування адміністративного права.

Останнім часом у середовищі дослідників-адміністративістів пожвавилися дискусії з приводу предмета адміністративного права. Причин такого стану є досить багато, спробуємо виокремити основні:

– модернізація Основного Закону держави, котра проявилася внесенням низки змін до Конституції України протягом 2014–2016 рр. і, як наслідок, певним оновленням конституційного права. Сприймаючи розуміння того, що адміністративне право є "молодшою сестрою" конституційного права, у разі змін всередині "сімейства" вони торкаються всіх, у нашому випадку й адміністративного права;

– постійне виникнення нових суспільних відносин, котрі, у разі наявності в них владної публічно-управлінської складової, потребують унормування через норми адміністративного права;

– потреби належного урахування євроінтеграційних прагнень нашої держави, котрі, серед іншого, мають проявлятись і модернізацією вітчизняного адміністративного законодавства, адміністративно-правового простору загалом;

– новий підхід Міністерства освіти і науки України до формулювання Програми єдиного фахового вступного випробування для вступу до магістратури за спеціальністю 081 "Право"[1], котрий містить низку положень, які мають новаційний характер, що потребує оновлених підходів до викладання адміністративного права;

[1] Про затвердження Програми вступного випробування: наказ Міністерства освіти і науки України від 7 лютого 2018 р. № 115 <https://mon.gov.ua/ua/npa> (дата звернення: 21.04.2019).

– затвердження наприкінці 2018 р. центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері освіти і науки, приблизного переліку та опису предметних напрямів досліджень у межах спеціальності 081 "Право"[2], де, варто відзначити, міститься низка напрямів адміністративно-правової науки, котрі відіграють позитивну спрямовуючу роль щодо здійснення наукових пошуків у царині адміністративного права.

Проблематики предмета адміністративного права у своїх наукових працях торкалися такі дослідники, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, К. Бєльський, І. Бойко, В. Галунько, І. Голосніченко, О. Євтихієв, А. Єлістратов, В. Кобалевський, Ю. Козлов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Є. Кубко, Є. Курінний, П. Лютіков, Р. Мельник, Г. Петров, Н. Писаренко, Л. Попов, С. Пєтков, А. Селіванов, Ю. Старілов, С. Студенікін та ін. Проте, враховуючи саму природу предмета галузі права, предмет адміністративного права продовжує бути актуальним напрямом наукових і практичних пошуків.

Мета дослідження полягає у приверненні уваги до тієї обставини, що жваві дискусії, які нині ведуться стосовно предмета адміністративного права, його складових, можуть і повинні знайти свій логічний вихід. Вчені-правники повинні домовитися, що вважати предметом адміністративного права та визначитись із тими суспільними відносинами, які його наповнюють.

"Сильна держава вимагає потужного адміністративного права" – саме так сформулювала своє бачення Н. Кузнєцова у межах роботи подіумної дискусії "Предмет адміністративного права та його взаємозв'язок з предметом правового регулювання інших галузей вітчизняного права"[3], яка відбулася 18 грудня 2018 р. у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка. Заперечити авторитетній вітчизняній фахівчині важко. Це дійсно так. Причому, переконаний, сила держави проявляється, окрім суто військових чи економічних чинників, і спроможністю належним чином забезпечувати права людини та гарантувати їх охорону та захист. У зв'язку з цим адміністративне право з-поміж інших галузей права виділяється максимальною дотичністю до втілення у життя зобов'язань держави перед людиною.

[2] Про затвердження примірного переліку та опису предметних напрямів досліджень в межах спеціальності 081 "Право": наказ Міністерства освіти України від 28 грудня 2018 р. № 1477 <https://mon.gov.ua/ua/npa> (дата звернення: 21.04.2019).

[3] 'Предмет адміністративного права та його взаємозв'язок з предметом правового регулювання інших галузей вітчизняного права' <https://www.youtube.com/watch?v=gOafpKKCE6Y> (дата звернення: 21.04.2019).

У межах адміністративного права нині важливою видається спроба неупередженого об'єктивного погляду на його предмет. Це явище, котре характеризується теоретико-методологічною та системотвірною значущістю. Вказане не є перебільшенням, оскільки предмет, відповідаючи на запитання "що вивчає ця галузь?", фактично спрямовує на перелік, усвідомлення та розуміння складових – суспільних відносин, які врегульовуються нормами цієї галузі права. Акцентую увагу: предмет відповідає на запитання "що вивчає?" адміністративне право, а не "що вивчало?" (ретроспективний погляд) чи "що буде вивчати?" (перспективний погляд). Ми свідомі того, що історія адміністративного права дає відповіді на багато запитань як минулого, так і сьогодення, проте предмет цієї галузі права природно модернізується паралельно з оновленням (зміною) форми держави, її адміністративно-територіальним устроєм чи політичним режимом. Натомість перспективи розвитку адміністративного права є важливими як точка прикладення зусиль наукових пошуків, проте вони не повинні сприйматись як автоматична складова предмета адміністративного права. Інакше кажучи, на переконання автора, предмет адміністративного права є актуальним "тут і зараз", він відображає стан справ із сприйняттям адміністративного права у його нинішньому стані. У цій частині варто погодитись із позицією Є. Курінного, що 'характеристики предмета адміністративного права мають тісний зв'язок з тими головними завданнями, які постають перед ним на тому чи іншому етапі його розвитку'[4].

Значною мірою предмет адміністративного права є похідним, констатуючим явищем стосовно самого адміністративного права. Воно, зі свого боку, є однією з фундаментальних галузей права України, що є порівнюваною із такими галузями, як конституційне, кримінальне, цивільне право, і визначає основні засади управлінської діяльності держави, державних органів, посадових осіб. Адміністративне право вивчає законодавство, яке за обсягом значно перевищує законодавство будь-якої іншої галузі права. З огляду на фундаментальний характер адміністративного права, необхідно усвідомлювати ту роль, яку воно відіграє в усій системі права України. Норми адміністративного права регулюють суспільні відносини у таких сферах, як функціонування виконавчої влади, місцевого самоврядування, публічне управління (регулювання) у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я, закордонних та внутрішніх справ, оборони тощо.

Слід наголосити, що упродовж тривалого часу у визначенні адміністративного права основний наголос робився на тому, що це сукупність правових норм, що регулює суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації виконавчої влади, здійснення державного управління. Зверталася увага на нерівноправне становище держави та особи, за якого перша мала безліч засобів примусити другу діяти так, як під кутом зору державних інтересів мало виглядати доцільнішим. Загалом відображенням домінантної за радянських часів точки зору стосовно призначення адміністративного права була позиція А. Єлістратова, який стверджував, що 'адміністративне право ставить за мету упорядкувати відносини між людьми у сфері державного управління'[5].

Водночас поступово, значною мірою з набуттям Україною статусу незалежної, демократичної, правової держави, після прийняття у 1996 р. Основного Закону держави, розроблення у 1998 р. Концепції реформи адміністративного права, вказана галузь права дедалі більшою мірою починає модифікуватись. Норми адміністративного права сприяють реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері публічного управління, гарантують їх захист від можливого порушення, обмеження з боку апарату держави. Проривом у визначенні та розумінні соціального призначення адміністративного права став підхід, запропонований В. Авер'яновим у низці публікацій наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років, де цю галузь права визначено насамперед із позицій пріоритету особи у взаєминах із державою, наслідком чого стало позиціонування "людиноцентристської" спрямованості дій держави. Відповідно, зазнавав змін і предмет адміністративного права:

> <…> на сьогодні необхідність перегляду оцінки характеру предмета адміністративного права об'єктивно підтверджується закономірностями суспільного розвитку і, зокрема, тим, що в сучасних умовах має поступово змінитися сама ідеологія виконавчої влади – від керування держави людиною і суспільством до служіння держави інтересам людини і суспільства[6].

Поступово така ідеологія сприйняття адміністративного права набуває популярності та ширше використовується у науковому, навчальному обігу та на практиці. Звідси абсолютно логічною виглядає позиція А. Селіванова, сформульована наприкінці 2013 р., відповідно до якої сутність розвинутості демократії визначається здатністю суспільства впливати на владу, вимагати служіння його інтересам[7]. Все це не могло

[4] Є Курінний, 'Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій' (2016) 1 Публічне право 43.

[5] А Елистратов, 'Основные начала административного права' в Шемшученко Ю (голова редкол), *Антологія української юридичної думки, т 5* (Юридична книга 2003) 72.

[6] Вадим Авер'янов, *Вибрані наукові праці* (Шемшученко Ю ред, Інститут держави і права ім В М Корецького НАН України 2011) 268.

[7] Анатолій Селіванов, 'Справедливість влади' (*Голос України*, Київ, № 243, 2016) 6.

не позначитися на сприйнятті публічно-правового регулювання, формулюванні поняття предмета адміністративного права, визначенні його складових.

На наше переконання, реаліям сьогодення відповідає дефініція, відповідно до якої адміністративне право – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя, а також у процесі забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на таке. Наприкінці минулого століття суттєвим кроком уперед у справі розвитку адміністративного права стала поява Концепції реформи адміністративного права. Пусковим елементом чого була поява розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р. № 257-р "Про створення робочої групи для підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України"[8]. У складі робочої групи – кваліфіковані фахівці, більшість із яких є визнаними авторитетними спеціалістами у царині адміністративного права. Здавалося б, класичний підхід, який і не потребує зайвої уваги та обговорення: спочатку ідея, потім створення колективу авторів, далі – робота і наприкінці – результат цієї діяльності. І колектив напрацював текст цієї концепції. Однак про це варто сказати окремо, оскільки, на жаль, сьогодні ми є свідками того, що все рідше застосовується такий організаційно-правовий підхід для пошуку шляхів удосконалення права загалом та адміністративного права зокрема. Нерідко наука адміністративного права функціонує не "на випередження", а постфактум, намагаючись аналізувати те, що вже набуло сили юридичного рішення суб'єктів владних повноважень. Такий підхід не видається оптимальним. І, зауважу, це стосується не тільки реалізації владних повноважень держави (у широкому розумінні) у тих чи інших сферах суспільного життя, а й розвитку адміністративного права як науки та навчальної дисципліни. Реформувати цю царину без попереднього залучення фахівців, широкого громадського обговорення – означає ставити під сумнів результати такого реформування.

З цього приводу слушною є думка С. Пєткова, який стверджує:

> <…> здійснення кроків по приведенню законодавства України до світових стандартів має відбуватись комплексно та скоординовано і не створювати додаткових колізій в правовій системі країни. Відкритість цього процесу має забезпечуватись широким обговоренням з громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення[9].

[8] Про створення робочої групи для підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р. № 257-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-97-%D1%80> (дата звернення: 21.04.2019).

Постійний науковий моніторинг забезпечує "профілактику" однобокого погляду на предмет адміністративного права, його постійність і незмінність, обумовлює врахування змін суспільного життя, появи нових суспільних відносин, які об'єктивно потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правового інструментарію. Одним із варіантів здійснення такого моніторингу є періодичні обговорення цих питань на шпальтах друкованих засобів масової інформації, під час роботи спеціалізованих наукових форумів тощо.

Предмет адміністративного права – це сукупність суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права. Інакше кажучи, це те, що вивчає адміністративне право. Слід зазначити, що ставлення до предмета адміністративного права значною мірою залежить від ставлення до самого адміністративного права. З огляду на це доцільно навести деякі тлумачення предмета адміністративного права, зроблені відомими адміністративістами, за якими можна буде зробити висновки відносно еволюції та сучасного розуміння цієї важливої складової загальної частини адміністративного права.

На думку Є. Курінного:

> <…> предмет адміністративного права України – це система однорідних суспільних відносин регулятивного та охоронного, матеріального і процесуального характеру, в яких реалізуються права, свободи й обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту[10].

Авторський колектив академічного курсу з адміністративного права за редакцією В. Авер'янова, відстоюючи ідею нового доктринального оцінювання предмета адміністративного права, у межах академічного курсу з адміністративного права до останнього відносить суспільні взаємозв'язки, що формуються під час:

> <…> а) державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також у процесі реалізації делегованих повноважень;

[9] С Пєтков, 'Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин' (2006) 1 Публічне право 37.
[10] Євген Курінний, *Предмет і об'єкт адміністративного права України* (Ліра 2004) 34.

б) діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації та захисту прав громадян і юридичних осіб і виконання покладених на них обов'язків;

в) надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різноманітних адміністративних 'управлінських) послуг;

г) застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності;

д) реалізації юрисдикції адміністративних судів;

е) внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій;

є) проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування[11].

Зазначимо про те, що таке бачення останніх півтора – два десятиліття є домінантним у сприйнятті предмета адміністративного права. Воно підтримується багатьма провідними фахівцями у сфері адміністративного права. І це не випадкового, адже такий підхід враховує традиційну "владно-управлінську" складову предмета адміністративного права і, водночас, свідчить про належне урахування "людиноцентристської" складової.

Авторський колектив підручника "Адміністративне право" за загальною редакцією Ю. Битяка, В. Гаращука та В. Зуй вказує, що предмет адміністративного права становлять відносини, пов'язані із:

<…> 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) розглядом судами справ про адміністративні правопорушення[12].

Останнім часом значну увагу наукової громадськості викликають погляди на предмет адміністративного права Р. Мельника. Віддаючи належне цілеспрямованості, аргументованості дослідника у відстоюванні своїх наукових позицій, акцентуємо увагу, що його бачення загалом відповідає ідеології євроінтеграційних спрямувань України. Автор чітко, і у цьому його варто підтримати, стверджує:

[11] Вадим Авер'янов (голова ред кол), *Адміністративне право України. Академічний курс, т 1* (Юридична думка 2004) 71.
[12] Юрій Битяк (кер авт кол), *Адміністративне право: підручник* (Право 2010) 28.

www.pravoua.com.ua

Концепція людиноцентризму, орієнтація на практику Європейського суду з прав людини, євроінтеграційні прагнення України, принцип верховенства права – це лише частина юридичних явищ та категорій, які визначають мету адміністративного права, впливають на внутрішню структуру та формують предмет його регулювання[13].

Водночас, як видається, потребують додаткової аргументації думки автора стосовно предмета адміністративного права, які відображаються у такому:

– критика концепції сприйняття предмета та методу правового регулювання як критеріїв для розмежування галузей права, сприйняття її як "штучної та нежиттєздатної";

– намагання нівелювати (знехтувати) надбання вітчизняних дослідників радянської доби, які навіть не містять ідеологічних нашарувань:

<…> 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?![14];

– розміщення серед складових предмета адміністративного права також 'відносин, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом'[15];

– сприйняття як складових предмета адміністративного права регулювання фактичних дій суб'єктів публічного адміністрування, які, на думку Р. Мельника, не викликають юридичних наслідків та не супроводжуються виникненням правовідносин[16].

Дійсно, аналіз наукових думок щодо проблем предмета адміністративного права свідчить про багатогранність і неоднозначність цього феномена[17].

Декілька важливих позицій. Не можна не погодитись із думкою Т. Коломоєць, яка зазначає:

<…> в умовах кардинального перегляду положень сучасної вітчизняної адміністративно-правової науки питома вага вчених-юристів зосереджується на предметі адміністративного права, що слід визнати виправданим, оскільки саме предмет був і залишається основною (незважаючи

[13] Р Мельник, 'Предмет адміністративного права' (2018) 3 Право України 159-82.
[14] Там само.
[15] Там само.
[16] Там само.
[17] Олександр Бандурка (заг ред), *Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс* (Золота миля 2011) 57.

ПРАВО УКРАЇНИ • 2019 • № 5 • 29-45

на розмаїття підходів вчених-юристів до виокремлення ознак будь-якої галузі права, їх назв, кількості) ознакою галузі[18].

Стосовно теперішнього врахування напрацювань адміністративістів радянської доби заслуговує на підтримку позиція О. Миколенка, яка зводиться до пропозиції використання наступництва в науці адміністративного права:

> Кожен крок науки адміністративного права готується попереднім етапом і кожен її наступний етап закономірно пов'язаний з попереднім. Запозичуючи досягнення попередньої епохи, наука адміністративного права безперервно рухається далі[19].

Також обґрунтованою видається думка Н. Писаренко, яка зазначає:

> <…> сучасне адміністративне право можна сприймати як галузь, що має обов'язково вміщувати правила про: а) повноваження в) способи та порядок захисту прав приватних осіб від порушень, спричинених протиправною діяльністю зазначених суб'єктів[20].

Реформування сучасного адміністративного права вимагає відповідного ставлення до такого важливого об'єкта його вивчення, як предмет адміністративного права. Насамперед необхідно зазначити характерні особливості предмета адміністративного права, до яких належать:

– однорідний характер відповідних суспільних відносин (у протилежному разі ці суспільні відносини регулюються декількома галузями права);

– якісна відмінність суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права;

– необхідність урахування Концепції реформи адміністративного права України, у межах якої значною мірою оновилося наукове уявлення предмета адміністративного права;

– відхід від виняткового "управлінського" характеру суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права.

На нашу думку, предмет адміністративного права – це суспільні відносини, що виникають у процесі:

[18] Т Коломоєць, 'Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України' (2016) 1 Публічне право 26.
[19] О Миколенко, 'Наступництво в науці адміністративного права' в Писаренко Н (відп ред), *Питання адміністративного права, кн 1* (Право 2017) 54.
[20] Н Писаренко, 'Процесуальні правові відносини у структурі предмета адміністративного права' в Писарекно Н (відп за вип), *Питання адміністративного права, кн 2* (Оберіг 2018) 55.

1) зовнішньоорганізаційної управлінської діяльності органів публічної адміністрації;
2) внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності апаратів усіх органів публічної адміністрації та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій;
3) публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації;
4) реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями;
5) застосування заходів адміністративної відповідальності;
6) реалізації юрисдикції адміністративних судів[21].

Стисло характеризуючи складові предмета адміністративного права, необхідно вказати на таке. Перш за все, зазначимо, що органи публічної адміністрації – це фактично те, що тривалий період часу в історії нашої держави, в історії адміністративного права мало назву органів державного управління. Певна модернізація публічної адміністрації (порівняно з державним управлінням) торкається як кількісних параметрів (сюди також входять органи місцевого самоврядування), так і змістовних характеристик. Ідеться про переважну спрямованість органів публічної адміністрації на реалізацію конституційного припису щодо змісту і спрямованості діяльності держави, які визначаються правами і свободами людини та їх гарантіями. Інакше кажучи, державне управління вже не домінує в усвідомленні предмета адміністративного права. Тому ми погоджуємося з І. Голосніченком, що 'порушуючи питання про предмет адміністративного права, слід зазначити, що сьогодні вже не можна однозначно сказати про нього лише як про управлінські відносини, які регулюються його нормами'[22].

Зовнішньоорганізаційна управлінська діяльність органів публічної адміністрації – це реалізація повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя. Звичайно, йдеться про відносини між різними органами публічної адміністрації та між ними і фізичними чи юридичними особами. Більшість відносин, що виникають у цьому сегменті предмета адміністративного права, характеризуються нерівністю суб'єктів, тобто відбуваються за принципом "влада – підпорядкування".

Внутрішньоорганізаційна управлінська діяльність апаратів усіх органів публічної адміністрації та адміністрацій державних підприємств,

[21] Семен Стеценко, *Адміністративне право України* (Атіка 2011) 19.
[22] І Голосніченко, 'Оптимізація предмета адміністративного права' в Джужа О та Дзюба В та Стеценко С (ред), *Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: науково-практична конференція* (Київ нац ун-т внутр справ 2006) 11.

установ та організацій є суспільними відносинами, що виникають усередині цих органів (наприклад, Адміністрації Президента України, Верховного Суду, Генеральної прокуратури України, адміністрації державного підприємства тощо), під час розподілу повноважень між керівником, його заступниками, структурними підрозділами, внесення змін до штатного розпису, забезпечення службової діяльності працівників, проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування тощо. Вказана діяльність забезпечує стабільний стан, оптимальне функціонування органів держави і підприємств, установ та організацій, що їй належать. Зауважимо, що коли у першому випадку (зовнішньо-організаційна управлінська діяльність) йдеться переважно про органи виконавчої влади (плюс органи місцевого самоврядування), то у другому – про всі гілки влади.

Про публічно-сервісну діяльність органів публічної адміністрації необхідно говорити у тому разі, коли йдеться про надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг. Саме таким чином сьогоднішня адміністративно-правова наука визначає діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (реєстрація, ліцензування, надання дозволу, видання довідки тощо).

Реалізація делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями – це складова предмета адміністративного права, що полягає у взаємодії інститутів держави та недержавного сектора, за якого останньому (найчастіше це органи місцевого самоврядування) державою делегуються певні повноваження у сфері державного управління. Підставою для делегування є норми закону або рішення суб'єкта, що делегує певні повноваження[23].

Застосування заходів адміністративної відповідальності вважається необхідною складовою діяльності будь-якої держави. Саме демократично налаштоване суспільство не позбавлене тих чи інших осіб, які порушують визначені правила поведінки щодо громадського порядку, власності, прав і свободи громадян, установленого порядку управління. З метою адекватного реагування з боку держави (в широкому сенсі і суспільства) компетентні державні органи розробляють порядок притягнення винних у вчиненні адміністративного правопорушення до відповідальності. У цій частині важливо зазначити про наявні пропозиції стосовно виведення адміністративної деліктології з предмета адміністративного права. Вважаємо такі пропозиції передчасними. У цій частині погоджуємося з думкою Т. Коломоєць, котра слушно зазначає:

[23] С Стеценко, 'Сучасний погляд на предмет адміністративного права' (2016) 1 Публічне право 24.

www.pravoua.com.ua

<...> реалії сьогодення навряд чи дають змогу однозначно виключити адміністративно-деліктні відносини з предмета адміністративного права. Аналіз наявних різноманітних джерел не дає підстав вести мову про формування адміністративно-деліктного права як самостійної галузі права з усіма притаманними ознаками галузі[24].

Про реалізацію юрисдикції адміністративних судів можна говорити як про реальний засіб з боку фізичних та юридичних осіб захистити в судовому порядку свої права, свободи, законні інтереси, що були порушені органами державної влади. Кодекс адміністративного судочинства України, який набув чинності з 1 вересня 2005 р., врегулював суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення розгляду вказаних справ. В основі названого документа (та й напряму адміністративної юстиції взагалі) лежить реалізація на практиці принципу верховенства права, згідно з яким для держави пріоритетними є права людини, а реалізація та захист її прав визначають зміст і спрямованість дій органів публічної адміністрації.

Водночас маємо зазначити, що не лише традиційні для адміністративної юстиції справи "людина проти держави" утворюють масив адміністративного судочинства. На підтвердження раніше висловленої позиції щодо процесу оновлення предмета адміністративного права зазначимо, що нині модернізується розуміння адміністративної юстиції як одного з важливих складових предмета цієї галузі права. Як слушно вказує В. Щавінський, адміністративні суди розглядають і справи, де у ролі позивача виступає держава, тим самим стверджується, що у межах адміністративного судочинства захищаються не лише інтереси особи, а й певною мірою інтереси держави[25].

Варто також висловити власну позицію стосовно розширення чи звуження предмета адміністративного права. Як видається, розширення предмета адміністративного права не повинно перетворюватися на самоціль, неконтрольований процес, при якому суспільні відносини, що у нього входять, із часом будуть важко піддаватися класифікації на підставі певних спільних рис та характеристик. Водночас розпорошення предмета адміністративного права шляхом виокремлення із нього правових утворень і претендування їх на самостійний статус, не повинно мати суб'єктивний характер, а має бути максимально обґрунтованим і затребуваним юридичною наукою та правозастосовною практикою.

[24] Т Коломоец, 'Предмет административного права: к вопросу поиска нового формата в современной украинской административно-правовой науке' в *Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства* (Воронежский госуд ун-т 2013) 118.

[25] В Щавінський, 'Держава як позивач у адміністративному процесі: сутність та відповідність природі адміністративної юстиції' (2015) 4 Публічне право 104.

ПРАВО УКРАЇНИ • 2019 • № 5 • 29-45

Висновки. Загалом, на наше переконання, на відміну від представників точних наук, де ступінь об'єктивності певних фактів не потребує додаткових пояснень, гуманітаріям (і юристам зокрема) треба домовлятися. Про визначення, складові, характеристики тих чи інших явищ. Дискутувати, критикувати, аргументувати, але задля того, щоб домовитися, знайти спільний знаменник. Це стосується і предмета адміністративного права.

Таким чином, проблематика визначення предмета адміністративного права не випадково у назві визначена як "вічнозелена". Вона насправді потребує свого опрацювання, обміну думками серед науковців, визначення тенденцій та прогнозування напрямів розвитку. Як видається, це потрібно науці адміністративного права, це потрібно правозастосовній практиці, це важливо для навчального процесу. Ми повинні говорити категоріями, які спрямовані на пошук шляхів уніфікації підходів різних дослідників, що, в підсумку, має дати позитивні результати.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Kurinnyi Ye, *Predmet i ob'iekt administratyvnoho prava Ukrainy [Subject Matter and Object of Administrative Law of Ukraine]* (Lira ltd 2004) (in Ukrainian).
2. Stetsenko S, *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]* (Atika 2011) (in Ukrainian).

Edited books

3. Aver'ianov V (holova red kol), *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative Law of Ukraine. Academic Course], t 1* (Iurydychna dumka 2004) (in Ukrainian).
4. Aver'ianov V, *Vybrani naukovi pratsi [Selected Scientific Works]* (Shemshuchenko Yu red, In-t derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 2011) (in Ukrainian).
5. Bandurka O (zah red), *Administratyvne pravo Ukrainy. Zahalna chastyna. Akademichnyi kurs [Administrative Law of Ukraine. Common Part. Academic Course]* (Zolota mylia 2011) (in Ukrainian).
6. Bytiak Yu (ker avt kol), *Administratyvne pravo: pidruchnyk [Administrative Law: Textbook]* (Pravo 2010) (in Ukrainian).
7. Elystratov A, 'Osnovnye nachala admynystratyvnoho prava' ['Fundamental Principles of Administrative Law'] v Shemshuchenko Yu (holova redkol), *Antolohiia ukrainskoi yurydychnoi dumky [Anthology of Ukrainian Legal Thought], t 5* (Iurydychna knyha 2003) (in Russian).
8. Holosnichenko I, 'Optymizatsiia predmeta administratyvnoho prava' ['Optimization of the Subject Matter of Administrative Law'] v Dzhuzha O ta Dziuba V ta Stetsenko S (red), *Administratyvne pravo i protses: shliakhy vdoskonalennia zakonodavstva i praktyky: naukovo-praktychna konferentsiia [Administrative Law and Process: Ways to Improve Legislation and Practice: Scientific and Practical Conference]* (Kyiv nats un-t vnutr sprav 2006) (in Ukrainian).
9. Kolomoets T, 'Predmet admynystratyvnoho prava: k voprosu poyska novoho formata v sovremennoi ukraynskoi admynystratyvno-pravovoi nauke' ['Subject Matter of Administrative Law: More about Searching for a New Format in the Modern Ukrainian Administrative Law Science'] v *Admynystratyvnoe pravo: razvytye teoretycheskykh osnov y modernyzatsyia zakonodatelstva [Administrative Law: Development of Theoretical Foundations and Modernization of Legislation]* (Voronezhskyi hosud un-t 2013) (in Russian).
10. Mykolenko O, 'Nastupnytstvo v nautsi administratyvnoho prava' ['Continuity in the Science of Administrative Law'] v Pysarenko N (vidp red), *Pytannia administratyvnoho prava [Administrative Law Issues], kn 1* (Pravo 2017) (in Ukrainian).
11. Pysarenko N, 'Protsesualni pravovi vidnosyny u strukturi predmeta administratyvnoho prava' ['Procedural Legal Relations Within the Structure of the Subject Matter of Administrative Law'] v Pysarenko N (vidp za vyp), *Pytannia administratyvnoho prava [Administrative Law Issues], kn 2* (Oberih 2018) (in Ukrainian).

Journal articles

12. Kolomoiets T, 'Administratyvno-protsesualne pravo – samostiina haluz natsionalnoho prava (v aspekti poshuku novoi modeli predmetu administratyvnoho prava Ukrainy' ['Law of Administrative Procedure – a Standalone Branch of National Law (in Terms of Searching for a New Model of the Subject Matter of Administrative Law of Ukraine'] (2016) 1 Publichne pravo 26 (in Ukrainian).
13. Kurinnyi Ye, 'Ob'iekt ta predmet ukrainskoho administratyvnoho prava: zmistovna ta aksiolohichna sutnist katehorii' ['The Object and Subject Matter of Ukrainian Administrative Law: the Substantial and Axiological Essence of Categories'] (2016) 1 Publichne pravo 43 (in Ukrainian).
14. Melnyk R, 'Predmet administratyvnoho prava' ['Subject Matter of Administrative Law'] (2018) 3 Pravo Ukrainy 159-82 (in Ukrainian).
15. Pietkov S, 'Predmet administratyvnoho prava – konstanta v protsesi transformatsii suspilno-politychnykh vidnosyn' ['Subject Matter of Administrative Law – a Constant in the Process of Social and Political Relations Transformation'] (2006) 1 Publichne pravo 37 (in Ukrainian).
16. Rabinovych P, 'Filosofiia prava: deiaki "vichnozeleni" naukoznavchi siuzhety' ['Philosophy of Law: Some "Evergreen" Science-Related Subjects"] (2011) 8 Pravo Ukrainy 13-20 (in Ukrainian).
17. Stetsenko S, 'Suchasnyi pohliad na predmet administratyvnoho prava' ['A Modern View on the Subject Matter of Administrative Law'] (2016) 1 Publichne pravo 24 (in Ukrainian).
18. Shchavinskyi V, 'Derzhava yak pozyvach u administratyvnomu protsesi: sutnist ta vidpovidnist pryrodi administratyvnoi yustytsii' ['The State as Plaintiff in the Administrative Process: the Essence and Compliance with the Nature of Administrative Justice'] (2015) 4 Publichne pravo 104 (in Ukrainian).

Newspaper articles

19. Selivanov A, 'Spravedlyvist vlady' ['Power Justice'] (*Holos Ukrainy*, Kyiv, № 243, 2016) 6 (in Ukrainian).

Conference papers

20. 'Predmet administratyvnoho prava ta yoho vzaiemozv'iazok z predmetom pravovoho rehuliuvannia inshykh haluzei vitchyznianoho prava' ['Subject Matter of Administrative Law and Its Relation to the Subject Matter of Legal Regulation in Other Branches of National Law'] <https://www.youtube.com/watch?v=gOafpKKCE6Y> (accessed 21.04.2019) (in Ukrainian).

Semen Stetsenko

THE SUBJECT MATTER OF ADMINISTRATIVE LAW AS AN "EVERGREEN"* STORY OF THE ADMINISTRATIVE LAW SCIENCE

Abstract. The article focuses on the problematization of the subject matter of administrative law as a phenomenon of the essence at each development and establishment stage of this branch of public law.

The purpose of the article is to highlight the fact that heated discussions currently underway with regard to the subject matter of administrative law and its components can and should find their logical outcome. Legal scholars should agree on what should be considered the subject matter of administrative law and should eventually determine which social relations make it up. This, in contrast to the exact sciences, is possible and appropriate.

The author establishes that currently within the administrative law framework it is increasingly important to attempt at having an impartial objective view on its subject matter. This is a phenomenon characterized by theoretical, methodological and system-forming significance. This is not an exaggeration, since the subject matter which is intended to answer the question "what is studied by this branch?" actually points to the list, awareness and understanding of the component parts – social relations regulated by the provisions of this branch of law. The author emphasizes that the subject matter answers the question "what is studied by?" administrative law, not "what was studied by?" (a retrospective view) or "what will be studied by?" (a prospective view).

It is noted that, unfortunately, the science of administrative law often does not function proactively, but rather post factum, with an attempt to analyze what has already become a legally binding decision of entities vested with public power. This approach does not appear to be optimal. And, as it is noted in the article, this is true not only with regard to the exercise of power of the State (in the broad sense) in certain areas of public life, but also with regard to the development of administrative law as a science and a curriculum subject. If this area is reformed without a prior involvement of experts and without a wide public discussion, the results of such a reform will be inevitably questioned.

The author pays particular attention to singling out the characteristic features of the subject matter of administrative law, which include: a homogeneous nature of relevant social relations (otherwise these social relations are regulated by several branches of

* The term "evergreen" is borrowed by the author from the Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine P. Rabinovych (see, for example: P Rabinovych, 'Philosophy of Law: Some "Evergreen" Stories of Scientific Knowledge' (2011) 8 Law of Ukraine 13-20.

law); a qualitative difference between social relations making up the subject matter of administrative law; the need to take into account the Concept of administrative law reform in Ukraine, within which the scientific views on the subject matter of administrative law have been considerably updated; avoidance of the exclusive "administration" nature of public relations comprising the subject matter of administrative law.

The author has formulated his own standpoint regarding expansion or narrowing of the subject matter of administrative law. The author believes that expansion of the subject matter of administrative law should not become an end in itself or an uncontrolled process where the social relations comprising it will eventually become something difficult to be classified based on certain common features and characteristics. At the same time, a dispersion of the subject matter of administrative law by singling out legal entities which further claim to have an independent status should not be subjective but should be based on solid grounds and be in demand by legal science and law application practice.

Keywords: subject matter of administrative law; administrative law; public administration entity; legal relations; Concept of administrative law reform.