

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.92(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2018.4.07>

Руслан Владиславович Ігонін,

доктор юридичних наук, доцент,
Національне агентство з питань запобігання корупції (м. Київ),
Департамент з питань запобігання корупції;



<https://orcid.org/0000-0003-3660-4036>,

e-mail: carlobambini17@gmail.com;

Марія Василівна Вікторчук,

кандидат юридичних наук,
Національне агентство з питань запобігання корупції (м. Київ);



<https://orcid.org/0000-0001-5197-5914>,

e-mail: m.v.kocherhan@nuwm.edu.ua

СУТНІСТЬ І ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Розглянуто сутність і ознаки адміністративно-правового регулювання в адміністративному праві України. Визначено, що таке регулювання є діяльністю держави щодо впорядкування та регламентації суспільних відносин за допомогою норм права. З'ясовано ознаки адміністративно-правового регулювання, які вирізняють його серед інших видів регулювання. Здійснено розмежування понять адміністративно-правового регулювання й адміністративно-правового забезпечення. Визначено мету адміністративно-правового регулювання та коло відносин, що виникають під час адміністративно-правового регулювання. Перспективним напрямом подальших досліджень визначено наукову розробку пропозицій щодо вдосконалення механізмів адміністративно-правового регулювання в Україні.

Ключові слова: адміністративні відносини, адміністративно-правове регулювання, гарантії, механізм адміністративно-правового регулювання, публічні інтереси.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Поняття адміністративно-правового регулювання є одним з базових у науці адміністративного права. Проблема його визначення часто привертає до себе увагу вчених і є предметом наукових розробок.

Воно лежить у підґрунті багатьох досліджень адміністративно-правових відносин в окремих галузях народного господарства. Однак аналіз наукових праць свідчить про те, що сьогодні не існує єдиного підходу до розуміння поняття терміна «адміністративно-правове регулювання». Тому з'ясування його сутності є актуальним і потребує насамперед вироблення єдиної позиції, що позитивно впливатиме не лише на теоретичні розробки, але й на ефективне їх запровадження у практичну діяльність.

Стан дослідження проблеми

Загальнотеоретичні положення про адміністративно-правове регулювання були предметом досліджень таких учених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Єщук, Р. А. Калюжний, Ю. О. Тихомиров та ін. Адміністративно-правове регулювання різних сфер суспільних відносин на дисертаційному рівні розглядали А. О. Коровайко («Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні», 2018), Д. В. Малишко («Адміністративно-правове регулювання у галузі муніципального права в Україні», 2017), В. І. Теремецький («Адміністративно-правове регулювання податкових відносин в Україні», 2012), Н. О. Шмігельська («Адміністративно-правове регулювання профілактики правопорушень у сфері економіки», 2016), М. Ю. Яковчук («Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні», 2009) тощо. Однак сьогодні триває наукова дискусія щодо визначення поняття адміністративно-правового регулювання та його співвідношення з іншими поняттями, зокрема з поняттям адміністративно-правового забезпечення, яке теж є одним із базових для формування та розкриття багатьох тем дисертаційних досліджень.

Мета і завдання дослідження

Метою цієї статті є з'ясування сутності й ознак адміністративно-правового регулювання, його мети та співвідношення з іншими поняттями в адміністративному праві України.

Досягнення цієї мети здійснено шляхом вирішення *завдань* щодо визначення поняття й ознак адміністративно-правового регулювання, кола відносин, що виникають під час адміністративно-правового регулювання, та співвідношення поняття адміністративно-правового регулювання з поняттям адміністративно-правового забезпечення.

Наукова новизна дослідження

Сформульовано нові теоретичні висновки, узагальнення та пропозиції, зокрема з'ясовано ознаки адміністративно-правового регулювання, визначено перелік ознак адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, розмежовано поняття

адміністративно-правового регулювання й адміністративно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу

Тривала дискусія серед учених-теоретиків і практиків щодо проблеми визначення поняття адміністративно-правового регулювання так і не призвела до вироблення одностайної точки зору з цього питання. Тому сутність поняття «адміністративно-правове регулювання» та його особливості необхідно розглядати через семантику категорій «регулювання», «правове регулювання» й «адміністративно-правове регулювання».

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «регулювання» розуміється як «впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі» [1]. Цей термін має два значення. У широкому розумінні слова він отожднюється з упорядкуванням суспільних відносин як державою, так і іншими особами, а у вузькому – здебільшого з адміністративно-правовим регулюванням [2, с. 75]; також його визначають як владний вплив, що здійснюється державою на суспільні відносини за допомогою юридичних засобів [3, с. 153], спосіб реалізації державного управління, за допомогою якого поряд з організаційними ухвалюються і здійснюються управлінські рішення та дії, що мають юридичне значення; встановлення та застосування правових норм [4, с. 21]. При цьому, як зазначає В. І. Теремецький, правове регулювання охоплює таке: 1) специфічну діяльність держави (її нормотворчих органів), пов'язану з виробленням юридичних настанов і визначенням юридичних засобів забезпечення їх дієвості; 2) діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, спрямовану на пошук та залучення засобів юридичного регулювання для узгодження своєї поведінки з правом (його принципами, ідеями, призначеннями) [5, с. 106]. Тобто правове регулювання є специфічною діяльністю, яка являє собою засіб упорядкування та регламентації суспільних відносин за допомогою норм права. Сутністю й головним завданням регулювання є впорядкування та налагодження механізму взаємодії між суб'єктами суспільних відносин. Характерною рисою правового регулювання, що вирізняє його серед інших правових явищ, є особливий механізм його реалізації [6, с. 115].

Ю. О. Тихомиров визначає адміністративно-правове регулювання як механізм імперативно-нормативного упорядкування організації й діяльності суб'єктів та об'єктів управління й формування стійкого правового порядку їх функціонування, що поширюється на багато сфер державного й суспільного життя [7, с. 314]. Ю. П. Битяк зауважує, що адміністративно-правове регулювання управлінських

суспільних відносин фактично є формою юридичного опосередкування зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління, правовим засобом цілеспрямованого керуючого (управлінського) впливу [8, с. 22]. І. Б. Тацишин зазначає, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави через систему органів та посадових осіб на процеси, які відбуваються в суспільстві [9, с. 39]. На думку авторів колективної монографії «Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття)», під адміністративно-правовим регулюванням слід розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [10, с. 88–89].

Зважаючи на викладене, можна стверджувати, що адміністративно-правове регулювання має відповідні ознаки, що вирізняють його серед інших видів регулювання. Убачається, що йому властиві такі ознаки: 1) воно є засобом впливу держави на суспільні відносини; 2) воно здійснюється за допомогою правових засобів, які складають механізм адміністративно-правового регулювання; 3) його метою є впорядкування державно-владних відносин; 4) воно установає права й обов'язки учасників адміністративно-правових відносин.

Отже, адміністративно-правове регулювання є діяльністю держави щодо впорядкування та регламентації суспільних відносин за допомогою норм права.

Розглядаючи поняття адміністративно-правового регулювання, слід відмежовувати його від поняття адміністративно-правового забезпечення. Зауважимо, що визначення терміна «забезпечення» набуло юридичного змісту завдяки його використанню в таких міжнародно-правових актах, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Загальна декларація прав людини (преамбула). Відбулася його імплементація й до ч. 2 ст. 3 Конституції України, відповідно до якої головним обов'язком держави є утвердження й забезпечення прав і свобод людини. Таким чином, цей термін не лише був легалізований, а й отримав значення та статус загального правового принципу, що має міжнародно-правовий і внутрішньодержавний зміст [11, с. 109].

О. Ф. Мельничук наголошує, що категорії «правове регулювання» й «правове забезпечення» є взаємозв'язаними та взаємодіють, однак вони не є тотожними, кожна з них виконує свою функцію. Правове регулювання забезпечує переважно владно-управлінську функцію, результатом його діяльності є встановлення правопорядку

в суспільстві, воно акцентує увагу на конституційно-правовій нормі та здійснює юридизацію принципів права. Натомість правове забезпечення передбачає такі напрями діяльності, як реалізація, охорона й захист прав і свобод людини та громадянина [12, с. 164].

На думку В. С. Віткової, ці поняття співвідносяться як ціле та частина. Цілим тут виступають гарантії у своїй сукупності, а частиною – юридичне забезпечення [11, с. 109]. У свою чергу, А. С. Мордовець вважає, що гарантії – це система соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних та організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють рівні можливості особистості для реалізації своїх прав, свобод та інтересів [13].

Отже, адміністративно-правове забезпечення є гарантією реалізації, охорони й захисту прав і свобод людини та громадянина в адміністративно-правових відносинах, а його елементами слід вважати такі: 1) нормативно-правові гарантії, які містять у собі сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечуються реалізація та порядок охорони й захисту прав і свобод людини; 2) організаційно-правові гарантії прав і свобод людини та громадянина, до яких належать механізми владно-управлінської діяльності у сфері правотворчості та правозастосування, спрямовані на створення сприятливих умов для реального користування громадянами своїми правами й свободами в адміністративних правовідносинах.

Будучи зовні вираженою дією органу виконавчої влади або його посадової особи, здійсненою в межах їх компетенції, адміністративно-правове регулювання є однією з форм державного управління. У свою чергу, за змістом адміністративно-правові форми державного управління можна класифікувати, виділивши правотворчу та правозастосовну форми. Правотворча форма державного управління полягає у виданні суб'єктами державного управління підзаконних нормативних правових актів управління, що регулюють суспільні відносини у сфері їх державно-управлінської діяльності. Правозастосовна форма державного управління поділяється на видання індивідуальних правових актів управління (актів застосування норм права) та вчинення дій юридичного характеру.

Зважаючи на це, можна виділити такі стадії адміністративно-правового регулювання управлінських відносин:

- 1) підготовка й ухвалення нормативно-правових актів, що містять норми адміністративного права;
- 2) виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків;
- 3) реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків;
- 4) захист суб'єктивних прав і забезпечення юридичних обов'язків у разі порушення прав і свобод у сфері управління, за наявності спору в праві.

Разом із цим адміністративно-правове забезпечення є гарантією реалізації, охорони й захисту прав і свобод людини та громадянина в адміністративно-правових відносинах та являє собою сукупність механізмів, інструментів і способів, передбачених чинним законодавством, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове регулювання.

Отже, адміністративно-правове регулювання є складовою державно-владного впливу, а його здійснення є неможливим без установлення державою відповідних гарантій, тобто без адміністративно-правового забезпечення.

Зважаючи на викладене, слід сформулювати мету адміністративно-правового регулювання. Ця мета залежить від сфери суспільних відносин, у якій здійснюється таке регулювання. Убачається, що метою регулювання в цілому є забезпечення стабільності, збалансованості й ефективності функціонування адміністративно-правових відносин. Метою адміністративно-правового регулювання є дотримання політики держави стосовно розвитку тих чи інших правовідносин, створення ефективних адміністративно-правових, економічних, організаційних і процесуальних правил; забезпечення дотримання й охорони прав і свобод людини, а також їх ефективний захист у разі порушення; запобігання та припинення правопорушень із боку суб'єктів адміністративних відносин.

Висновки

1. Адміністративно-правове регулювання є складовою державно-владного впливу, а його здійснення є неможливим без установлення державою відповідних гарантій, тобто без адміністративно-правового забезпечення.

2. Як і будь яка соціальна категорія, адміністративно-правове регулювання має відповідні ознаки, що вирізняють його серед інших видів регулювання: 1) воно є засобом впливу держави на суспільні відносини; 2) воно здійснюється за допомогою правових засобів, які складають механізм адміністративно-правового регулювання; 3) його метою є впорядкування державно-владних відносин; 4) воно установлює права й обов'язки учасників адміністративно-правових відносин.

3. Під час адміністративно-правового регулювання виникають відносини щодо: 1) реалізації публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також загального публічного інтересу держави; 2) реалізації імперативно-владної компетенції органів публічної адміністрації; 3) дотримання певних установлених державою в адміністративно-правових нормах правил.

Перспективним напрямом подальших досліджень є наукова розробка пропозицій щодо вдосконалення механізмів адміністративно-правового регулювання в Україні.

Список бібліографічних посилань: 1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2004. С. 1020–1021. 2. Яковчук М. Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 244 с. 3. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 5-те вид. зі змін. Київ : Атіка, 2001. 176 с. 4. Горош Ю. В. Проблемы правового регулирования налоговых отношений в системе государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 1998. 145 с. 5. Теремецький В. І. Адміністративно-правове регулювання податкових відносин в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2013. 408 с. 6. Теремецький В. І. Податкові правовідносини в Україні : монографія. Харків : Діса плюс, 2012. 648 с. 7. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М. : Юринформцентр, 2001. 652 с. 8. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущький, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 544 с. 9. Тащишин І. Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2009. 198 с. 10. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін. ; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсон. медська друк., 2010. 376 с. 11. Віткова В. С. Конституційне право на медичну допомогу та його юридичне забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2017. 208 с. 12. Мельничук О. Ф. Конституційно-правове забезпечення права на освіту в Україні в контексті європейського досвіду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2015. 459 с. 13. Мордовец А. С. Гарантии прав личности: понятие и классификация // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. С. 311.

Надійшла до редколегії 02.12.2018



Igonin R. V., Viktorchuk M. V. Essence and features of administrative and legal regulation within administrative law of Ukraine

The essence and features of administrative and legal regulation, its purpose and correlation with other concepts within administrative law of Ukraine have been clarified.

It has been emphasized that legal regulation provides mainly authoritative and management function; its result is the establishment of law and order in society, it focuses on constitutional law and carries out the legalization of the principles of law.

It has been determined that administrative and legal regulation is the state's activity in order to regulate social relations with the help of the norms of law.

It has been revealed that administrative and legal regulation has the relevant features that distinguish it among other types of regulation, in particular: 1) it is a mean of influence of the

state on social relations; 2) it is carried out with the help of legal means, which constitute the mechanism of administrative and legal regulation; 3) its purpose is to streamline the state and authoritative relations; 4) it establishes the rights and obligations of the participants in administrative and legal relations.

The authors have carried out the differentiation of the concepts of administrative and legal regulation and administrative and legal provision. It has been established that administrative and legal provision is a guarantee for the realization, security and protection of human and citizen's rights and freedoms within administrative and legal relations and represents a set of mechanisms, tools and methods provided by the current legislation, through which administrative and legal regulation is carried out.

The objective of administrative and legal regulation has been determined – it is compliance with the state policy regarding the development of administrative legal relations, creation of effective administrative, legal, economic, organizational and procedural rules; ensuring the observance and protection of human rights and freedoms, as well as their effective protection in case of violation; prevention of offenses by the subjects of administrative relations.

It has been concluded that during administrative and legal regulation there are relations concerning: 1) the realization of public interests of individuals and legal entities, as well as general and public interest of the state; 2) the implementation of imperative and authoritative competence of public administration agencies; 3) the observance of certain rules established by the state within administrative and legal norms.

Keywords: administrative relations, administrative and legal regulation, guarantees, mechanism of administrative and legal regulation, public interests.

