УДК 340.115

МЕТОД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ДЕЯКІ АСПЕКТИ НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ ПРО СУТНІСТЬ ПЕРМАНЕНТНОЇ ОЗНАКИ ГАЛУЗІ

ADMINISTRATIVE LAW METHOD: SOME ASPECTS OF SCIENTIFIC DISCUSSION ABOUT THE ESSENCE OF A PERMANENT FEATURE OF THE INDUSTRY

Юровська В.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

У статті автором висловлюється власна думка з приводу деяких дискусійних аспектів наукової проблематики методу адміністративного права. Зроблено припущення, що далеко не всі сучасні галузі права, які окреслені вченими-правознавцями, є, власне, правовими галузями, що розуміються як сукупність інститутів права, об'єднаних спільністю предмета правового регулювання, які (галузі) за своїм рівнем можуть виступати як елементи системи вітчизняного права. Зауважено, що, на переконання автора, немає жодних сумнівів у тому, що адміністративне право є саме такою сукупністю однорідних суспільних відносин, для якої характерним є не тільки предмет правового регулювання, а й власний метод правового регулювання, а точніше, їх збалансована єдність. Убачається, що специфіка методу адміністративного права полягає в неповторності поєднання імперативних і диспозитивних начал правового регулювання, балансі використання дозволів, приписів і заборон.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні правовідносини, галузь права, метод, правове регулювання.

В статье автором высказывается собственное мнение по поводу некоторых дискуссионных аспектов научной проблематики метода административного права. Сделано предположение, что далеко не все современные отрасли права, указанные учеными-правоведами, являются, по сути, правовыми отраслями, под которыми понимается совокупность институтов права, объединенных общностью предмета правового регулирования, которые (отрасли) по своему уровню могут выступать как элементы системы отечественного права. Подчёркнуто, что, по убеждению автора, нет никаких сомнений в том, что административное право является именно такой совокупностью однородных общественных отношений, для которой характерным является не только предмет правового регулирования, но и собственный метод правового регулирования, а точнее, их сбалансированное единство. Представляется, что специфика метода административного права состоит в неповторимости сочетания императивных и диспозитивных начал правового регулирования, в балансе использования разрешений, предписаний и запретов.

Ключевые слова: административное право, административные правоотношения, отрасль права, метод, правовое регулирование.

In the article the author expresses his own opinion on some debatable aspects of the scientific problems of the method of administrative law. The author makes the assumption that not all modern branches of law indicated by legal scholars are, in fact, legal branches, which are understood as a set of legal institutions that are united by the commonality of the subject of legal regulation, which (branches) in their level can act as elements of the system domestic law. It is emphasized that according to the author's conviction there is no doubt that administrative law is just such a set of homogeneous social relations for which not only the subject of legal regulation is characteristic, but also its own method of legal regulation, or rather their balanced unity. It seems that the specificity of the method of administrative law is the uniqueness of the combination of imperative and dispositive principles of legal regulation, in the balance of the use of permits, regulations and prohibitions.

Key words: administrative law, administrative legal relations, branch of law, method, legal regulation.

Актуальність теми. Удосконалення і змістове оновлення правових інструментів регулювання адміністративно-правових відносин є одним із незмінних завдань адміністративно-правової доктрини, яка, власне, повинна знаходитись у невпинних пошуках ідеальних важелів правового впливу на ті чи інші суспільні зв'язки, що піддаються механізму адміністративно-правового регулювання. Правильне розуміння призначення методів адміністративного права стане надійним теоретичним фундаментом, дасть змогу спрогнозувати конкретні прикладні дослідження цієї проблематики й, урешті-решт, задати правильний вектор наукового пошуку.

Однак, перш ніж безпосередньо дослідити метод адміністративного права, варто, спираючись на відомі теоретичні розробки цього питання, зробити кілька важливих уточнень, що стосуються методу правового регулювання загалом. По-перше, варто визначитись зі змістовим наповненням цієї категорії, по-друге, визначити складові елементи методу правового регулювання, по-третє, варто дати оцінку методу права як критерію диференціації правових галузей. Убачається, що отримані вихідні дані послугують більш логічній і коректній оцінці методу адміністративного права як правової категорії.

Виклад основного матеріалу. У теорії права ще в минулому столітті вказувалось, що метод правового регулювання є сукупністю прийомів і способів впливу на поведінку учасників суспільних відносин [1, с. 44]; сукупністю юридичних прийомів і засобів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив у відповідній галузі суспільних відносин [2, с. 218]; специфічним

для кожної галузі права поєднанням диспозитивних і імперативних начал із суспільними відносинами, що становлять предмет галузі права [3, с. 120].

Цікаві міркування про сутність методу правового регулювання висловлював О.М. Вітченко. Він розглядав метод правового регулювання в двох аспектах: як основний, або загальний, метод, властивий системі права загалом, і як галузевий метод правового регулювання. На думку автора, «загальний метод правового регулювання є сукупністю специфічних юридично-нормативних засобів впливу права на суспільні відносини, що дозволяють відмежувати правове регулювання від інших форм впливу права на суспільні відносини». Що стосується галузевого методу, то, на думку О.М. Вітченко, – «це сукупність юридичних прийомів, засобів, способів, що відображають своєрідність впливу галузі права на суспільні відносини, спрямованих безпосередньо на формування й вираження зовні можливої та належної поведінки суб'єктів регульованих цією галуззю права відносин» [4, с. 52]. Певне продовження думки О.М. Вітченка із цього приводу знайшли в працях В.С. Нерсесянца, який, підходячи до визначення поняття методу правового регулювання з позиції загального й галузевого методу, вважає, що «будь-яке галузеве право за своїми сутнісними властивостями і предметно-методологічними характеристиками являє собою форму конкретизації загального поняття права загалом, що лежить в основі загальної концепції предмета й методу юридичної науки» [5, с. 434–438]; М.І. Матузова й О.В. Малька, які підкреслюють, що «загальний метод правового регулювання – збірна категорія», а «конкретні методи – характерні для тих чи інших галузей» [6, с. 354].

До речі, вітчизняні дослідники Т.С. Ківалова та Г.Є. Смелянець уважають, що саме такий підхід є найбільш вдалим. На їхнє переконання, концепція розгляду методу правового регулювання у двох аспектах (загального й галузевого методу) дає змогу проникнути всередину вивчення цього істотного правового явища, з'ясувати його структуру, джерело вираження, тобто розглянути метод правового регулювання як самостійну правову категорію [7, с. 35].

Загалом указаний підхід (щодо наявності єдиного методу) підтримував і В.Д. Сорокін, який указував, що наявність єдиного предмета системи радянського права природно й неминуче зумовлює існування і єдиного методу правового регулювання, який відображає особливості юридичного впливу на певне коло відносин між людьми в суспільстві порівняно з іншими, неправовими способами [8, с. 31–32].

Як справедливо вказує М.О. Лукашев, розбіжності між правознавцями починаються під час визначення видів методів правового регулювання [9, с. 164], його складових елементів і в питаннях визначення методу права як видової характеристики галузей права.

Що стосується складових компонентів методу правового регулювання, то, не вдаючись до дискусії із цього приводу, зауважимо, що ми підтримуємо В.Д. Сорокіна та інших учених у тому, що складовими внутрішніми частинами методу завжди є три основні способи впливу права, а саме: дозвіл, припис (обов'язок) і заборона. Ці способи виступають як системні елементи, основані на тісній взаємодії «з перевагою якогось одного елемента, ефективна дія якого забезпечується наявністю двох інших» [10, с. 112].

Більш гостру дискусію, яка, за великим рахунком, не вщухає й нині, викликає проблематика методу права як критерію диференціації галузей права. Як указував В.Д. Сорокін, деякі вчені визнавали, що метод правового регулювання якщо й залежить від предмета, то далеко не в усіх випадках, тому що в більшій кількості випадків одночасні за конкретним характером суспільні відносини регулюються різними методами, а різнорідні – одним і тим самим методом [11, с. 96]. Низка представників цього напряму в науці радянського права заперечували за методом самостійне значення, хоча й визнавали, що в поєднанні з предметом метод правового регулювання сприяє більш точному розмежуванню галузей «радянського соціалістичного права» [12, с. 411]. Сам В.Д. Сорокін поділяв таку позицію лише в частині визначення визначальної ролі предмета правового регулювання як головного критерію розмежування галузей права [10, с. 37–38]. На противагу цьому, О.А. Дьомін стверджує, що саме метод є об'єктивним і може бути основою для виділення галузей права, оскільки предмет – категорія суб'єктивна [13, с. 22].

Із цього приводу В.Ф. Яковлєв зазначав, що «якщо дослідник приймає якусь групу норм за самостійну галузь права, але не може виявити специфіку методу їх регулювання, то він, швидше за все, бачить галузь там, де її немає» [14, с. 58]. Іншими словами, і предмет, і метод правового регулювання, стверджував учений, є основними й тісно пов'язаними між собою критеріями для диференціації галузей права. В.Д. Сорокін, не погоджуючись із указаною концепцією, зазначав, що «із цього з необхідністю випливає, що диференціація галузей права за предметом і методом повинна супроводжуватися чіткою спеціалізацією не тільки предмета цієї галузі, а й методу правового регулювання, що відповідає цьому предмету. … але … якщо відокремлення предмета тієї чи іншої галузі зазвичай досягається за прийнятним ступенем визначеності, то, як тільки справа доходить до методу, ясність, хоча б в головних і основних рисах, за загальним правилом, утрачається» [10, с. 40].

Продовжуючи свою думку, вчений указує, що основний методологічний прийом, на якому будується розглянута концепція, полягає в тому, що під час визначення поняття методу правового регулювання загалом, а також під час конструювання методів різних галузей права використовуються виключно дві «цеглинки» – цивільний та адміністративний методи. Саме на їх основі, на співвідношенні методів цивільного та адміністративного права, багато авторів зводять конструкцію методу «своєї» галузі [10, с. 40–41].

Підтверджується ця теза в роздумах А.І. Процевського, який зазначав, що «визначення специфічних

юридичних засобів, якими користується будь-яка галузь права, в тому числі трудове, ґрунтується на двох простих способах регулювання: а) цивільно-правовому – з принципом свободи договору і диспозитивності юридичних норм і б) адміністративно-правовому – з його імперативними нормами. У трудовому праві виявляються властивості обох зазначених способів, оскільки в одному випадку держава прямо й безпосередньо регулює поведінку людей, в іншому – встановлює лише деякі норми поведінки, залишаючи місце для самостійного врегулювання взаємовідносин сторін (так звана «автономія»)» [15, с. 109–110].

З наведеної конструкції не можна не зробити висновку, що адміністративному й цивільному праву відводиться роль «постачальника» елементів методу для інших галузей, що поступаються названим галузям ступенем регулятивного впливу. Але тоді потрібно буде визнати, що не предмет визначає метод, із чим згодні всі представники цієї концепції, а метод однієї галузі визначає метод іншої. У цьому випадку елементи методу двох «повнокровних» галузей є визначальними для інших, надаючи нормам останніх «регулятивної сили» [10, с. 40–41].

У свою чергу, сучасний дослідник О.А. Савостін, розмірковуючи із цього приводу, доводить обмеженість сфери застосування категорії «галузевий метод правового регулювання» як критерію поділу системи права. На цілком логічну думку вченого, така категорія може використовуватись лише під час розмежування «масштабних галузей адміністративного, цивільного та кримінального права» [16, с. 12].

На думку В.Д. Сорокіна, з яким загалом варто погодитись, найбільш правильний шлях полягає у визначенні методу правового регулювання загалом, його системних властивостей, після чого вже можна буде звернутися до аналізу його конкретних виявів у сфері дії тієї чи іншої галузі права [10, с. 43–44]. Разом із тим учений безпомилково підмітив, що навіть у такій галузі, як адміністративне право, в якій метод регулювання позначений найбільш яскраво, використовуються елементи методів цивільного та кримінального права [10, с. 43–44].

Варто навести авторську думку із цього приводу. Візьмемо на себе сміливість піти в розріз із традиційним підходом у вирішенні цього питання, навіть озираючись на тези видатного теоретика права С.С. Алексєєва, який щодо цього зазначав, що «не всі структурні ланки системи права мають настільки рельєфні особливості в методі, як, наприклад, адміністративне та цивільне право. Звідси спроби звузити номенклатуру таких підрозділів правової системи, як трудове, колгоспне, сімейне, земельне та фінансове право, а це в багатьох юристів породило зневіру в метод як класифікаційний критерій. До того ж і сам метод довелося розглядати як складне, багатоелементне явище, що перетворило метод у згусток усіх юридичних особливостей галузі, а не тільки в характеристику способу впливу в суворому сенсі» [17, с. 110].

На наше переконання, метод правового регулювання не є основною характеристикою будь-якої галузі права, він не є конкретною запорукою правильного визначення однорідності й відособленості тієї чи іншої групи відносин. Водночас хибним є твердження й про те, що лише предмет правового регулювання дає змогу правильно та однозначно оцінити суспільні відносини з погляду їх належності до тієї чи іншої правової сфери. Визначаючи предмет основним критерієм диференціації галузей права, дозволимо собі припустити, що метод правового регулювання є чинником, що, безперечно, впливає на таку оцінку, але лише вторинним. Метод правового регулювання, а точніше, їх сукупність є загалом спільними для всіх без винятку галузей права. Не будемо першопрохідцями в тому, що превалювання одного методу над іншим або їх збалансоване використання в тій чи іншій галузі права залежить передусім від видової належності окремої галузі права чи то публічної, чи то приватної підсистем права.

Разом із тим ми обстоюємо тезу, що специфічність примусу або поєднання його елементів (у тому числі й санкцій) в окремих випадках дає змогу диференціювати групи відносин не тільки за предметом правового регулювання, а й за методом. Перманентними виявами примусу в цивільному праві є конфіскаційні, стимулювальні (штрафні), компенсаційні санкції, в кримінальному праві – покарання, в адміністративному – стягнення. За загальним правилом, кожна галузь оперує власним, характерним тільки для неї, інструментарієм примусу, що допомагає відмежувати її від інших галузей. Водночас можливість поєднання за своєю сутністю цивільно-правових санкцій (конфіскація, штрафи тощо) й, наприклад, суто адміністративно-правових (позбавлення спеціального права, наданого громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, анулювання ліцензії тощо) є не свідченням якогось «ситуативного змішання» методів правового регулювання, а логічним продовженням тези про можливість збалансованого використання різних за своєю сутністю інструментів правового впливу (імперативного та диспозитивного). Спробуємо на прикладі проілюструвати, як, на нашу думку, можна визначити належність тих чи інших правовідносин до галузі адміністративного права, виходячи з того, що предмет правового регулювання є основним критерієм, а метод – другорядним.

Наприклад, юридична особа одержала ліцензію на розроблення родовищ корисних копалин загальнодержавного значення. Відносини між ліцензіатом і юридичною особою виникли в публічній сфері з приводу реалізації прав і свобод приватних осіб (право на ведення господарської/підприємницької діяльності), виконання ними своїх обов'язків (дотримання ліцензійних умов), а також виконання адміністративних зобов'язань уповноваженими суб'єктами (надання ліцензії у випадку законності й обґрунтованості вимог юридичної особи). Підставою їх виникнення є заява особи про одержання ліцензії, нормативно-правовий акт, що визначає компетенцію уповноваженого суб'єкта, та адміністративний акт (рішення про видачу чи відмову у видачі ліцензії).

Отже, за предметом правового регулювання – це однозначно адміністративні правовідносини.

На стадії розгляду питання про одержання ліцензії (адміністративна процедура щодо одержання адміністративної послуги) домінує диспозитивний метод правового регулювання, оскільки орган публічної адміністрації для вирішення цього питання наділяється дискреційними повноваженнями, які надають більшу перевагу дозволу, а не зобов'язанню (зобов'язання виконати дію виникає лише за умови абсолютної законності вимог приватної особи) та заборонам. Приватна особа користується своїм правом, від реалізації якого вона може відмовитись самостійно на будь-якій стадії. Іншими словами, закон установлює адміністративну процедуру видачі ліцензії й обсяг необхідних повноважень сторін для провадження такої процедури, але допускає можливість вирішувати свою роль у таких відносинах, а адміністративне право визначає лише ключові моменти їх взаємодії. У цьому випадку орган публічної адміністрації діє як контрагент приватної особи, яка звернулась за послугою, виконуючи законне розпорядження юридичної особи та забезпечуючи, так би мовити, сервісне супроводження всієї процедури реалізації її прав. Імперативний же характер мають норми, що покладають обов'язки на приватну особу щодо подання необхідного пакета документів, виконання законних вимог уповноваженого суб'єкта тощо.

Більш перманентно імперативний метод правового регулювання в цій ситуації виявляється під час дотримання ліцензійних умов приватною особою та застосування адміністративних санкцій до такої сторони у випадку їх порушень. За таких умов сторони втрачають свою рівноправність, а їхні відносини переходять у площину «влади-підпорядкування». У разі порушень ліцензійних умов (іншими словами, правил, установлених публічною адміністрацією) до приватної особи можуть застосовуватись санкції, як компенсаційні (якщо державі завдано збиток), так й адміністративні – анулювання чи призупинення дії ліцензії. Тобто в такій ситуації відбувається застосування як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання, але це свідчить про те, що вказані правовідносини перестають бути адміністративними. У цьому випадку такий критерій належності правовідносин до відповідної галузі права підтверджує специфічність правових інструментів впливу на їх учасників і поведінку останніх, збалансоване поєднання обох засобів.

Варто зазначити, що дещо схожу тезу про методи правового регулювання висловлює й російський учений О.А. Савостін, який переконує в тому, що комбінація санкцій (адміністративно-правових і цивільно-правових), власне, й формує метод тієї чи іншої галузі права [16, с. 26].

Висновки. Виходячи із цього, ми можемо припустити, що далеко не всі сучасні галузі права, які окреслені вченими-правознавцями, є, власне, правовими галузями, що розуміються як сукупність інститутів права, об'єднаних спільністю предмета правового регулювання, які (галузі) за своїм рівнем можуть виступати як елементи системи вітчизняного права. За таких, як убачається, логічних умов існування системи права (іншими словами, якісні, а не кількісні показники) «рафінованих» галузей права не так і багато. Не вдаючись до дискусії з ученими, що представляють інші галузеві науки, ми лише зауважимо, що немає жодних сумнівів у тому, що адміністративне право є саме такою сукупністю однорідних суспільних відносин, для якої характерним є не тільки предмет правового регулювання, а й власний метод правового регулювання, а точніше, їх збалансована єдність. Убачається, що специфіка методу адміністративного права полягає в неповторності поєднання імперативних і диспозитивних начал правового регулювання, балансі використання дозволів, приписів і заборон. На нашу думку, метод адміністративного права як правову категорію варто розглядати в широкому (як специфічну сукупність зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів і прийомів (засобів) впливу на ті суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, збалансоване застосування яких дає змогу створити належні та достатні умови для забезпечення реалізації й захисту прав особи в публічній сфері) та вузькому (як конкретну сукупність інструментів регулювального впливу на окремий різновид адміністративних правовідносин) розумінні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Система советского законодательства / [И.С. Самощенко, И.Ф. Казьмин, Р.М. Романов и др.]; под ред. И.С. Самощенко. – М.: Юрид. лит., 1980. – 326 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права: Курс лекций: [учебное пособие]: в 4 вып. / С.С. Алексеев. – М., Свердловск, 1963–1966. – Вып. 1: Введение; Сущность социалистического права. – М.: Юридическая литература, 1963. – 265 с.
3. Лившиц Р.З. Теория права: [учебник] / Р.З. Лившиц. – 2-е изд. – М.: БЕК, 2001. – 224 с.
4. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений / А.М. Витченко. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1974. – 160 с.
5. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: [учебник для вузов] / В.С. Нерсесянц. – М.: Норма-Инфра, 2012. – 560 с.
6. Теория государства и права: [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
7. Ківалова Т.С. До питання про поняття і складові методу правового регулювання / Т.С. Ківалова, Г.Є. Смелянець // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 21. – С. 33–38.
8. Сорокин В.Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права: автореф. дисс. … докт. юрид. наук / В.Д. Сорокин. – Ленинград, 1968. – 42 с.
9. Лукашев М.А. Предмет правового регулирования как категория теории государства и права: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / М.А. Лукашев. – Краснодар, 2007. – 223 с.

10. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы: [монография] / В.Д. Сорокин. – М.: Юридическая литература, 1976. – 144 с.
11. Петров Г.И. Сущность советского административного права / Г.И. Петров; отв. ред.: О.С. Иоффе. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 184 с.
12. Теория государства и права. – М.: Юридическая литература, 1965. – 560 с.
13. Демин А.А. Метод правового регулирования как критерий отграничения административного права от других отраслей российского права, включая конституционное / А.А. Демин // Вестник РУДН. – 2004. – № 2. – С. 21–33.
14. Яковлев В.Ф. Объективное и субъективное в методе правового регулирования / В.Ф. Яковлев // Правоведение. – 1970. – № 6. – С. 55–60.
15. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений / А.И. Процевский. – М.: Юридическая литература, 1972. – 288 с.
16. Савостин А.С. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 / А.А. Савостин. – М., 2005. – 416 с.
17. Алексеев С.С. Об отраслях права / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1972. – № 3. – С. 109–116.