

ГРИШИНА НАТАЛІЯ ВІКТОРІВНА

кандидат юридичних наук, доцент, завідувачка
кафедри державно-правових дисциплін юридич-
ного факультету Харківського національного уні-
верситету імені В.Н. Каразіна
ORCID 0000-0001-6828-5338

УДК 342.92

DOI 10.37772/2518-1718-2023-4(44)-10

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК БАЗОВА КАТЕГОРІЯ ДЛЯ ВИОКРЕМЛЕННЯ ГАЛУЗЕВИХ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Адміністративне право увійшло в побут і свідомість кожної людини. Воно є живим, глибоко укоріненим у суспільство. Немає такої сфери державного або суспільного життя, якої б не зачіпали питання адміністративно-правового регулювання. Сучасний етап розвитку нашого суспільства характеризується надзвичайними змінами як у самому суспільстві так і в тих механізмах за допомогою яких воно функціонує. Одним з таких механізмів, безумовно, є право. Стаття присвячена особливостям предмету адміністративного права як основоположному критерію для визначення принципів адміністративного права. Трансформація предмета адміністративного права є фактором оновлення змісту та класифікації принципів адміністративного права. Предметом адміністративного права виступають суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Впливає, що основним завданням адміністративного права є створення пріоритету правових умов для забезпечення публічною адміністрацією прав, свобод й інтересів людини і громадянина у сфері публічного адміністрування. Предмет адміністративного права становить широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної виконавчої влади, змістом якої є управління суспільством. У статті акцентується увага на тому, що принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах розкривається зміст права, виявляється сутність права, його основи, а також закономірності суспільного життя та потреби, висвітлюються тенденції. У теорії права під принципами права розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку. Побудова і функціонування системи публічного управління згідно зазначених принципів служить забезпеченню належного правопорядку в державі, розвитку економіки і політики, зростанню міжнародного авторитету України.

Ключові слова: адміністративне право, предмет адміністративного права, принципи адміністративного права, галузь публічного права, публічно-правові відносини, публічне адміністрування, публічне управління, верховенство права, належне урядування.

Постановка проблеми. Адміністративне право як фундаментальна галузь публічного права є необхідним інструментом у регулюванні діяльності органів публічної адміністрації, громадських організацій, підприємств, установ, організацій. Його вплив постійно відчують конкретні особи. Норми адміністративного права охороняють відносини, що формуються під впливом цивільного, трудового, фінансового та інших галузей права.

Останніми роками адміністративне право перебуває у стані трансформації, формується нова ідеологія відносин між державою і громадянином, докорінних змін зазнає адміністративно-правова док-

трина, оновлюється адміністративне законодавство. В результаті адміністративне право перетворилося з права державного управління на галузь, яка нормативно визначає і регулює права й обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями адміністративного права, його предмету, принципам займалися значна кількість вчених, серед яких варто згадати роботи таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В. В. Галунько, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та інші. Проте, не дивлячись на досить велику кількість праць, все ж питання

пов'язані з узагальненням наукових позицій, які висвітлюють предмет адміністративного права як базову категорію для визначення галузевих принципів, залишаються в більшості випадків поза увагою дослідників, що дає можливість говорити про необхідність здійснення такого дослідження.

Метою статті є з'ясування ролі предмета адміністративного права як базової категорії для визначення галузевих принципів адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Домінуючим чинником уявленню про галузь права є сукупність відносин, які цією галуззю регулюються та утворюють її предмет. Для сучасного українського адміністративного права визначення предмета має важливе значення. Як наслідок, його виокремлення, відповідно до сучасних реалій державотворення, має бути основним для оновлення адміністративно-правових інституцій та об'єктивного висвітлення їхньої ролі у процесі формування правової держави і громадянського суспільства.

Принципове значення для оновлення поняття предмета адміністративного права мали два теоретичні висновки, які були зроблені у розвиток ідей Концепції адміністративної реформи в Україні.

По-перше, це висновок про те, що адміністративне право не може розвиватися як моноцентрична галузь, тобто як така галузь, що має єдиний системотворювальний нормативний центр; по-друге, висновок про те, що адміністративне право є правом поліструктурним [1, с.11].

У наукових джерелах досліджуються тенденції розвитку адміністративного права, а також обґрунтовується нова структура його предмета. В результаті саме адміністративне право постає галуззю публічно-правового регулювання, яка забезпечує функціонування публічної адміністрації.

Потрібно наголосити, що у зв'язку зі зміною пріоритетного напрямку розвитку держави на людиноцентриський, погляди на предмет адміністративного права як на галузь публічного права змінили також свій вектор розвитку та мають основні прояви.

Тому реформування адміністративного права призводить до перегляду предмета правового регулювання цією галуззю права.

Можна виділити чотири типи відносин, кожен з яких є складовою предмета адміністративного права. Це відносини:

- а) публічного управління;
- б) адміністративних послуг;
- в) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність;
- г) відповідальності приватних суб'єктів (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил.

Отож, складовою частиною предмета адміністративного права є *управлінські відносини*, пов'язані з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інстанціям.

Важливим елементом предмета адміністративного права виступають *суспільні відносини*, пов'язані з наданням громадянам різноманітних управлінських послуг.

До предмета адміністративного права відносяться також суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів, тобто у сфері адміністративної юстиції.

Також до предмета адміністративного права належать суспільні відносини, які виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу та адміністративної відповідальності до фізичних і юридичних осіб.

Ознакою, що об'єднує всі види адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації є у них владною стороною, тобто має право на прийняття владного рішення.

Можна констатувати, що з урахуванням змін та перетворень предмета адміністративного права, відбулося і реформування принципів галузі, визначені пріоритетні, що дають можливість зрозуміти особливості предмета адміністративного права. А тому предмет адміністративного права є базовою категорією для виокремлення галузевих принципів адміністративного права.

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби. У теорії права під принципами права розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку [2, с.124].

Аналіз наукової літератури дає можливість сформулювати наступні характерні риси принципів адміністративного права:

- формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави;
- визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту суб'єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку;
- установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійс-

снюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права;

– принципи адміністративного права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними.

Принципи адміністративного права – це найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3, с.61].

Саме як стабільні вимоги, виконання яких забезпечить можливість здійснити діяльність в межах установлених законодавством та досягнути поставленої мети.

Принципи адміністративного права становлять собою певне поєднання норм, ідей та теорій, які покладаються в основу адміністративного права. Важливо вказати, що принципи адміністративного права не є константою, вони розвиваються одночасно з розвитком адміністративного права, а іноді принципи адміністративного права можуть випереджати розвиток адміністративного права. Принципи адміністративного права займають щодо норм адміністративного права панівне становище. Вони є свого роду меганормами, на підставі яких мають розвиватися «звичайні» норми адміністративного права [4, с. 65].

На сьогодні, принципи адміністративного права є основним інститутом галузі, до яких потрібно відноситися не як до теоретичної конструкції, оскільки вони відіграють надзвичайно важливу роль.

Провідним принципом адміністративного права є принцип верховенства права. З практичної точки зору цей принцип означає підпорядкування діяльності усіх публічних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, утвердження їх пріоритету перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави.

Запровадження в національному адміністративному законодавстві оновлених доктринальних засад розуміння принципу верховенства права з урахуванням положень сучасних західних європейських правових доктрин створить необхідні передумови для приведення базових засад діяльності органів публічної адміністрації – інституту, що тільки розвивається в Україні, – у відповідність до уніфікованих провідними європейськими регіональними організаціями принципів і стандартів публічної адміністрації та урядування [5].

Принцип верховенства права є складною конструкцією, яка містить ряд обов'язкових елементів,

зокрема: законність; юридичну визначеність; заборону свавілля; доступ до правосуддя, представленою незалежними та безсторонніми судами; дотримання прав людини; заборону дискримінації та рівність перед законом. Недотримання хоча б одного з названих елементів публічною адміністрацією означатиме порушення нею принципу верховенства права.

Важливого значення для функціонування публічної адміністрації набувають також і принципи належного врядування, які мають дістати закріплення у нормах адміністративного права. Особливість цих принципів полягає у тому, що вони стосуються насамперед правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, тобто тієї, що спрямовується на прийняття адміністративних актів та їх застосування. З огляду на це принципи належного врядування мають бути обов'язково закріплені в Адміністративно-процедурному кодексі України, прийняття якого сприяло б удосконаленню діяльності публічного адміністрування.

Принципи належного врядування є категорією, яка виникла у межах європейської теорії адміністративного права. Фактично можна говорити про те, що принципи належного врядування створюють процедурні засади забезпечення та реалізації принципу верховенства права. Разом з тим, і це є значимим, за допомогою (або через принципи) належного врядування досягаються і інші цілі, такі як мінімізація корупції, врахування думки меншості під час прийняття адміністративних актів, залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації публічного адміністрування та інші.

Нова управлінська модель України (з адаптованими принципами Good Governance) має бути спрямована на максимальне розширення сфери участі суспільства в управлінні з гарантуванням того, що економічні, соціальні та політичні пріоритети засновані на згоді таким чином, щоб голоси всіх громадян, навіть самих бідних і соціально незахищених груп населення, були враховані під час прийняття державних рішень. Така модель повинна бути багаторівневою, з комплексом ефективних механізмів зворотного зв'язку між різними рівнями влади, між владою і суспільством, владою і людиною. Модель сприятиме і розвитку громадянського суспільства, без якого не може існувати демократична, економічно міцна та політично стабільна держава.

До групи принципів належного врядування відносяться:

- принцип участі у прийнятті рішення;
- принцип прозорості;
- принцип підзвітності (відповідальності);
- принцип ефективності;
- принцип неупередженості.

Висновки. Перед наукою адміністративного права нині стоїть виключно важливе завдання, пов'язане з виробленням оновленої системи принципів адміністративного права, які повинні узгоджуватися із тим завданням, яке стоїть перед сучасним адміністративним правом України. Наведена коротка характеристика принципів адміністративного права не є вичерпною і не претендує на однозначність, водночас наведені принципи відбивають сучасні тенденції його розвитку й мають визначити напрямки і механізми адміністративно-правового регулювання захисту прав та охоронюваних законом інтересів особи.

Принципи права є закономірним явищем юридичної науки, які за своєю суттю є універсальними і відображають сучасні підходи до їх трактування. В сучасних умовах, принципи права мають універсальний характер, оскільки повинні враховуватися суб'єктами правотворчості у період створення норм для здійснення правового регулювання суспільних відносин.

Особливості предмета адміністративного права дають підстави для нового підходу оновлення та характеристики принципів адміністративного права, що впливає із взаємозалежності та впливу один на одного.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України: підручник / В. В. Середя, О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін.; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів: ЛьвДУВС, 2021. 680 с.
2. Теорія держави і права: підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2015. 368 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
5. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник Національної академії наук України*. 2010. № 3. С. 33–43.

REFERENCES

1. Sereda, V. V. Khytra, O. L. & Nazar, Yu. S. et al. (2021). *Administrative law of Ukraine*. Yu. S. Nazar (Ed.). Lviv: LvDUVS, [in Ukrainian].
2. Petryshyn, O. V. Pohrebniak, S. P. & Smorodynskyi, V. S. et al. (2015). *The theory of state and law*. O. V. Petryshyn (Ed.). Kharkiv: Pravo, [in Ukrainian].
3. Halunko, V., Dikhtievskiy, P. & Kuzmenko O. et al. (2021). *Administrative law of Ukraine. Full course*. V. Halunko, O. Pravotorova (Ed.). 4th ed. Kherson: OLDI-PLIUS [in Ukrainian].
4. Melnyk R. S. & Bevzenko V. M. (2014). *General administrative law*. R. S. Melnyk (Ed.). Kyiv: Vaite [in Ukrainian].
5. Pukhtetska A. (2010). Principle of rule of law: modern European doctrines as a benchmark for reforming national legislation. *Visnyk Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy*, 3, 33–43 [in Ukrainian].

HRYSHYNA NATALIA

PhD in Law, Associate Professor, Head of Department of State Law Disciplines
of V.N. Karazin Kharkiv National University

THE SUBJECT MATTER OF ADMINISTRATIVE LAW AS A BASIC CATEGORY FOR DISTINGUISHING SECTORAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW

Problem setting. Administrative law as a fundamental branch of public law is a necessary tool in regulating the activities of public administration bodies, public organizations, enterprises, institutions, and organizations. Its influence is constantly felt by specific individuals. Norms of administrative law protect relations formed under the influence of civil, labor, financial and other branches of law. In recent years, administrative law has been in a state of transformation, a new ideology of relations between the state and the citizen is being formed, the administrative legal doctrine is undergoing fundamental changes, and administrative legislation is being updated. As a result, administrative law has turned from the law of state management into a branch that normatively defines and regulates the rights and obligations of public administration in relation to subjects of civil society.

Analysis of recent researches and publications. A significant number of scientists dealt with issues of administrative law, its subject, principles, among which it is worth mentioning the works of such scientists as: V. B. Averyanov, Yu. P. Bityak, V. V. Galunko, R. S. Melnyk, A. A. Pukhtetska and others. However, despite the rather large number of works, questions related to the generalization of scientific positions, which highlight the subject of administrative law as a basic category for determining industry precepts, remain in most cases outside the attention of researchers, which makes it possible to talk about the need to carry out such research.

The purpose of research is to clarify the role of the subject of administrative law as a basic category for determining the branch principles of administrative law.

Article's main body. The article is devoted to the peculiarities of the subject of administrative law as a fundamental criterion for determining the principles of administrative law. Of fundamental importance for updating the concept of the subject of administrative law were two theoretical conclusions that were made in the development of the ideas of the Concept of Administrative Reform in Ukraine. The transformation of the subject of administrative law is a factor in updating the content and classification of the principles of administrative law. The subject of administrative law is social relations that arise for the purpose of realizing and protecting the rights of citizens, creation of normal conditions for the functioning of civil society and the state. It follows that the main task of administrative law is to create a priority of legal conditions for ensuring by public administration the rights, freedoms and interests of man and citizen in the sphere of public administration. The subject of administrative law is a wide complex of social relations that arise in connection with the implementation of the functions of the state executive power, the content of which is the management of society. Ukraine's new management model (with adapted principles of Good Governance) should be aimed at maximizing the scope of public participation in governance, ensuring that economic, social and political priorities are based on consensus in such a way that the voices of all citizens, even the poorest and most socially disadvantaged population groups were taken into account when making state decisions. The article emphasizes the fact that principles are the leading category in the administrative law of all continental European countries. The principles reveal the content of law, reveal the essence of law, its foundations, as well as the regularities of social life and needs, and highlight trends. In the theory of law, the principles of law mean the most general and stable requirements that contribute to the establishment and protection of social values, determine the nature of law and the direction of its further development.

Conclusions and prospects for development. The principles of law are a natural phenomenon of legal science, which in their essence are universal and reflect modern approaches to their interpretation. In modern conditions, the principles of law have a universal character, as they must be taken into account by law-making subjects during the creation of norms for the legal regulation of social relations. The peculiarities of the subject of administrative law provide grounds for a new approach to updating and characterizing the principles of administrative law resulting from interdependence and influence on each other.

Key words: administrative law, subject of administrative law, principles of administrative law, branch of public law, public-legal relations, public management, public administration, rule of law, proper governance.

За ДСТУ 8302:2015 цю статтю слід цитувати:

Гришина Н. В. Предмет адміністративного права як базова категорія для виокремлення галузевих принципів адміністративного права. *Право та інновації*. 2023. № 4 (44). С. 69–73.