

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-6-15>

Галуцько В. В.,

*доктор юридичних наук, професор,
голова ГО «Академія адміністративно-правових наук»,
професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
<https://orcid.org/0000-0003-1619-5028>*

Лазарев А. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
<https://orcid.org/0009-0006-2200-0425>*

Глобенко І. О.,

*доктор філософії в галузі знань «Право», доцент кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
<https://orcid.org/0000-0002-3058-521X>*

Галуцько В. В.,

*доктор філософії в галузі знань «Право», доцент кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
<https://orcid.org/0000-0002-8133-6766>*

ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: КОНЦЕПТ ВУЗЬКОГО РОЗУМІННЯ

THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE: THE CONCEPT OF A NARROW UNDERSTANDING

У статті розкрито наукову проблему визначення предмета адміністративного права у вузькому та широкому розумінні. Доведено, що у вузькому значенні предмет адміністративного права охоплює суспільні відносини, які виникають між адміністративними органами та приватними особами. У широкому значенні він доповнюється трьома додатковими складовими: наданням адміністративних послуг, здійсненням розпорядчої діяльності та забезпеченням виконавчої діяльності адміністративними органами. Ці компоненти формують гармонійну систему, що дозволяє адміністративному праву ефективно регулювати численні аспекти суспільного життя. Підкреслено, що сучасна наука адміністративного права часто зосереджується на розширеному лінійному описі предмета галузі, що нерідко призводить до механічного узагальнення та безперервного розширення кількості складових. Такий підхід, хоча і дозволяє глибше аналізувати явище, не завжди є ефективним, адже веде до розмиття концептуальних меж галузі. Саме тому наголошено на необхідності вдосконалення підходів до систематизації предмета адміністративного права через його структуризацію відповідно до логічно вивірених видів, підвидів, різновидів тощо. Зазначено, що кожне ключове поняття у наведеному категорійному описі містить у собі певний змістовний блок із чітким подальшим поділом. Для ілюстрації цього наведено приклад категорії «адміністративний орган», яка, відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру», охоплює такі підвиди: органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також інші суб'єкти, уповноважені на здійснення функцій публічної адміністрації. Уточнено, що органи виконавчої влади мають власний подальший поділ за ієрархічну статусом: Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади. Окремим підвидом категорії «адміністративний орган» визначено внутрішньоорганізаційну діяльність адміністративних органів, яка є основою ефективного функціонування всієї адміністративної системи. Вона включає адміністрування кадровими ресурсами, організацію взаємодії між підрозділами, розподіл компетенцій та координацію діяльності.

Ключові слова: академічний підхід, адміністративна послуга, адміністративна процедура, адміністративне право, адміністративно-правові відносини, адміністративний орган, виконавча діяльність, вузьке і широке розуміння, галузь адміністративного права, доктрина, категорія, наука адміністративного права, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадова особа, розпорядча діяльність.

The article explores the scientific problem of defining the subject of administrative law in both narrow and broad senses. It is proven that, in a narrow sense, the subject of administrative law encompasses social relations that arise between administrative bodies and private individuals. In a broader sense, it is supplemented by three additional components: the provision of administrative services, the exercise of regulatory activities, and the implementation of executive activities by administrative bodies. These components form a harmonious system that allows administrative law to effectively regulate various aspects of social life. It is emphasized that modern administrative law science often focuses on an expanded linear description of the subject of the field, which often leads to mechanical generalization and the continuous expansion of its components. While this approach enables a deeper analysis of the phenomenon, it is not always effective, as it results in the blurring of conceptual boundaries within the field. Therefore, the necessity of improving approaches to systematizing the subject of administrative law is highlighted, particularly by structuring it according to logically refined types, subtypes, and varieties. It is noted that each key concept in the provided categorical description contains a meaningful block with a clear subsequent division. To illustrate this, the example of the category "administrative body" is presented, which, according to the Law of Ukraine "On Administrative Procedure," includes the following subtypes: executive authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea, local self-government bodies, their officials, as well as other entities authorized to perform public administration functions. It is clarified that executive authorities have their own internal hierarchical division: the Cabinet of Ministers of Ukraine as the highest executive body; central executive bodies; and local executive bodies. An additional subtype of the category "administrative body" is identified as the internal organizational activity of administrative bodies, which serves as the foundation for the efficient functioning of the entire administrative system. This includes personnel administration, the organization of interactions between departments, the distribution of competencies, and the coordination of activities.

Key words: *academic approach, administrative body, administrative law, administrative legal relations, administrative procedure, administrative service, category, doctrine, executive activity, functions of administrative law, governance structure in administrative law, local self-government bodies, normative regulation in administrative law, officials, organisation of administrative bodies, public administration, public service, regulatory activity, structuralisation of administrative law, systematisation of administrative relations.*

Вступ. У вітчизняній науковій традиції системи права прийнято виділяти предмет правового регулювання галузі. Наприклад, О. Скрипнюк у своїй статті звертаючись до теоретичних проблем конституційного права, аналізував її предмет з різних аспектів п'ятнадцять разів [1]. Хоча в європейській правовій думці такий підхід є рідкісним, розумні традиції української правничої науки, які не суперечать європейським цінностям, необхідно зберігати.

Треба зазначити, що західні вчені, замість позитивного визначення предмета адміністративного права, описують його межі негативно. Наприклад, німецькі вчені вважають, що позитивні підходи до визначення зазвичай охоплюють лише окремі характеристики адміністративної діяльності або є настільки абстрактними, що на практиці не дають задовільних результатів. З цієї причини ними межі адміністративного права здебільшого визначається негативно – як державна діяльність, яка не є ані законотворчістю, ані правосуддям (так званий метод субтракції) [2].

Відповідно, в умовах євроатлантичної інтеграції українського народу та держави з величною назвою Україна, у період відбиття повномасштабного російського терористичного

вторгнення, доцільно повернутися до наукового аналізу цієї проблематики в черговий раз.

Межі й пріоритети складових предмета адміністративного права України мають не лише академічне, а й практичне значення. Наприклад, що є важливішим для суспільства, які пріоритети визначають для себе адміністративні органи: нагальні потреби військовослужбовців Збройних Сил України, інших сил безпеки й оборони [3], забезпечення прав громадян [4] чи відомчі інтереси [5]? При цьому в наведених прикладах адміністративні органи діяли у формальних межах норм законодавства.

Адже саме доктрина предмета адміністративного права об'єктивізує засади, на яких формується законодавство, що закріплює інструменти публічного адміністрування виконання яких покладається на адміністративні органи.

Отже, проблема предмета адміністративного права в умовах відбиття повномасштабного російського терористичного вторгнення та євроатлантичних прагнень українського народу знову є актуальною.

Огляд останніх досліджень. До проблеми предмета адміністративного права зверталися практично всі вчені у галузі адміністративного права України, а також значна кількість

науковців з іноземних держав. Проте найбільш актуальними серед них є наукові праці Л. Авраменко, Ю. Битяка, С. Діденка, А. Єлістратова, Є. Курінного, Р. Мельника, О. Петришина, С. Стеценка, О. Скрипнюка, М. Цвіка, Г. Вюстенбекера, К. Зоммера та ін.

Однак динамічні зміни суспільних відносин вимагають нових теоретичних узагальнень, що повною мірою стосується сучасного розуміння предмета адміністративного права України.

Виклад основних положень. В вітчизняній теорії права розкрито, що предмет галузі права це коло однорідних суспільних відносин, які регулюються нормами відповідної галузі. Він визначає сферу правового впливу. Основними характеристики предмета галузі права є об'єкт регулювання, специфіка правового впливу та структурна особливість, коли галузь права поєднує логічно взаємопов'язані правові інститути, що регулюють відповідний вид суспільних відносин [6, с. 244–253].

На доктринальному рівні О. Петришин доводить, що при уточненні предмета правознавства слід передусім спиратися на істотне оновлення методологічного арсеналу наукових досліджень. Підсумком розширення предмета правознавства має стати розрив замкнутого кола формальних юридичних понять та конструкцій, коли юриспруденція розуміється як така, що розвивається «із самої себе», а теорія права – виключно за рахунок узагальнення висновків галузевих правничих дисциплін. Проте набуття таким способом системної якості аж ніяк не може бути зведене до суми її елементів і пояснення сутності та змісту права лише зсередини правової матерії. При цьому висновки галузей правознавства стають предметом для узагальнення галузі права загалом. Сутність та існування права складаються з певних напрямів: філософсько-правових, політико-правових, етико-правових, логіко-правових, позитивно-правових. Проте це не повинно призводити до руйнування цілісності (інтегративності) сприйняття права як системного явища [7].

У юридичній літературі існують певні тенденції щодо розкриття предмета адміністративного права. Звертаючись до витоків історико-правової ретроспективи, слід підкреслити, що А. Єлістратов у своїх лекціях з адміністра-

тивного права в 1911 році зазначав, що предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою та обивателями. Водночас сам устрій і організація державної влади виходять за межі науки адміністративного права [8]. В епоху практичної окупації території України російськими більшовиками Ю. Козлов вважав, що предметом адміністративного права є суспільні відносини управлінського характеру, які виникали між органами державного управління, що здійснювали безпосереднє керівництво господарським і культурно-політичним будівництвом та іншими особами [9].

Видатний український мислитель адміністративного права Ю. Битяк доводив, що предмет адміністративного права охоплює широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, а також у процесі здійснення широкої та різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності [10, с. 19].

Присвятивши предмету адміністративного права окрему студію Є. Куриний розкрив, що предмет адміністративного права як сукупність груп однорідних суспільних відносин регулятивного та охоронного, матеріального та процесуального характеру, в яких реалізуються права свободи і обов'язки учасників владно-управлінської діяльності [9, с. 31].

Великий вітчизняний мислитель адміністративного права В. Колпаков у своїй статті за 2018 рік визначає предмет адміністративного права як систему адміністративно-правових відносин, що мають публічно-правовий характер і пов'язані з регулюванням діяльності органів виконавчої влади, адміністративних органів та інших суб'єктів, які здійснюють адміністративне управління. Мислитель підкреслює, що в адміністративному праві ключовою є не лише функція державного управління, а й забезпечення та захист прав людини, тому воно повинно розглядатися в контексті правової держави, а не лише як механізм управління. Сучасне адміністративне право спрямоване на забезпечення прав і свобод громадян через юридичні механізми, а його правове регулювання здійснюється з урахуванням принципів верховенства права та правової визначеності. Ця галузь охоплює певну сукупність суспільних відносин, які утворюють єдину систему,

а інтегративний характер цих відносин є її ключовою ознакою [11].

С. Стеценко визначає предмет адміністративного права як систему відносин, що виникають у процесі здійснення публічного управління та виконання адміністративних функцій держави. Він наголошує, що історично адміністративне право ототожнювалося з державним управлінням, однак у сучасних умовах воно зазнало суттєвих змін, зокрема у зв'язку з демократичними трансформаціями та розширенням сфери публічного адміністрування. На думку вченого, публічно-сервісну діяльність включає надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам (реєстрація, ліцензування, надання дозволів). Він підкреслює, що адміністративні послуги є невід'ємною частиною сучасного розуміння адміністративного права. Складовою предмета адміністративного права є зовнішньоорганізаційна управлінська діяльність, що охоплює реалізацію повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності. Ці відносини характеризуються принципом «влада-підпорядкування», що зумовлює їхню асиметричність. Важливою складовою предмета адміністративного права, за С. Стеценком, є реалізація делегованих повноважень, коли органи місцевого самоврядування або громадські організації виконують певні управлінські функції на основі закону чи рішення уповноваженого органу. Щодо адміністративної відповідальності, вчений зазначає, що заходи адміністративного примусу залишаються важливим елементом правової системи, а пропозиції щодо виведення адміністративної деліктології з предмета адміністративного права є передчасними [12].

Р. Мельник доводить, що предмет адміністративного права – це сукупність правовідносин, що формують публічно-правове регулювання у сфері адміністративного управління. Предмет адміністративного права утворюється не лише з відповідних суспільних відносин, а й включає більш широкий спектр взаємодій між державою та приватними особами. Р. Мельник обґрунтовує необхідність суттєвого розширення предмета адміністративного права та виокремлює його основні складові від-

носин: що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом, які охоплюють публічне управління та контроль громадян за діяльністю влади; між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування та між суб'єктами публічної влади, що не перебувають у відносинах підпорядкування, що включають координацію між різними гілками та рівнями влади; у межах внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної влади та функціонування адміністративних органів, їхньої взаємодії; між суб'єктом публічного адміністрування та «особливо підпорядкованими особами»; відносини, пов'язані з управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном), з матеріальною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування. А також регулювання фактичних дій та юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин [13].

Нами в 2010 р. було розкрито, що зміст предмета галузі адміністративного права України включає широке коло суспільних відносин між адміністративним органом та об'єктами публічного управління. Основною метою діяльності адміністративних органів є забезпечення прав і свобод людини, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Провідною рисою предмета адміністративного права є його публічна природа, адміністративно-правові відносини є переважно публічно-управлінськими (владно-розпорядчими), до предмета адміністративного права також належать проблеми щодо надання адміністративним органом адміністративних сервісних послуг, а однією зі складових його предмета є внутрішня діяльність адміністративних органів, але тільки та її частина, що здійснюється у правовій формі. Невід'ємною складовою предмета адміністративного права є відповідальність адміністративного органу за неправомірні дії або бездіяльність. Важливою рисою предмета галузі адміністративного права є можливість застосування адміністративним органом заходів державного примусу та адміністративної відповідальності. Не доцільно включати до предмета адміністративного права положення, які вже стали предметом регулювання інших галузей права [14].

Після майже півтора десятиліття з моменту оприлюднення цього матеріалу ми в цілому підтверджуємо його об'єктивність. Зрозуміло, що сучасні відносини вносять у нього певні несуттєві відмінності:

По-перше, основною законодавчою категорією для позначення владного суб'єкта в адміністративному праві став «адміністративний орган».

По-друге, серед об'єктів публічного управління слід виділяти саме приватних осіб, забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів яких є первинною місією адміністративних органів.

По-третє, у контексті другого пункту була здійснена трансформація нашої думки про те, що внутрішня діяльність адміністративних органів є не самостійною складовою предмета адміністративного права, а має розглядатися в контексті створення (утвердження) адміністративних органів, які мають якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб. Іншими словами, цей напрям адміністративної діяльності є похідним, забезпечувальним.

По-четверте, заходи адміністративного примусу, будучи надзвичайно важливими для безпеки громадян, мають бути виважено врегульовані нормами адміністративного права, проте і вони не є самостійною складовою предмета адміністративного права. Вони є підвидом виконавчої діяльності адміністративних та правоохоронних органів.

Прослідковуючи генезис категорійного визначення предмета адміністративного права, ми маємо відзначити, що його зміст з точки зору довжини словесного опису за останнє більше ніж століття (з 1911 по 2018 року) постійно зростав. Так, А. Єлістратов визначав предмет адміністративного права в 1911 році – 10 словами; Ю. Козлов (1967) – 25; Є. Курінний (2004) – 27; Ю. Битяк (2001) – 29; В. Колпаков (2018) – 108; В. Галунько (2010) – 134; Р. Мельник (2018) – 144; С. Стеценко (2018) – 166.

Заздалегідь приносимо вибачення перед вельмишановними вченими, якщо кількість слів у визначенні змісту поняття предмета адміністративного права ми підраховували не зовсім точно. За достовірність порядку цифр ми відповідаємо. Однак абсолютної точності

нам, як гуманітаріям, добитися, напевно, не вдалося.

Зрозуміло, що за ці роки змінилося декілька епох. Виконавчі функції публічної влади постійно розвивалися і змінювалися, і майже завжди шляхом їх ускладнення. Це об'єктивно розширювало суспільні відносини, які врегульовувалися нормами адміністративного права. Відповідно, ми не критикуємо жодного з вище зазначених та інших вчених. Більш того, ми самі пройшли період захоплення гігантоманією в категорійних описах адміністративного права.

Ми просто підкреслюємо факт, що вчені у галузі адміністративного права, замість того, щоб поділяти надзвичайно складний та широкий за змістом предмет адміністративного права на блоки з відповідними внутрішніми багаторівневими та множинними складовими на види, підвиди та різновиди, захопилися всебічним лінійним описом. Можна сказати механічним узагальненням із постійним збільшенням кількості нових складових предмету адміністративно-правових відносин. На наш погляд, такий підхід веде до глухого кута.

Висновки. Виходячи з таких наукових позицій, ми дійшли висновку, що необхідно переходити до вузького опису предмета адміністративного права України. У сучасній інтерпретації це визначається так: у вузькому розумінні предмет адміністративного права – це суспільні відносини, які виникають між адміністративними органами та приватними особами. У широкому, доповнюємо, що він за змістом поділяються на надання адміністративних послуг, здійснення розпорядчої діяльності та забезпечення виконавчої діяльності адміністративними органами. Хоча досягти Єлістратовської стислості не вдалося, проте вузьке розуміння категорію сформульовано у 14 словах, а широкому – у 31.

При цьому кожне слово як у вузькому, так і в широкому розумінні містить у собі певний категорійний блок (вид) із підкладами на підвиди, різновиди і так далі. Наприклад, категорія «адміністративний орган» згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» включає такі підвиди: орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові

особи, а також інші суб'єкти, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації. У свою чергу, органи виконавчої влади поділяються на різновиди: Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади. Окремим підвидом категорії «адміністра-

тивний орган» є їх внутрішньоорганізаційна діяльність. Зокрема, система повноважень та ієрархічного підпорядкування щодо виконання функцій виконавчої влади.

Отже, у вузькому розумінні предмет адміністративного права – це суспільні відносини, які виникають між адміністративними органами та приватними особами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Скрипнюк О. Конституційне право і теорія конституційного права України: теоретико-методологічні проблеми. Вісник Національної академії правових наук України № 2 (73). 2013. С. 108–114.
2. Wüstenbecker H., Sommer C. Verwaltungsrecht AT 1. 18. Auflage. Münster: Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2019. 228 S.
3. Київ передав військовим тисячу FPV-дронів. Суспільне Київ. 2024. URL: <https://susplne.media/kyiv/784705-kiiv-peredav-vijskovim-tisacu-fpv-droniv/>
4. Чмирівська сільська військова адміністрація надала матеріальну допомогу Захисникам та Захисницям Чмирівської сільської територіальної громади. Суспільне Київ. 2024. URL: <https://chmyrivska-gromada.gov.ua/news/1731671199/>
5. Мер Тернополя впродовж війни випишував собі максимальні премії: їх розмір міг досягати 250% від зарплати. Суспільне Київ. 2023. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/mer-ternopolia-vprodovzh-viyny-vypysuvav-sobi-maksymalni-premiyi-yikh-rozmir-mih-dosiahaty-250-vid-posadovoho-okladu/>
6. Цвік М., Петришин О., Авраменко Л. та ін. Загальна теорія держави і права: підручник За ред. М. Цвіка, О. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
7. Петришин О. Право як соціальне явище: особливості юридичного підходу. Проблеми філософії права. 2006-2007. Том IV-V. С. 73–83.
8. Єлістратов А. Адміністративне право: Лекції / Ред. та упоряд. В. Галуцько, С. Діденко на основі видання . Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. 268 с.
9. Курінний Є. Предмет адміністративного права України: тенденції трансформації в умовах реформування: навчальний посібник. Дніпропетровськ: Поліграфіст, 2002, 92 с.
10. Битяк Ю., Богуцький В., Гарашук В. та ін. Адміністративне право України: підручник; за ред. Ю. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
11. Колпаков В. Предмет адміністративного права: поняття, структура і система адміністративно-правових відносин. Питання адміністративного права. Кн. 2 / [відп. за вип. Н. Б. Писаренко]. Харків: Оберіг, 2018. С. 8–24.
12. Стеценко С. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. Питання адміністративного права. Кн. 2 / [відп. за вип. Н. Б. Писаренко]. Харків: Оберіг» 2018. С. 25–32.
13. Мельник Р. Предмет адміністративного права. Право України. 2018. № 3. С. 159–182.
14. Галуцько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України. Форум права. 2010. № 2. С. 83–88.