

Ю. Д. Кунєв,

доктор юридичних наук, професор

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5952-2052>

## ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Національний авіаційний університет  
проспект Любомира Гузара, 1, 03680, Київ, Україна  
E-mail: [kunev@ukr.net](mailto:kunev@ukr.net)

**Мета** статті полягає у формулюванні проблем та визначенні теоретичних основ їх розв'язання щодо визначення та дослідження об'єкту та предмету адміністративного права. **Методи дослідження:** комплексний підхід до створення теоретичної картини об'єкта та предметів та про знання, що їх описують і зображують; порівняльно-правового та доктринального пізнання адміністративного законодавства, а також метод узагальнення та моделювання нових теоретичних знань адміністративного права. **Результати:** визначені проблеми подальшого розвитку правового забезпечення адміністративної діяльності та узагальнено точки зору науковців на предмет адміністративного права. Обґрунтовано, що існуючі у більшості вітчизняних наукових працях підходи до визначення предмета адміністративного права не тягнуть за собою застосування сучасної загальної наукової методології. **Обговорення:** аргументується положення, що система суперечностей адміністративного права і законодавства безпосередньо пов'язана з правильним визначенням об'єкта та предметів адміністративного права.

**Ключові слова:** адміністративне право; теорія адміністративного права; методологія права; проблеми адміністративного права; адміністративна діяльність; публічно-адміністративна діяльність; предмет адміністративного права.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Значна кількість наукових праць висвітлює питання визначення предмета адміністративного права. Ті самі науковці підкреслюють те, що адміністративне право і законодавство потребують значних змін, без вказівки на наукові підстави змін, які сприятимуть розвитку адміністративного права. Проблеми, які існують в адміністративному законодавстві, в працях науковців безпосередньо не пов'язуються із проблемами формування теоретико-методологічного наукового підґрунтя адміністративного права. Вирішити проблеми наукових підстав можна, користуючись новими науковими підходами до визначення основ теорії та сформулювавши проблеми таким чином, щоб шляхи їх розв'язання були, можливо не простими, але достатньо очевидними. Таке завдання завжди ста-

виться перед наукою, взагалі та галузевою наукою, зокрема. Окрім того, сучасна система адміністративного права України не отримала сталого вигляду, де поєднані зв'язками її основні складові: адміністративна царина; адміністративна діяльність; адміністративне право; адміністративне законодавство; адміністративна процедура; адміністративне судочинство. Кожна зі складових відокремлена, за слабкої прив'язки одна до одної.

**Аналіз досліджень і публікацій з проблеми.** Дослідженню предмета адміністративного права присвячували свої праці багато українських адміністративістів, зокрема: В.Б. Авер'янов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, С.Г. Стеценко та інші.

Зупинимося на основних положеннях, викладених у проекті Концепції реформи адміністра-

тивного права (2000 р.) [1] та у працях провідних науковців України В.Б. Авер'янова [2]; С.Г. Стеценка [3] та Т.О. Коломоєць [4; 5]. Для зручності сприйняття і порівняння зведемо ос-

новні позиції авторів на визначення і зміст предмета адміністративного права у таблицю, намагаючись однотипні положення різних авторів розташовувати в одній стрічці.

Таблиця 1.

**Визначення предмета адміністративного права в працях науковців**

№ з/п	Проект Концепції реформи адміністративного права (2000 р.) – «групи однорідних суспільних відносин»:	В.Б. Авер'янов – «групи однорідних суспільних відносин, які формуються у процесі»:	С.Г. Стеценко – «суспільні відносини, що виникають у процесі»:	Т.О. Коломоєць – «суспільні відносини, котрі формуються»:
1	а) відносини державного управління у сферах економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності;	– державного управління сферами економіки, соціально-культурним та адміністративно-політичним розвитком, а також відповідної управлінської діяльності органів місцевого самоврядування	1) зовнішньоорганізаційної управлінської діяльності органів публічної адміністрації	1) у процесі публічного адміністрування економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної галузей, а також під час реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та деякими іншими недержавними інституціями делегованих органами виконавчої влади повноважень
	г) управлінські відносини, пов'язані з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям	– реалізації делегованих державою повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування, окремим громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям, яким можуть бути надані такі повноваження	4) реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями	
2	д) відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також наданням їм різноманітних управлінських послуг	– діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у забезпеченні реалізації та захисту в адміністративному порядку суб'єктивних прав громадян і юридичних осіб;	3) публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації;	2) у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;
		– аналогічної діяльності для виконання покладених законодавством на посадових осіб обов'язків (справляння податків, різних обов'язкових платежів, дотримання будь-яких інших обов'язкових вимог у діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування)		
		– надання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування громадянам і юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг		
3	е) відносини, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів (тобто у сфері адміністративної юстиції)	– реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права	б) реалізації юрисдикції адміністративних судів	4) реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

4	є) відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб	– застосування засобів адміністративного примусу, зокрема заходи адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб	5) застосування заходів адміністративної відповідальності	5) під час застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративної відповідальності, щодо фізичних і юридичних осіб
5	в) внутрішньоуправлінські відносини, що складаються в процесі організації та діяльності апарату інших державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, Секретаріату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України тощо), а також адміністрацій державних підприємств, установ та організацій  б) управлінські відносини в системі та структурі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (включаючи відносини у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування – комунальної служби)	– внутрішньо-організаційного управління державних органів, а також з боку адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ та організацій;  – проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;	2) внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності апаратів усіх органів публічної адміністрації та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій	3) у процесі внутрішньої організації та діяльності усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з публічною службою (державною службою або службою в органах місцевого самоврядування тощо);

У своїх працях науковці, окрім наведених у таблиці основних положень на предмет адміністративного права, також наводять аналіз змін уявлень на основні складові предмета адміністративного права.

Т.О. Коломоець здійснила ґрунтовний аналіз точок зору науковців України на предмет адміністративного права [5]. Погоджуємося з авторкою, що модифікація поглядів на предмет адміністративного права вплинула на «кардинальну зміну призначення галузі, базової моделі взаємовідносин суб'єктів правовідносин, пріоритетність прав, свобод і законних інтересів недержавних суб'єктів за сервісного, обслуговуючого призначення суб'єктів публічного адміністрування, модифікації фундаментального (базового) термінологічного ряду, переходу до змішаної імперативно-диспозитивній природі методів правового регулювання, які вплинули на предмет сучасного адміністративного права» [5].

С.Г. Стеценко теж надає стислу характеристику модифікації змін вищенаведених складових частин предмета адміністративного права [3, с. 20–21].

Є.В. Курінний у своїй науковій роботі узагальнив праці вітчизняних науковців з питань предмету адміністративного права, вказуючи на етапи і зміст еволюції предмету [6].

Погоджуємося з думками усіх вище наведених авторів, що адміністративне право вже дуже давно потребує кардинальних змін. Але суттєвих змін в адміністративному законодавстві й діяльності не спостерігається. «Як свідчить соціальна практика, наукова констатація фактів розширення кола суспільних відносин, що складають предмет адміністративно-правового регулювання, у позитивному плані мало відбивається на подальшому вдосконаленню організації та функціонування владного апарату України. У тому, що двічі розпочаті в нашій державі (у 1997 та 2010 роках) спроби проведення такого важливого заходу як адміністративна реформа були невдалими, не останню роль відіграв фактично малозмінений з радянських часів адміністративно-правовий інструментарій. Напевно недостатньо визначити групи відповідних відносин та межі їх дії, потрібно також чітко зрозуміти мотиваційні чинники дій тих чи інших чиновників та владоможців, їх істинні цілі та завдання, якими вони керуються

під час виконання покладених на них функціональних обов'язків» [6, с. 45].

Реалізовувати в адміністративному законодавстві захисну парадигму потрібно, спираючись на сучасну теорію адміністративного права, починаючи з чіткого й однозначного визначення предмета, яке супроводжуватиметься обов'язковим застосуванням супутньої методології для моделювання норм адміністративного законодавства.

**Метою** статті є формулювання кола проблем адміністративного права і законодавства, які сприятимуть застосуванню в теорії адміністративного права нових підходів до його предметів, які відображають реальний об'єкт правознавства.

Вище ми наводили цитати науковців, які наголошують на необхідності змін в адміністративному праві та законодавстві. Ці зміни пов'язані із вирішенням суперечностей, які заважають переходу адміністративного права на якісно новий рівень – «традиційного» адміністративного права [7].

Системи адміністративного права і законодавства мають систему суперечностей за різними взаємозалежними аспектами: соціальними, правовими, економічними; організаційними тощо. Розглянемо основні, пов'язані із предметом розгляду.

#### *Соціальний аспект проблем*

1. Невідповідність соціальним запитам та гарантованості прав людини. Така невідповідність утворюється суперечливістю інтересів держави і громадян на різних рівнях та супроводжується незадоволенням громадян існуючим порядком застосування процедур і технологій надання адміністративних послуг у різних органах публічної влади, викликане значним суб'єктивізмом публічних адміністрацій України під час прийняття адміністративних рішень.

2. Складність оскарження дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що спричинили порушення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, пов'язані з неефективністю досудового оскарження адміністративних рішень та складністю судового захисту прав і свобод людини на рівні, що за-

безпечує гідний та вільний розвиток особи в державі.

3. Складність позицій науковців, які проводять дослідження в сфері адміністративного права та вимушені користуватися загальною науковою методологією позаминулого століття. За відсутності усталеної практики застосування сучасної методології, науковий пошук супроводжується вирішенням питання надання «наукової форми» результатам емпіричних досліджень шляхом підтягнення наукового інструментарію, який пропонується вітчизняною правовою наукою. Під час застосування такого підходу відбувається імітація отримання наукової новизни, яка підлаштовується дослідником під власні практичні пропозиції.

#### *Правовий аспект проблем*

1. Невідповідність цілей діяльності публічної адміністрації цілям Конституції щодо забезпечення прав людини – в їх діяльності не забезпечуються *конституційні права і свободи громадян*. Про це свідчить значна кількість справ, які розглядаються адміністративними судами щодо захисту прав і законних інтересів від сваволі суб'єктів владних повноважень.

Метою адміністративного права визнається створення пріоритету правових умов для забезпечення публічною адміністрацією прав, свобод й інтересів людини і громадянина у сфері публічного адміністрування. Важливо не тільки встановити належні цілі для діяльності публічної адміністрації, але й трансформувати їх в завдання, правові норми та практику. У своїй статті Є.В. Курінний, досліджуючи предмети адміністративного права зазначає, що «значним чином поза увагою предмета правого регулювання залишаються відповідні суспільні потреби та інтереси» [6]. Особливу увагу він звертає на відсутність належного інструментарію їх забезпечення.

2. На стратегічному рівні реалізації публічного управління, проблеми пов'язані з існуванням великої кількості різного роду прогалин та колізій у адміністративному законодавстві та слабкій систематизації норм адміністративного законодавства.

3. Значна кількість суперечностей існує під час реалізації норм адміністративного законо-

давства. Основними причинами такої правозастосовчої практики є відсутність «єдиного підходу» в діяльності органів публічної адміністрації і «аналізу правозастосовчої практики» в центрах надання адміністративних послуг щодо застосування адміністративного законодавства органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

4. Захист прав і свобод громадян в адміністративному законодавстві України безпосередньо пов'язаний з інструментарієм «надання адміністративних послуг» в контексті реалізації адміністративної діяльності.

«У національному законодавстві підмінили такий підхід (принцип) до організації адміністративної діяльності адміністративними послугами, в черговий раз прикриваючись гаслами замість реалізації міжнародних стандартів в адміністративне право та діяльність, зокрема в Законі (ст. 1, п. 3) (Про державну службу) зазначено: «забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг»). Незрозуміле завдання щодо «забезпечення надання», віртуальне у Законі також визначення «доступних і якісних адміністративних послуг». Узагалі поняття послуга не відповідає й суперечить поняттю «функції держави» як зобов'язання для державних службовців у їх публічно-адміністративній діяльності» [8, с. 40].

5. Невідповідність підходів, закладених у нормативно-правових актах з питань адміністративної діяльності змісту положень Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленій Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, яка передбачає правову прозорість адміністративних процедур і регламентів у стосунках держави з фізичними та юридичними особами. «Як свідчить набутий досвід майже 25-річного незалежного функціонування української держави, втілення у життя задекларованих системних реформ без потужної політичної волі головних виконавців та суттєво оновленого арсеналу адміністративного права це дуже складна та відверто малоперспективна справа. Якщо відсутність реального бажання здійснювати давно затребувані суспільством політичні, соціальні та економічні зміни для державних керманів

означає їх скору зміну, то використання застарілого правового інструментарію – високу ймовірність виникнення раптових труднощів, перешкод та помилок під час їх здійснення» [6].

6. За понятійним апаратом і принципами побудови правових норм національне законодавство не повною мірою відповідає міжнародним договорам і угодам, до яких приєдналася Україна, зокрема до Міжнародної конвенції «Про спрощення процедур торгівлі». До неї Україна приєдналася, але системно її положення не реалізовано в нормах законодавства та нормах адміністративної діяльності. Це стосується й інших міжнародних конвенцій і угод, зокрема Міжнародної конвенції «Про спрощення і гармонізацію митних процедур» тощо.

7. Цілісність елементів системи адміністративного права багато українських теоретиків і практиків пов'язують з понятійною конструкцією: «формування органами виконавчої влади політики за сферами діяльності їх структурних підрозділів». Такий підхід, наявний в законодавстві України, здійснюється під приводом правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади.

8. Велика кількість «розривів» у технологічних схемах адміністративної діяльності на рівні регламентів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, які потребують регулювання на рівні закону, а не відомчих нормативно-правових актів. В ідеалі усі процедурні норми мають бути того ж законодавчого рівня, що й основні, зокрема викладені в законі «Про адміністративну процедуру».

9. Низька ефективність нормотворчої та правозастосовчої діяльності в органах виконавчої влади, викликана проблемами теоретичного та організаційного забезпечення.

*Проблеми теоретико-методологічного характеру*

1. Молоді дослідники задаються питанням, а що робити в ситуації, коли методологія дослідження «суспільних відносин» як об'єкта дослідження правознавства – фактично відсутня і дослідники змушені застосувати еkleктичний набір спеціальних методів наукового пізнання або імітувати їх застосування без опори на су-

часну загальну наукову методологію, притаманну об'єкту та предметам певної галузі науки.

Інформацію щодо застосування нового наукового інструментарію наукових досліджень в сфері права закордонні дослідники розташовують у спеціальних частинах наукових звітів грантових досліджень, доступ до яких обмежений. Вітчизняні науковці змушені рефлексувати шляхи розробки важливих нормативно-правових актів без опори на сучасну наукову методологію.

2. Методологія досліджень, яка традиційна для національної правової науки відповідає об'єкту та предметам дослідження «суспільні відносини ...».

Стан справ у юридичній науці, особливо українській, свідчить про те, що вона не відповідає сучасному стану розвитку науки у світі, особливо неюридичної, а займає описово-коментаторські позиції. Однією з основних причин такого стану справ науковці визнають відсталість правознавців в опануванні стандартами дослідницької діяльності. «Ставлення до методології відображають три основні підходи: 1) детермінантний; 2) стохастичний; 3) аморфний. Прибічники детермінантного підходу займають достатньо чітку позицію: незалежно від виду і характеру дослідження кропітка і сумлінна робота над основними компонентами методологічного забезпечення рано чи пізно окупиться якістю результатів і науковою значущістю самого дослідження. Прибічники стохастичної установки, не заперечуючи подібних зусиль, не вважають за необхідне «перевантажувати», «ускладнювати» попередній етап, вважаючи, що головне й основне виявиться у ході самого дослідження. Прибічники аморфного підходу займають позицію «між двох човнів»» [9, с. 141].

3. Історична обмеженість знань і застосування загальних знань у правовій науці та правових дослідженнях. Основний інструментарій правової науки відповідає класичному рівню розвитку загальної науки, яка знаходиться на некласичному рівні та стадії переходу до постнекласичного. Практика вимагає від правової науки більш досконалих моделей систем норм права, що визначають різновиди діяльності й по-

ведінки. Вимоги практики можна задовольнити за переходу інструментарію юридичної науки на некласичну та постнекласичні стадії розвитку, що вимагає, крім сучасного інструментарію розширення меж об'єкта правознавства, використання комплексних предметів дослідження та застосування сучасної методології в правових дослідженнях.

Право розглядається як самостійна система. Звідсіля дуже вузькі предмети основних правових досліджень, які за наукового пошуку спираються на застарілу класичну і лише в деяких випадках некласичну методологію.

Вважаємо, що вище перелічені проблеми безпосередньо або опосередковано пов'язані з визначенням об'єкта та предметів адміністративного права та подальшого опречення кожного окремого предмету як подальшого об'єкту дослідження.

#### *Аналіз поглядів на визначення предмета адміністративного права*

За аналізу вище наведених поглядів науковців на предмет адміністративного права переважна більшість науковців України виокремили загальні особливості подання предмета адміністративного права таким чином: визначення його як «суспільних відносин» за конкретними сферами адміністративної царини. При цьому, сфери залежать від авторської точки зору: «відносини у сфері ...»; «суспільні відносини ...», з продовженням: «які виникають з приводу вирішення конфліктних ситуацій при розгляді суб'єктами адміністративної юрисдикції індивідуальних адміністративних справ»; «які виникають у сфері державного управління»; «що складаються з приводу реалізації організаційно-правових форм діяльності щодо застосування ними норм матеріального права».

Перша частина формулювання предмета адміністративного права пов'язана із вказівкою на об'єкт адміністративного права: «суспільні відносини», та способом їх існування у різних авторів: С.Г. Стеценко: «що виникають у процесі»; Т.О. Коломоець: «котрі формуються у процесі»; «у зв'язку з»; «що виникають під час»; В.Б. Авер'янов: «які формуються у процесі»; Концепція реформи адміністративного права: «що складаються в процесі»; «що виникають у

процесі»; «пов'язані з реалізацією»; «що виникають у зв'язку» (див. табл. 1).

Таким чином, в працях вітчизняних вчених превалюють тенденції визначення предметом адміністративного права «суспільних відносин» за певними напрямками або різновидами діяльності в певних сферах, що відносять до адміністративних.

Ще раз зазначимо, що погляди на об'єкт адміністративного права, як «суспільні відносини», є відображенням дуже спрощеного підходу, оскільки не підкріплені сучасною науковою методологією.

Визначення «об'єкта» повинне тягнути за собою вказівки на «реальний» об'єкт дійсності, на який ми будемо проектувати отримані відбитки (образи) об'єкта під час його дослідження за різними аспектами, проєкціями та вказівкою на методологію отримання знань. За об'єкта – «суспільні відносини» не можливо запропонувати сучасну методологію його дослідження. Такої спеціальної методології юридична наука не пропонує, оскільки об'єкт є певною абстракцією, спрощенням поглядів на певне суспільне явище – реальний об'єкт. «Суспільні відносини» можуть бути «рівні» або «нерівні», й цим вичерпуються їх характеристики й застосування відповідної методології дослідження: порівняння кількості або якості.

З огляду на досліджувані джерела, дійшли до більш детальних висновків, що стосуються визначення предмета адміністративного права:

1) суттєвих змін у предметі адміністративного права з часу розроблення проекту Концепції реформи адміністративного права (2000 р.) не відбулося;

2) запропоновано зміни загальних акцентів спрямованості діяльності публічної адміністрації на захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, що спричинило лише певну модифікацію формулювання предмета адміністративного права;

3) правові механізми реалізації зміни акцентів в предметі адміністративного права не зазнали суттєвого дослідження, зокрема, що стосується змісту, способів, засобів, матеріалу і продуктів діяльності публічної адміністрації;

4) основні напрямки діяльності, за якими розглядається предмет адміністративного права це: зовнішньо спрямована та внутрішньо-організаційна діяльність;

5) зовнішньо спрямовану адміністративну діяльність також поділяють за основними функціями держави, які вона реалізує у адміністративній царині, на «позитивну» (пов'язану з регулюванням відносин) та «негативну» або юрисдикційну (охоронну, пов'язану з порушенням права);

6) спостерігається неоднорідність визначень суспільних відносин за певними напрямками діяльності в певних адміністративних сферах, зокрема, деякі формулювання, які подаються як окремі складові предмета є характеристикою або ознакою вже наведених різновидів діяльності у табл. 1, зокрема: «д) відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також наданням їм різноманітних управлінських послуг», але їх не доцільно вважати окремими складовими, оскільки «забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод громадян» – це не *самостійна діяльність, а призначення діяльності (а), «надання різноманітних управлінських послуг» – не самостійний різновид діяльності, а вказівка на форму реалізації діяльності (а).*

7) більшість науковців виокремлюють предмети адміністративного права як окремі, не співставляючи їх із загальними підходами до виокремлення предметів права взагалі і підходів, які застосовуються при цьому, зокрема, поділу предметів за функціями держави на регулятивні та охоронні тощо.

8) залишаються невирішеною проблема визначення опорних точок для реалізації загальних змін у певний спосіб, за допомогою певних юридичних засобів, які забезпечать захисний характер адміністративного права.

Із наведених висновків до проблем, пов'язаних з визначенням предмета адміністративного права, можна зарахувати пункти: 1, 3, 6, 7 і 8 висновків, що стосуються визначення предмета адміністративного права.

*Діяльнісний підхід до визначення предмета*

У практиці й історії існують й інші підходи до визначення предмета адміністративного права України, зокрема, запропонований розробниками Адміністративного кодексу УСРР 1927 р. [10]. Правила цього Кодексу визначають діяльність адміністративних органів та інших органів влади в адміністративній царині (за Поділами – в лапках), яку розподілимо за певними напрямками адміністративної діяльності, виокремленими курсивом:

1. Діяльність з видання підзаконних загальних адміністративних актів:

2. Діяльність з реалізації примусових заходів адміністративного впливу:

3. Діяльність з реалізації деяких охоронних функцій держави:

4. Діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб із регулювання суспільних сфер діяльності та забезпечення реалізації регулятивних функцій держави:

5. Діяльність із поновлення порушених прав [10].

У Загальному адміністративному кодексі Грузії викладені основи (стандарти) для адміністративної діяльності, шляхом «визначення порядку видання та виконання адміністративно-правових актів, розгляду адміністративних скарг і заяв, підготовки, укладення і виконання адміністративних угод адміністративними органами» [11].

Франциско Кордоба запропонував три різновиди адміністративної юрисдикції, які реалізуються в межах публічно-адміністративної діяльності, поділяючи її за процедурами прийняття рішень для адміністративних актів:

1. Адміністрація діє за допомогою односторонніх рішень, наприклад, адміністративних актів, коли державні органи діють як суб'єкти публічного права.

2. Процедура прийняття рішень, які зачіпають велику кількість людей. У адміністрації повинна бути окрема процедура прийняття рішень, які зачіпають велику кількість людей. Звичайна процедура прийняття рішень для адміністративних актів або контрактів не підходить для вирішення питань, які вимагають про-

ведення слухання або повідомлення інформації великій кількості осіб або установ.

3. Процедура прийняття рішень для адміністративних контрактів. Адміністрація може закривати контракти або діяти, наприклад, через звіти про адміністративну діяльність, або усунення перешкод руху на дорогах, в принципі через рішення, які не мають правових наслідків. Внаслідок відсутності таких правових наслідків такі акти, зазвичай не регулюються законом про адміністративні процедури.

У Німеччині регулювання державних контрактів міститься в законі про адміністративні процедури. В інших країнах існують окремі закони про державні закупівлі та державних контрактах, в яких відносно процедури укладення контракту робиться посилання на загальний закон про адміністративні процедури в якості додаткової підстави» [12].

Такий підхід викладений Франциско Кордоба в рекомендаціях SIGMA застосувався для визначення напрямків розвитку державного управління і європейської інтеграції адміністративного законодавства та був реалізований в законодавстві більшості країн ЄС.

R. Veermann щодо опису адміністративної діяльності у радянському законодавстві вважав, що: «Нормативно-правові акти щодо адміністративної процедури часто посилаються на виробництво (proizvodstvo) і процес (protsess). Перший випадок передбачає діяльність державних органів з питань конкретного випадку, в той час як другий – пов'язаний з правилами і положеннями, що регулюють управлінську діяльність органу.

Адміністративне виробництво може бути поділене таким чином:

1) законодавча діяльність (наприклад, центральні або місцеві державні підзаконні акти і статuti);

2) адміністративно-процесуальна обробка пропозицій, заяв, клопотань, скарг та громадянами;

3) спори між державними підприємствами та між ними і кооперативами й установами відповідно до правил або арбітражу;

4) справи, пов'язані з державними органами та конфлікти, що виникають між ними;



5) вимоги і зустрічні вимоги між органами державної влади та державними підприємствами;

б) образи осіб проти державної влади, державних службовців і організацій.

Суди, спеціальні трибунали для адміністративного судочинства, такі як адміністративні комісії виконкомів Рад та органів місцевого самоврядування, самі виконавчо-розпорядчі органи можуть виступати в якості органів для адміністративної процедури» [13].

Гіпотеза щодо визначення предметами адміністративного права напрямків адміністративної діяльності отримала підтвердження в роботах вітчизняних вчених-адміністративістів, зокрема, В.М. Самсонов зазначає, що «предметом адміністративного законодавства виступає відповідна діяльність» [14, с. 9], «предметом регулювання адміністративного законодавства виступає виконавчо-розпорядча діяльність» [14, с. 8], за іншим визначенням – владно-організуюча [15, с. 27] діяльність органів виконавчої влади. За змістом обидва визначення дуже близькі – «розпорядча діяльність» підкреслює її характер.

За певний орієнтир того, що зараз визначається предметом адміністративного права в Україні, можна вважати положення, наведені в академічному курсі з адміністративного права України [16, с. 70-72], вважаючи, що викладені положення – це, не тільки «суспільні відносини», а й за сутністю – напрямки адміністративної діяльності.

І.В. Бойко теж зазначає, що «дослідники правових систем країн світу тлумачать предмет адміністративного права, у тому числі, як діяльність» [17].

**Висновки.** Системи адміністративного права і законодавства мають систему суперечностей за різними взаємозалежними аспектами: соціальними, правовими, економічними; теоретичними тощо. Між визначенням предмета адміністративного права та системою суперечностей встановлено пряму та опосередковану залежність.

Основні підходи до визначення предметів адміністративного права, характерні для вітчизняної теорії адміністративного права полягають

в тому, що об'єкт і предмет «суспільні відносини ...» є абстракцією, яка безпосередньо не пов'язана із загальною науковою методологією. Предмет «суспільні відносини ...» не сприяє встановлення зв'язку мети адміністративного права у вигляді «захисту прав і інтересів в діяльності публічної адміністрації» із правовими засобами і способами адміністративної діяльності, оскільки не пов'язаний із встановленням логічного зв'язку між метою діяльності, правовими моделями і нормами, що її регулюють. Людиноцентрична мета адміністративного права повинна забезпечуватися правовим інструментарієм, отриманим на основі застосування сучасної наукової методології.

Зміни визначення предмета адміністративного права України повинні базуватися на науковому підході, який містить визначення об'єкта, виокремленні предметів і застосуванні методології, які б створили підґрунтя для переходу змістовного наповнення адміністративного права України до етапу розвитку з назвою «традиційне» адміністративне право.

Зміст цієї статті є перспективним, не тільки як окреслення кола проблем характерних для системи адміністративного права і законодавства України, а фактично є завідомленням дослідження розвитку підходів до визначення предмета адміністративного права.

### *Література*

1. Концепція реформи адміністративного права: проект Постанови Верховної Ради України «Про Концепцію реформи адміністративного права України» від 11 вер. 2000 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?skl=4&pf3516=6054](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=6054)
2. Авер'янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Персонал*. 2005. № 4. URL: <http://www.personal.in.ua/article.php?id=83>
3. Стеценко С.Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 20–26.
4. Адміністративне право України: підручник. 2-ге вид., змін. і доп. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2012. 528 с.

5. Коломоец Т.О. Предмет административного права: к вопросу поиска его нового формата в современной украинской административно-правовой науке. *Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова*. Правознавство. 2012. Т. 17. Вип. 1/2 (16/17). С. 121–130.

6. Курінний Є.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 43–51.

7. Кунев Ю.Д. Адміністративне право України: сучасний стан і перспективи розвитку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 9. С. 161–166.

8. Кунев Ю.Д. Державна служба: дієвість основних положень нового закону України. *Правова позиція*. 2016. № 1. С. 38–43.

9. Решетніченко А.В. Парадигма життєдіяльності і світогляд. Методологічний аспект: монографія. Дніпропетровськ: Дніпропетровський університет, 1997. 176 с.

10. Адміністративний кодекс УСРР. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP270014>.

11. Общій административний кодекс Грузії: Закон Грузії. *Законодательный Вестник Грузии*. № 32(39). 15.07.1999.

12. Франциско Кардоба. Перечень контрольных вопросов по общему закону об административных процедурах. SIGMA Содействие улучшению в управлении и менеджменте, октябрь 2005 года.

13. Encyclopedia of Soviet Law. URL: [https://books.google.com.ua/books?id=j7g BESq TciYC&pg=PA756&lpg=PA756&dq=13.%09Encyclopedia+of+Soviet+Law.&source=bl&ots=aPHPI Es8KH&sig=ACfU3U116rrOZTJ1Oetm7PrLd9hMI XETXw&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwj\\_fjjvLz7AhVmiYsKHeWLCK4Q6AF6BAgcEAM#v=onepage&q=13.%09Encyclopedia%20of%20Soviet%20Law.&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=j7g BESq TciYC&pg=PA756&lpg=PA756&dq=13.%09Encyclopedia+of+Soviet+Law.&source=bl&ots=aPHPI Es8KH&sig=ACfU3U116rrOZTJ1Oetm7PrLd9hMI XETXw&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwj_fjjvLz7AhVmiYsKHeWLCK4Q6AF6BAgcEAM#v=onepage&q=13.%09Encyclopedia%20of%20Soviet%20Law.&f=false)

14. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. Харьков: Основа, 1991. 120 с.

15. Авер'янов В.Б. Предмет административного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 25–30.

16. Авер'янов В.Б. Предмет административного права: сучасне визначення. Адміністративне

право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Т. 1. Загальна частина. ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

17. Бойко І.В. До питання про предмет адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 1(15). С. 5–12.

### References

1. Kontseptsiiia reformy administratyvnoho prava: proekt Postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Kontseptsiiu reformy administratyvnoho prava Ukrainy» vid 11.09.2000. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?skl=4&pf3516=6054](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=6054)

2. Averianov V. Novi rysy predmeta ukrainskoho administratyvnoho prava. *Personal*. 2005. № 4. URL: <http://www.personal.in.ua/article.php?ida=83>

3. Stetsenko S.H. Suchasnyi pohliad na predmet administratyvnoho prava. *Publichne pravo*. 2016. № 1. S. 20–26.

4. Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk. 2-he vyd., zmin. i dop. / za zah. red. T.O. Kolomoiets. Kyiv: Istyna, 2012. 528 s.

5. Kolomoets T.O. Predmet admynystratyvnoho prava: k voprosu poyska eho novoho formata v sovremennoi ukraynskoï admynystratyvno-pravovoi nauke. *Visnyk ONU imeni I.I. Mechnykova*. Pravoznavstvo. 2012. Т. 17. Vyp. 1/2 (16/17). S. 121–130.

6. Kurinnyi Ye.V. Obiekt ta predmet ukrainskoho administratyvnoho prava: zmistovna ta aksiolohichna sutnist katehorii. *Publichne pravo*. 2016. № 1 (21). S. 43–51.

7. Kuniev Yu.D. Administratyvne pravo Ukrainy: suchasnyi stan i perspektyvy rozvytku. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2021. № 9. S. 161–166.

8. Kuniev Yu.D. Derzhavna sluzhba: diievist osnovnykh polozhen novoho zakonu Ukrainy. *Pravova pozytsiia*. 2016. № 1. S. 38–43.

9. Reshetnichenko A.V. Paradyhma zhyttiediialnosti i svitohliad. Metodolohichni aspekt: monohrafiia. Dnipropetrovsk: Dnipropetrovskiy univer-sytet, 1997. 176 s.

10. Administratyvnyi kodeks USRR. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP270014>.

11. Obshchyi admynstratyvnyi kodeks Hruzyy: Zakon Hruzyy. Zakonodatelnyi Vestnik Hruzii. ZVH. № 32(39). 15.07.1999.

12. Frantsysko Kardoba. Perechen kontrolnykh voprosov po obshchemu zakonu ob administrativnykh protsedurakh. SIGMA Sodeistvie uluchsheniyu v upravlenni i menedzhmente, oktiabr 2005 hoda.

13. Encyclopedia of Soviet Law. URL: [https://books.google.com.ua/books?id=j7gBESqTciYC&pg=PA756&lpg=PA756&dq=13.%09Encyclopedia+of+Soviet+Law.&source=bl&ots=aPHPIEs8KH&sig=ACfU3U1l6rrOZTJ1Oetm7PrLd9hMI XETXw&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwj\\_jjjvLz7AhVmiYsKHeWLCK4Q6AF6BAGcEAM#v=onepage&q=13.%09Encyclopedia%20of%20Soviet%20Law.&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=j7gBESqTciYC&pg=PA756&lpg=PA756&dq=13.%09Encyclopedia+of+Soviet+Law.&source=bl&ots=aPHPIEs8KH&sig=ACfU3U1l6rrOZTJ1Oetm7PrLd9hMI XETXw&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwj_jjjvLz7AhVmiYsKHeWLCK4Q6AF6BAGcEAM#v=onepage&q=13.%09Encyclopedia%20of%20Soviet%20Law.&f=false)

14. Samsonov V.N. Administrativnoe zakonodatelstvo: poniatie, sodержanie, reforma. Kharkov: Osnova, 1991. 120 s.

15. Averianov V.B. Predmet administrativnoho prava: nova doktrynalna otsinka. *Pravo Ukrainy*. 2004. № 10. S. 25–30.

16. Averianov V.B. Predmet administrativnoho prava: suchasne vyznachennia. Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchn.: u 2 t. T. 1. Zahalna chastyna. red. kolehiia: V.B. Averianov (holova). Kyiv: Yurydychna dumka, 2004. 584 s.

17. Boiko I.V. Do pytannia pro predmet administrativnoho prava. *Administrativne pravo i protses*. 2016. № 1(15). S. 5–12.

## THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW: STATE AND PROBLEMS OF RESEARCH

National Aviation University  
Liubomyra Huzara Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine  
E-mail: kunev@ukr.net

*The purpose of the article is to formulate problems and determine the theoretical foundations of their solution regarding the definition and research of the object and subject of administrative law. **Research methods:** a comprehensive approach to creating a theoretical picture of the object and objects and the knowledge that describes and depicts them; comparative legal and doctrinal knowledge of administrative legislation, as well as a method of generalization and modeling of new theoretical knowledge of administrative law. **Results:** the problems of the further development of legal support of administrative activity are identified and the viewpoints of scientists on the subject of administrative law are summarized. It is substantiated that the approaches to defining the subject of administrative law existing in the majority of domestic scientific works do not entail the application of modern general scientific methodology. **Discussion:** the proposition that the system of contradictions of administrative law and legislation is directly related to the correct definition of the object and subjects of administrative law is argued. Changes in the definition of the subject of the administrative law of Ukraine should be based on a scientific approach, which includes the definition of the object, the separation of subjects and the application of methodology, which would create the basis for the transition of the administrative law of Ukraine to a new level of development.*

*A significant number of scientific works highlight the issue of defining the subject of administrative law. The same scientists emphasize that administrative law and legislation need significant changes, without indicating the scientific basis of changes that will contribute to the development of administrative law. The problems that exist in administrative legislation in the works of scientists are not directly related to the problems of forming the theoretical and methodological scientific basis of administrative law. It is possible to solve the problems of scientific foundations by using new scientific approaches to determining the foundations of the theory and by formulating the problems in such a way that the ways of solving them are, perhaps not simple, but sufficiently obvious. Such a task is always faced by science, in general, and branch science, in particular. In addition, the modern system of administrative law of Ukraine has not received a stable form, where its main components are connected by ties: the administrative realm; administrative activity; Administrative Law; administrative legislation; administrative procedure; administrative proceedings. Each of the components is separated, with a weak connection to each other.*

***Key words:** administrative law; theory of administrative law; methodology of law; problems of administrative law; administrative activity; public-administrative activity; subject of administrative law.*

*Стаття надійшла до редакції 21.11.2022*