

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА: ПРАВОВИЙ ДИСКУС

ADMINISTRATIVE LAW AS A BRANCH OF NATIONAL LAW: LAW DISCOURSE

Корнієнко М.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС та економічної безпеки
Одеського державного університету внутрішніх справ*

Автор, ґрунтуючись на положеннях загальної теорії права, характеризує адміністративне право як галузь права. Розглядаються два критерії виокремлення галузі права: матеріальний і формальний. Детально висвітлюється предмет адміністративно-правового регулювання. Проводиться розмежування адміністративного права і конституційного права. Акцентовується увага на необхідності ґрунтування адміністративного права на принципі верховенства права.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правове регулювання, верховенство права, метод адміністративно-правового регулювання, предмет правового регулювання.

Автор, основываясь на положениях общей теории права, характеризует административное право как отрасль права. Рассматриваются два критерия выделения отрасли права: материальный и формальный. Подробно освещается предмет административно-правового регулирования. Проводится разграничение административного права и конституционного права. Акцентируется внимание на необходимости административного права учитывать принцип верховенства права.

Ключевые слова: административное право, административно-правовое регулирование, верховенство права, метод административно-правового регулирования, предмет правового регулирования.

The author, based on provisions of general theory of law, characterizes administrative law as a branch of law. Two criteria of law branch separation are considered, namely substantive and the formal one. The subject matter of administrative and law regulation is covered in details. The separation of administrative law and the constitutional law is done. The attention is paid to necessity of grounding of administrative law on principle of the rule of law.

Key words: administrative law, administrative and law regulation, rule of law, method of administrative and law regulation, subject matter of administrative and law regulation.

Постановка проблеми. Отримавши незалежність і обравши за ключову ідею розвитку України визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, а також проголосивши, що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, сфера управління в нашій державі не могла не зазнати змін, адже наведені положення відображають прагнення зміни державно-правового (політичного) режиму із недемократичного (авторитарного чи тоталітарного) до демократичного, на що безпосередньо вказує і ст. 1 Конституції України: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [1]. Фактичне втілення цього положення

Основного Закону у суспільні відносини багато в чому залежить від діяльності органів держави, що акцентує увагу на відповідних нормах права, що регулюють відносини в сфері управління. А зважаючи на перманентні державно-правові реформи, і зокрема адміністративну, питання адміністративного права є вкрай актуальним.

До того ж, традиційно розглядаючи питання системи права, правники, виокремлюючи такий елемент цієї системи як галузь права, як приклад вказують на конституційне право, цивільне право і кримінальне право. Протягом останніх десятиліть виокремилась і розглядається як самостійна значна кількість галузей – господарська, сімейна, інформаційна, фінансова та ін. Як відомо, однією

з ознак права є системність, що дозволяє розглядати право не просто як сукупність принципів і норм, а як систему, де всі елементи взаємопов'язані та узгоджені; норми права у своїй сукупності утворюють системи різних порядків: інститути, підгалузі та галузі права, що в свою чергу є складовими системи права. Відтак чітке розмежування галузей права є важливим питанням юридичної науки.

Стан дослідження. Питання адміністративного права як галузі права розглядаються у працях В.Б. Авер'янова, С.Н. Братуся, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.С. Літошенко, Д.М. Лук'янця та ін. Однак і на сьогодні питання залишається не розв'язаним і потребує комплексного дослідження з урахуванням досягнень юридичної науки.

Мета дослідження. Метою цієї роботи є висвітлення адміністративного права як галузі національного права.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з методологічних засад дослідження, слід вказати, що адміністративне право розглядається з різних аспектів: як галузь права, як галузь юридичної науки, як юридична навчальна дисципліна. Виходячи з предмета і мети дослідження, нами буде розглянуто перший із означених аспектів.

«Адміністративне право – це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, внутрішньо-організаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень. Інакше кажучи, адміністративне право – це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями» [2].

За допомогою адміністративного права держава регулює суспільні відносини, що виникають у процесі організації та функціонування виконавчої влади, тобто у сфері державного управління, місцевого самоврядування, у сфері реалізації уповноваженими органами і посадовими особами управлінських функцій. Таким чином, адміністративне право виступає, передусім, як управлінське право.

Відповідно до теорії права галузь права розглядається як елемент системи права і визначається як «сукупність норм права, які регулюють певну якісно однорідну сферу суспільних відносин специфічними методами правового регулювання» [3, с. 232]. При цьому в основу розподілу права на галузі покладені два критерії:

1) предмет правового регулювання (матеріальний критерій);

2) метод правового регулювання (юридичний критерій) [3, с. 233].

Виходячи з того, що однією з основних функцій права є регулятивна і, відповідно, інструментальна цінність права полягає у тому, що останнє розглядається як регулятор відносин між людьми, то і предметом правового регулювання є суспільні відносини. Впорядковуючи суспільні відносини, держава створює порядок у соціумі, надає йому стабільності, передбачуваності поведінки його членів. Створюючи норми права, держава і охороняє їх від порушення, в тому числі й застосуванням примусових заходів. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що, з одного боку, намагаючись досягти максимально можливої стабільності у суспільстві, порядку, держава, втрутившись у сферу індивідуальну (проголошуючи, наприклад, державну ідеологію єдино правильною та підпорядковуючи їй культурну сферу) перетворюється на своєрідного поліцейського. Відтак можна вести мову у цьому випадку про поліцейську державу. «Поліцейська держава – це форма абсолютизму, що панувала в Європі з другої половини XVII ст. до початку XIX ст. Характерними рисами поліцейської держави були урядова опіка та втручання в усі сфери життя, відсторонення громадян від участі в держав-

ному управлінні, підпорядкування економіки інтересам збільшення державної скарбниці, наявність дуже розгалуженої бюрократії. Розв'язанню завдань поліцейської держави мало слугувати так зване «поліцейське» право» [4]. Для такої держави характерним є недемократичний державно-правовий (політичний) режим. Превалюють переважно не стільки права людини, скільки права об'єднань (наприклад, трудових колективів, пролетаріату тощо).

З іншого боку, ухиляючись від правового регулювання суспільних відносин, які його потребують, створюються сприятливі умови для різноманітних зловживань, шахрайств та ін. Наприклад, не передбачивши порядок розгляду звернень громадян, не встановивши чітких строків і т. п. інститут звернення не буде ефективно функціонувати.

Враховуючи вказане вище, під предметом правового регулювання слід розуміти лише ті суспільні відносини, які потребують та можуть бути врегульовані. Зважаючи на принцип законності та відповідно конституційний припис: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1], адміністративні відносини потребують і повинні бути належним чином урегульовані.

Водночас слід акцентувати увагу, що предмет адміністративного права не охоплює всі суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління. Ці відносини регулюються іншими галузями права. Так, нормами цивільного права регулюються відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном, яке є основою функціонування державних організацій; фінансове право визначає суспільні відносини, пов'язані з утворенням і витрачанням публічних фінансів (фінансів держави та місцевого самоврядування), необхідних для реалізації державних функцій [5], норми кримінального права визначають кримінальну відповідальність за порушення норм, у тому числі в сфері управління (наприклад, зловживання владою, службова недбалість та ін), норми трудового права регулюють сферу найманої праці, умови праці тощо.

Окремо слід вказати на тісний зв'язок норм адміністративного права та конституційно-правових норм. Саме останні визначають принципи державного і суспільного ладу, передбачають основи організації та здійснення державної влади, права, свободи і обов'язки громадян та ін. Наведемо для прикладу такі конституційні приписи: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» (ст. 3), «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст. 6), «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19) [1].

Зважаючи на зазначене, слід зауважити, що інколи розмежувати сферу адміністративних відносин і конституційних відносин доволі важко. Аналіз юридичної наукової літератури дозволяє зробити висновок про те, що в основу такого розподілу покладено, як правило, суб'єктний критерій. Так, правовий статус і порядок діяльності парламенту – Верховної Ради України – як єдиного органу законодавчої влади визначають конституційно-правові норми, так як це прямо визначається розділом IV Конституції України. Такий же висновок робиться і відносно інститутів Президента, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України. Однак така однозначність відсутня щодо норм, які визначають організацію діяльності та

порядок здійснення повноважень окремого центрального органу виконавчої влади, наприклад, міністерства, або такого органу виконавчої влади як місцева державна адміністрація (норми, які містяться у ст. 118–120 Конституції України). Так, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 120 Конституції України «Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України» і положень теорії права, закони, які будуть містити норми такого змісту, слід віднести до органічних законів, тобто тих, які є «своєрідним продовженням єдиного «конституційного організму», і необхідність прийняття яких випливає з положень Основного Закону держави» [3, с. 184].

Не вдаючись у дискусії з цього приводу, слід також акцентувати увагу на тому, що предмет правового регулювання виходить передусім не з критерію суб'єктів суспільних відносин, а з іншого – сфери суспільних відносин. Відтак розмежування норм конституційного і адміністративного права має виходити не з правового статусу суб'єктів (який до того ж є вже результатом правотворчості, відтак з «наслідку»), в такому випадку називається «причиною» регулювання, що є нелогічним), а з предмета правового регулювання – матеріального критерію розмежування галузей права.

Труднощі пов'язані ще з тим, що норми конституційного права належать у переважній більшості не до класичних норм, а до так званих спеціалізованих норм права, тобто тих, які «не можуть бути безпосереднім регулятором суспільних відносин (за винятком норм-принципів), а в механізмі правового регулювання їм відводиться допоміжна роль» [3, с. 158]. Відтак конституційні приписи «продовжуються» у галузевому законодавстві.

У зв'язку з цим можемо виокремити дві тенденції, що відображають стан адміністративного права та відображають взаємозв'язок з конституційним правом:

– з одного боку, як вказує В.Б. Авер'янов: «Адміністративне право стало інструментом обмеження вільного розсуду адміністрації, механізмом захисту громадянина перед адміністрацією. Впровадження цієї концепції вело до розбудови правової держави, в якій право є основою громадянської свободи, і в якій адміністрація поставлена в певні правові рамки. Тільки з переходом до сучасних форм демократичного державного устрою завершилася побудова галузі адміністративного права, яке врегульовує більш складний комплекс відносин між державою і суспільством порівняно з «поліцейською» державою» [4]. Відтак, адміністративне право слугує втіленню конституційно-правових приписів у конкретні суспільні відносини; є своєрідним їх «продовженням»;

– з іншого – надмірна кількість «адміністративно-правових норм» може бути фактором бюрократії, яка призводить до неможливості (чи вкрай утруднює) реалізації суб'єктивних юридичних прав і, передусім конституційних прав людини і громадянина. Тому «сильне» адміністративне право може бути стримуючим фактором втілення в життя конституційно-правових приписів.

Таким чином, предметом адміністративно-правового регулювання є суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, внутрішньо-організаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень.

Інший критерій виокремлення галузі права – юридичний критерій – метод правового регулювання, під яким розуміють сукупність прийомів і способів, за допомогою яких відбувається вплив права на суспільні відносини.

Метод правового регулювання відповідає на питання: як, яким чином право здійснює свій регулятивний вплив. Кожній галузі права характерний свій набір методів правового регулювання.

У теорії права традиційно виокремлюють такі два основних методи правового регулювання:

1) *централізований (імперативний) метод*, який ґрунтується на нерівності правового статусу суб'єктів, що є учасниками правовідносин; [3, с. 227].

2) *децентралізований (диспозитивний) метод*, який ґрунтується на рівності правового статусу суб'єктів, що є учасниками правовідносин [3, с. 227].

При цьому слід зауважити, що «метод правового регулювання характеризується:

– колом суб'єктів, яких держава визнає правоздатними і дієздатними;

– змістом та обсягом правового статусу суб'єктів певних відносин;

– порядком формування, встановлення юридичних прав і обов'язків суб'єктів;

– ступенем визначеності змісту юридичних прав і обов'язків;

– співвідношенням основних регулятивних засобів впливу на поведінку – повноважень (дозволів), обов'язків та заборон;

– порядком (процедурою) здійснення юридичних прав та обов'язків;

– способами примусового забезпечення прав і обов'язків» [3, с. 346].

Характеризуючи метод адміністративно-правового регулювання, не можемо не вказати на необхідність врахування принципу верховенства права. Верховенство права є однією з трьох «опор» Ради Європи поряд з демократією і правами людини. Ідея верховенства права закріплена в преамбулі до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, передбачена в ряді міжнародних документів із прав людини та інших нормативних актах. Знайшла вона відображення і в Конституції України. Однак, як зазначається в доповіді про верховенство права, прийнятій на 86 пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 25–26 березня 2011 р.): «Ідея верховенства права має різні тлумачення, але її слід відрізнити від чисто формального сприйняття поняття, згідно з яким будь-які дії посадових осіб, передбачені законом, вважаються відповідними його вимогам. У деяких країнах із плином часу суть ідеї верховенства права була спотворена і вважалася еквівалентним поняттям «правління на підставі законів» або «верховенство закону», або навіть «право на підставі законів». Результатом цих тлумачень були авторитарні дії державної влади. Слід зазначити, що зараз вони не відображають зміст поняття верховенства права» [6].

Ч. 4 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України, що називається «Верховенство права», передбачає: «Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини», а ч. 7 ст. 9, яка називається «Законність», передбачає: «У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права)».

Відтак адміністративне законодавство має ґрунтуватися на принципі верховенства права, який передбачає розмежування права і закону, а також встановлює два принципи правового регулювання: загальнодозвільний («дозволено все, що прямо не заборонено законом») і спеціальнотозвільний («дозволено лише те, про що прямо зазначено в законі»). Перший стосується громадян, другий – публічної влади.

Таким чином, за умов інтенсивного виокремлення окремих галузей права питання адміністративного права, саме як галузі права, набуває особливої актуальності. У сучасному демократичному суспільстві адміністративне право, маючи свій предмет та метод регулювання, по-

сїдає чїльне мїсце у нацїональній системї права. В той же час розвиток адмїністративного права як галузї права має ґрунтуватися не на кїлькїсному збїльшеннї адмїністративно-правових норм, що може бути фактором збїльшення

бюрократїї, а на їх якостї. І як напрямок його розвитку необхідно вїдзначити приведення у вїдповїднїсть адмїністративно-правових приписів з принципом верховенства права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України вїд 28 червня 1996 року // Вїдомостї Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Алфьоров С.М. Адмїністративне право / С.М. Алфьоров [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/14631004/pravo/popy-attya_administra-tivnogo_prava.
3. Теорїя держави і права: навч. посїбник / Кол. авт; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, доц. Ю.А. Ведерніков. – Днїпропетровськ: Днїпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 395 с.
4. Авер'янов В.Б. Адмїністративне право України / В.Б. Авер'янов [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/2554/15/>.
5. Фїнансове право [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Фїнансове_право.
6. REPORT ON THE RULE OF LAW Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29003rev-e.pdf>.