

КОРНІЄНКО М.В.

к.ю.н., доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС та економічної безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ, м. Одеса

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПРАВОВИЙ ДИСКУС

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 виокремились і розглядаються як самостійні, значна кількість галузей – господарське, сімейне, інформаційне, фінансове та ін. Як відомо, однією з ознак права є системність, що дозволяє розглядати право не просто як сукупність принципів і норм, а їх 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.

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» [1, 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) [1, 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. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що з однієї сторони намагаючись досягти максимально можливої стабільності у суспільстві, порядку держава, втрутившись у сфері індивідуальну (проголошуючи, наприклад, державну ідеологію єдиною правильною та

підпорядковуючи їй культурну сферу), перетворюється на своєрідного поліцейського. Відтак можна вести мову у цьому випадку про поліцейську державу. 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 іншої сторони 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.

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 регулюється 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 [2], норми кримінального права визначають кримінальну відповідальність за порушення норм в тому числі у 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 наступні 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 на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст.19) [3].

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 про 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 впливає з положень Основного Закону держави» [1, 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 – сфера суспільних відносин. Відтак, розмежування норм конституційного і адміністративного права має виходити не з правового статусу суб'єктів, а з предмету правового регулювання – матеріального критерію розмежування галузей права.

Труднощі пов'язані ще з тим, що норми конституційного права належать в 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» [1, с. 158]. Відтак конституційні приписи «продовжуються» у галузевому законодавстві.

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.

Список використаних джерел:

1. Теорія держави і права: навч. посібник / Кол. авт; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, доц. Ю.А. Ведерников. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 395 с.
2. Фінансове право [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Фінансове_право
3. Конституція України // Сайт Верховної Ради України rada.gov.ua/