

УПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ ЯК СКЛАДОВА ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Досліджується публічно-правова природа адміністративного права. Аналізуються управлінські відносини у якості складової предмету адміністративного права. Автор розглядає управлінські відносини як фундаментальну категорію адміністративного права.

Ключові слова: *публічне право, адміністративне право, управлінські відносини*

© ІГОНІН Руслан Владиславович – докторант Національного університету Державної податкової служби України

Исследуется публично-правовая природа административного права. Анализируются управленческие отношения в качестве составной предмета административного права. Автор рассматривает управленческие отношения как фундаментальную категорию административного права.

Ключевые слова: *публичное право, административное право, управленческие отношения*

This article deals with the public nature of administrative law. Analysis is conducted for relations of administrative regulations as part of the subject of administrative law. The author examines the relations of administrative regulations as a fundamental category of administrative law.

Key words: *public law, administrative law, administrative regulations.*

Управлінські відносини є основним елементом адміністративно – правової матерії тому їх дослідження має важливе теоретичне і практичне значення для формулювання поняття про предмет адміністративного права.

Для адміністративного права як галузі публічного права іманентно притаманні всі характерні риси останнього. До яких відноситься пріоритет захисту державних інтересів та імперативний метод правового регулювання.

Як зазначав С.С. Алексєєв, «публічне право є сферою права позитивного, яке базується на принципах централізації, за яких права та обов'язки побудовані за принципом влади і підпорядкування»¹.

Згідно з позицією І.А. Покровського, публічні відносини «регулюються виключно розпорядженнями, які походять з єдиного центру – державної влади... Регулюючи дані відносини з власної ініціативи і з власної волі, державна влада в принципі не може дозволити проникнути в ці сфери жодній іншій волі чи ініціативі. По цій причині, норми, які формулюються владою, мають виключно примусовий характер, що є спільним для всіх галузей публічного права»².

У свою чергу, примусовий характер норм публічного права забезпечується імперативним методом правового регулювання, який дозволяє на достатньому організаційному рівні підтримувати функціональну спроможність «владовідносин» (особливого виду відносин у яких один з суб'єктів, що персоніфікує державний інтерес знаходиться у привілейованому (домінантному) становищі порівняно з суб'єктом, щодо якого здійснюється управлінський вплив).

Таким чином, відсутність рівності учасників суспільних відносин у публічно-правовій сфері є встановленою законодавством умовою на реалізацію якої, власне, і спрямований імперативний метод, якому властиві наступні ознаки:

- норми приймаються та реалізуються за формулою «розпорядження – виконання». Суб'єкт, який постановляє обов'язкові рішення та видає розпорядження, не пов'язаний згодою суб'єкта, якому вони адресовані.

- поряд з цим суб'єкти публічного права, які використовують владні повноваження повинні бути суворо обмежені законами, а простір для їх діяльності чітко визначений правовими рамками. Суб'єкти публічного права реалізують дискреційні повноваження у своїй діяльності виключно у встановлених межах, що вказує на необхідність встановлення абсолютно – визначеного переліку повноважень.

- правове регулювання публічної сфери характеризується наявністю феномену «нормативного зобов'язування», що проявляється у встановленні публічно-правовими нормами обов'язку для підпорядкованих суб'єктів діяти відповідно.

Вказане зобов'язування може фіксуватися як на загально нормативному так і на рівні конкретного правозастосовного акта.

– специфічною рисою імперативного методу є значне поширення використання норм-заборон, що застерігають суб'єктів від вчинення протиправних діянь³.

– у рамках імперативного методу, засоби державного примусу у відношенні до засобів переконання, значно превалюють.

Досліджені ознаки публічного права дають підстави стверджувати, що його основною метою є захист державних (загальносуспільних) інтересів. Тому захист державних інтересів та використання імперативного методу правового регулювання є серцевиною будь-якої публічно-правової галузі.

Хоча державна влада користується безапеляційним правом на встановлення в односторонньому порядку правил поведінки для учасників суспільного життя (так звана правовстановча функція), проте, навіть вона не є вирішальною для сфери публічного права, оскільки держава також встановлює «правила гри» і для приватно – правової сфери. Якщо б дану функцію можна було б визнати характерною рисою публічного права, то б таке визнання могло б дещо ускладнити розмежування публічно – правової з приватно-правовою сферою відповідно. Тому вирішальною ознакою публічної сфери є органічне, а фундаментальне право держави нав'язувати, в односторонньому порядку, свою волю в процесі участі в правовідносинах, що виникли на підставі відповідних нормативно – правових актів.

За цією ознакою у сфері публічного права можна виокремити наступні галузі: адміністративне, адміністративно-процесуальне, карне, карно-процесуальне, міжнародне публічне право⁴. Однак, в національному масштабі ми можемо вести мову тільки про перші чотири.

Очевидно, що вищенаведена класифікація галузей публічного права була здійснена на основі найзагальніших критеріїв розмежування (за умов охоплення фінансового права та ряду інших галузей публічного права адміністративно – правовою галуззю) і не є єдино можливою та остаточною.

Широкий простір для варіативності різноманітних класифікацій та для обґрунтування чи заперечення самостійності тієї або іншої публічно – правової галузі обумовлений генотипною спільністю їх правової природи.

З точки зору наукової теорії та юридичної практики, дуже складно віднайти єдиний, беззаперечний та об'єктивний критерій, який би був самодостатнім для встановлення чітких меж кожної з публічно-правових галузей. Тому що, такі ознаки публічних відносин як домінування державного інтересу, превалювання імперативного методу є внутрішньо-властивою ознакою будь-якої публічно-правової галузі. З огляду на зазначену обставину, при розмежуванні різних публічно-правових галузей юридична наука в більшій мірі послуговується традицією сприйняття певної публічно правової галузі як такої чи виділяє її в окрему на основі значущості певних суспільних відносин для правового регулювання. Однак, такі підходи створюють певні труднощі на шляху до раціонального розуміння об'єктивності поділу системи публічного права на певні галузі. Тому, ми маємо усвідомлювати певну відносність теоретичних конструкцій і постулатів пов'язаних з виокремленням тієї чи іншої публічно-правової галузі.

У свою чергу, адміністративне право як одна з провідних галузей публічного права є найбільш об'ємною за предметом правового регулювання. Це пояснюється тим, що адміністративне право є управлінським правом, а його назва етимологічно походить від латинського слова «administrare, що означає управляти

(керувати). Таким чином, очевидно, що його виникнення та існування зумовлено необхідністю правового забезпечення основної функції держави – управління, що окрім іншого, підтверджується тим, що у різних визначеннях предмету адміністративного права управлінські відносини розглядаються, як одна з його основних ознак.

Так, одним з перших загальноприйнятих визначень предмета адміністративного права було запропоновано радянським вченим Ю. Козловим. До предмета адміністративного права він відносив суспільні відносини управлінської природи, які були прямо пов'язані із виконанням органами держави конкретних завдань виконавчо-розпорядчої діяльності, а саме, постійного і безпосереднього управління господарським і культурно-політичним будівництвом⁵.

Подібних поглядів на предмет адміністративного права дотримується Ю.П. Битяк, який під ним розумів, „комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої і різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності”⁶.

В.К. Колпаков серед основних характеристик суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права виділяє наступні: виникають тільки в результаті державно-управлінської (владної) діяльності; обов'язковим учасником є виконавчо-розпорядчий орган держави⁷.

Як зазначає Є. Кубко, предметом адміністративного права є трансформовані в нових умовах державного управління суспільні відносини, що виникають та змінюються (або припиняються) в процесі практичної реалізації державними органами, насамперед органами виконавчої влади, повноважень державно-владного характеру відповідно до закріпленої за ними компетенції по здійсненню функцій державного управління⁸.

У свою чергу, Ю.М. Старилів прагнув дати максимально деталізований перелік управлінських відносин, що складають предмет адміністративного права до яких він відносив: управлінські відносини, що з'являються у рамках організації публічного управління; управлінські відносини, у рамках яких реалізуються функції і повноваження органів виконавчої влади, а також відносини, які виникають між різними рівнями системи органів виконавчої влади та інших органів публічного управління; управлінські відносини, що виникають у сфері управлінської діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування; управлінські відносини внутрішньоорганізаційного характеру, що виникають у процесі функціонування суб'єктів законодавчої, судової влади та прокуратури; відносини, що виникають у зв'язку з розглядом справ, щодо захисту порушених органами державного управління та посадовими особами прав і свобод громадян; управлінські відносини, які з'являються у процесі реалізації недержавними організаціями делегованих їм державою повноважень у сфері управлінської діяльності⁹.

Однак навіть якщо розглядати управлінську діяльність у контексті предмету адміністративного права з врахуванням таких її специфічних ознак як: безпосередність впливу, відносна постійність та виконавчо-розпорядчий характер (при цьому перші дві з трьох ознак мають частково дискусійний характер, як потенційні критерії розмежування державного управління в цілому від державного управління, що розглядається у якості частини предмету адміністративного права), нам не уникнути питання наскільки можна вважати таку управлінську діяльність ексклюзивною рисою адміністративного права. Справа в тому, що управлінська діяльність навіть у цьому «форматі» є відомою для інших публічних

галузей права таких як: фінансове (здійснення управління Державною податковою службою у сфері справляння податків тощо), інформаційне (управлінська діяльність Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у інформаційній сфері) кримінально-процесуальне (управлінські відносини, що виникають між начальником слідчого відділу і слідчим, проте врегульовуються не адміністративно-правовими нормами, а кримінально процесуальними. Зокрема, ст. 114-1 Кримінально-процесуального кодексу покладає на начальника слідчого відділу обов'язок та надає право здійснювати контроль за своєчасністю дій слідчих по розкриттю злочинів і запобіганню їм, вживати заходів до найбільш повного, всебічного і об'єктивного провадження досудового слідства в кримінальних справах, перевіряти кримінальні справи, давати вказівки слідчому про провадження досудового слідства, про притягнення як обвинуваченого, про кваліфікацію злочину та обсяг обвинувачення, про направлення справи, про провадження окремих слідчих дій, передавати справу від одного слідчого іншому, доручати розслідування справи декільком слідчим, а також брати участь у провадженні досудового слідства та особисто провадити досудове слідство, користуючись при цьому повноваженнями слідчого. При цьому, вказівки начальника слідчого відділу в кримінальній справі даються слідчому у письмовій формі і є обов'язковими для виконання¹⁰, а також для галузей права, які мають комплексну, «змішану» природу (публічно-правову і приватно-правову) таких як: земельне (управління у сфері земельних ресурсів, що здійснюється державним комітетом України з земельних ресурсів виконавчими комітетами місцевих рад тощо) і трудове (управлінська діяльність Міністерства праці і соціальної політики України у сфері трудових відносин тощо).

З наукової точки зору, ці та інші подібні приклади можуть становити для науковця, який досліджує проблеми адміністративного права суттєвий інтерес. Проаналізувавши управлінські відносини, які регулюються різними публічно-правовими галузями, ми можемо дійти висновку, що хоч, де-юре вони регулюються нормами фінансового, інформаційного та кримінально-процесуального права тощо, однак де-факто вони володіють ознаками управлінських відносин, які є типовою складовою предмету адміністративного права, і тут закономірно виникають певні питання, зокрема: чи можна вважати такі управлінські відносини адміністративно-правовими «вкрапленнями» в матерію інших галузей права? або чи є ці управлінські відносини складовими предмету відповідних галузей права? Відповідь на них не є такою однозначною як може видаватися на перший погляд. Справа в тому, що якщо розглядати фактично ідентичні управлінські відносини, які регулюються різними галузями права, то ми маємо виходити тільки з двох можливих припущень – або вони є органічним об'єктом регулювання «материнської» – адміністративно-правової галуззі, а їх правове регулювання іншими галузями права є явищем запозиченим та вторинним, або вони є об'єктом регулювання, засадничо властивим, різним галузям права. У першому випадку, є всі підстави сприймати їх як унікальну, «кваліфікуючу» ознаку адміністративного права. У другому випадку, вони втрачають свою ексклюзивність ознаки адміністративного права, і, як наслідок, розмежування публічно – правових галузей ще більше ускладнюється, а межі публічних галузей права з «відносно визначених» перетворюються у «відносно невизначені».

На думку автора, перший підхід до розуміння природи управлінських відносин, як первинної складової галузі адміністративного права є більш обґрунтова-

ним оскільки він підтверджується походженням і значенням слова адміністрування, яке є ключовим елементом назви відповідної галузі права, і таким що співвідноситься із, згаданими вище, визначеннями адміністративного права, як права, властиво, управлінського.

Тому, незважаючи на формально-юридичний підхід, згідно з яким ті чи інші управлінські суспільні відносини відносяться до певної галузі права, тільки на тій підставі, що вони регулюються нормами даної галузі (при цьому, вичленування з публічно-правової матерії деяких галузей права взагалі не було зумовлено об'єктивними чинниками, а здійснювалося на основі історичної традиції сприйняття галуззі як такої, чи значущості певних суспільних відносин для правового регулювання, чому є підтвердженням загальновідомі в юридичних наукових колах чисельні дискусії, що ведуться вченими з приводу визнання чи не визнання відповідної галузі права, а також, щодо визначення її меж) ми вважаємо, що управлінські відносини ідентичні до тих які складають предмет адміністративного права, а регулюються нормами іншої галузі, де-факто, є включеннями адміністративно-правової матерії до відповідних галузей права.

1. *Алексеев С.С.* Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. – М.: Статут, 2000. – С. 14. 2. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. – Петроград: Юридический книжный склад «Право», 1917. – С. 13. 3. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. – М.: Издательство БЕК, 1995. – С. 49. 4. *Явич Л.С.* Общая теория права. – Л.: Издательство Ленинградского ун-та, 1976. – С. 131. 5. *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. – М.: Изд-во МГУ, 1967. – С. 29. 6. *Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка.* – Х.: Право, 2000. – С.19. 7. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 54. 8. *Кубко Є.* Про предмет адміністративного права // Право України. – 2000. – № 5. – С. 6. 9. *Стариков Ю.Н.* Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Известие вузов. Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 3–24. 10. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1961.– № 2. – Ст. 15.