

**ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРЕДМЕТА (КОНЦЕПТУ)
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ Й ІСПАНІЇ**

У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз предмета адміністративного права України й Іспанії. Виявлено відсутність суттєвих розбіжностей у його розумінні вченими цих країн. Вони мають спільну думку, що складниками предмета адміністративного права є: публічне право, обов'язковим учасником якого є суб'єкт публічної адміністрації, який забезпечує публічний інтерес на основі норм адміністративного права. Виявлено розбіжності у формальному визначенні предмета адміністративного права українськими та іспанськими вченими. Коли для опису його змісту українськими вченими вживаються додаткові категорії. Це пов'язане з традицією загальної теорії українського права та з необхідністю деталізувати увагу української публічної адміністрації на забезпеченні прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Ключові слова: адміністративне право, держава, Іспанія, Україна, порівняльно-правовий аналіз, предмет, публічна адміністрація.

В статті проведено сравнительно-правовой анализ предмета административного права Украины и Испании. Выявлено отсутствие существенных различий в его понимании учеными этих стран. Они придерживаются общего мнения, что составляющими предмета административного права является то, что это публичное право, обязательным участником которого является субъект публичной администрации, который обеспечивает публичный интерес на основе норм административного права. Выявлены некоторые различия в формальном определении предмета административного права украинскими и испанскими учеными. Когда при описании его содержания украинскими учеными принимаются дополнительные категории, которые связаны с традицией общей теории украинского права и с необходимостью детализировать внимание украинской публичной администрации на обеспечении прав, свобод и законных интересов частных лиц.

Ключевые слова: административное право, государство, Испания, Украина, сравнительно-правовой анализ, предмет, публичная администрация.

The article deals with the comparative analysis of the concept of administrative law of Ukraine and Spain. The absence of essential differences in his understanding of the scientists of these countries was revealed. They have a common view that the constituent concept of administrative law is: a public right, the obligatory participant of which is the concept of public administration, which provides public interest on the basis of the norms of administrative law. Differences in the formal defined concept of administrative law by Ukrainian and Spanish scholars are revealed. When supplementary categories are used by Ukrainian scientists when describing its content. It is related to the tradition of the general theory of Ukrainian law and the need to further elaborate the attention of the Ukrainian public administration on the rights, freedoms and legitimate interests of the privates.

Key words: administrative law, state, Spain, Ukraine, comparative analysis, concept, public administration.

Вступ. Україна рухається в напрямі європейської спільноти. Іншого благодатного варіанту достойного життя для українського народу немає. Відповідно, вчені мають розробляти нові теорії, які б сприяли процесу входження нашої держави до європейських інституцій на правах повноцінного члена ЄС. На цьому шляху ще необхідно подолати багато як теоретичних, так і практичних правових прогалів. За різними оцінками українське суспільство і держава відстають від країн-учасниць Європейського Союзу на 10–50 років. Відповідно, вітчизняна публічна адміністрація має робити все можливе для того, щоб вступити в європейську сім'ю на правах рівноправного партнера. Україна має стати справді правовою державою із розвинутим громадянським суспільством.

Для того щоб це здійснити у короткі терміни, адже ми не можемо собі дозволити рухатися до стандартів європейської спільноти 50 років, необхідно використовувати досвід розвинутих країн-учасниць Європейського Союзу.

Однією з таких країн, на досвіді якої українське суспільство має навчатися, є Іспанія, яка змогла успішно перейти від тоталітаризму (режиму Франко) до повноцінної демократії. Іспанія є конституційною монархією, однак реальна влада належить прем'єр-міністру, який очолює уряд. Іспанія є розвинутою індустріально-аграрною країною. За обсягом промислової продукції вона посідала 5-е місце в Європі і 8-е у світі. А найголовніше, в Іспанії у публічному управлінні насправді панує принц верховенства права, за якого публічна адміністрація якнайповніше задовольняє права, свободи та законні інтереси приватних осіб, а рівень корупції є низьким. Такі позитивні чинники спонукають учених-адміністративістів вивчати передовий досвід адміністративної діяльності публічної адміністрації Іспанії щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів людей. Зокрема, виникає необхідність звернутися до теоретичних підвалин теорії адміністративного права, яке в Іспанії є досить досконалим.

Серед засад теорії адміністративного права на першому місці завжди стоїть наукова проблематика щодо визначення його предмета. Адже тільки після цього можна переходити до дослідження інших адміністративно-правових явищ.

Огляд останніх досліджень. До проблеми порівняльно-правового аналізу предмета (концепту) адміністративного права звертали свою увагу вчені-адміністративісти України та Іспанії: В. Авер'янов, В. Басс, Ю. Битяк, В. Галуцько, М. Дамірчив, П. Дітєвський, В. Заросило, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, А. Нонко, О. Радишевська, С. Стеценко, В. Ткаченко, О. Тихомиров, Т. Цуркан, В. Шкарупа, García de Enterría, Moron Miguel Sanches, Posada Martínez Lopez-Muñiz, Zanobini та ін. Проте вони не зосереджували свої наукові пошуки на проблемі компаративістичної характеристики у цій сфері.

Виклад основних положень. Філософсько-правові підстави юридичної компаративістики полягають у тому, що право є компаративним за своєю сутністю, соціально й культурно зумовленим, одним із домінуючих соціальних регуляторів; плюралізм форм буття права породжує різноманіття його світоглядних, філософських, наукових, практичних, повсякденних рефлексій; право і його пізнання – «людиномірні»; основою компаративної методології є множинність теорій та плюралізм методів; право, його пізнання та право як пізнання залежні від людської діяльності. Юридична природа компаративізму полягає у юридичній діалектичній єдності модернізму і постмодернізму, що репрезентує у постмодерністській перспективі один із видів світогляду, елімінує абсолютизацію універсальності модернізму й плюральності постмодернізму, базується на зіставленні глобального і локального, реального і віртуального, раціонального та ірраціонального, наукового й позанаукового. Та доводиться, що юридична компаративістика є постнеокласичним етапом розвитку порівняльного правознавства, який, зберігаючи наступність з попередніми, характеризується своєрідністю в предметному та методологічному аспектах. Зокрема, у предметному – базується на плюралізмі правових культур, діалогічності становлення «світової» правової культури, соціальній та культурній зумовленості правової реальності, єдності правової глобалізації та правової плюралізації, а в методологічному – ґрунтується на компаративізмі, компаративному підході та компаративному методі [1].

Згідно із теорією права, функціями порівняльного правознавства є: пізнавальна функція, згідно з якою порівняльне правознавство орієнтоване на глибоке вивчення правових явищ, перш за все на здобуття і розширення наукових знань про правові системи сучасності; евристична функція, згідно з якою компаративістика спрямована на пізнання закономірностей виникнення, функціонування і розвитку різних правових систем; функція наукового передбачення, згідно з чим учені налаштовані на наукове прогнозування шляхів подальшого розвитку правових систем сучасності; методологічна функція; допомоги практиці, коли сучасна юридична практика

має велику потребу в науково обґрунтованій, об'єктивній та повній інформації про розвиток і функціонування іноземних правових систем, про їхні взаємозв'язки, тенденції правового розвитку в регіональному і світовому масштабах. Порівняльне правознавство допомагає державам у досягненні таких важливих завдань, як гармонізація і зближення національних законодавств, що зумовлюються сучасними інтеграційними процесами. Серед функцій порівняльного правознавства можна виокремити не тільки модифіковані традиційні функції юридичної науки, але й специфічні функції. Це, зокрема, функція подолання ізоляції національної правової системи та національної обмеженості правового мислення, функція збагачення національної правової системи правовим досвідом інших народів завдяки його проникненню в правову культуру, функція гармонізації та уніфікації національної правової системи [2].

Не є винятком із цього процесу й адміністративне право України і адміністративне право Іспанії, що мають як спільні, так і відмінні специфічні риси. Спільні риси базуються на тому, що: по-перше, адміністративне право як України, так і Іспанії належить до романо-германської правової сім'ї, що домінує у континентальній Європі. До характерних рис романо-германської правової сім'ї відноситься те, що: правові системи суверенних країн утворились у результаті рецепції римського права, яке почало відроджуватися і вивчатися в італійських, французьких та німецьких університетах у XII – XVI століттях на основі Зводу законів Юстиніана; яскраво виражена доктринальність і концептуальність, романо-германська правова сім'я активніше сприймає правові теорії і доктрини, ніж англо-американська правова система, а роботи вчених-юристів мають тут більший вплив, загальні принципи та ідеї, на основі яких формується і розвивається право; абстрактний характер норм права, які встановлюють загальні правила поведінки, виходячи з принципів і правових доктрин; домінуюча роль закону в системі джерел права; яскраво виражений кодифікований характер; наявність глибоких і міцних історичних коренів; глобальний характер, охоплення практично всіх галузей та інститутів права; використання своєрідної юридичної техніки; наявність власної ідеології, суть якої полягає в тому, щоб, кардинально переорієнтувавши, а іноді навіть анулювавши раніше існуюче право, створити нову правову реальність; поділ на публічне і приватне право [2].

Однак у цих правових системах існують і свої градації. До першої відноситься група романських країн: Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія, Люксембург, Голландія та деякі інші країни. До другої групи – Німеччина, Австрія, Швейцарія, Греція. При цьому треба зазначити, що вітчизняне адміністративне право розвивалось як на початку XX століття, так і в умовах сьогодення під впливом німецького адміністративного права.

Отже, адміністративне право України і Іспанії, належачи до однієї романо-германської правової сім'ї, відносяться до різних її гілок: адміністративне право України – до германської; адміністративне право Іспанії – до романської. Що вносить в їхні засади певні особливості.

На думку іспанського вченого-адміністративіста М.С. Морона, найпростішим визначенням розуміння адміністративного права Іспанії є те, що це право є характерним і спеціальним правом органів публічного (державного) адміністрування (управління). Адміністративне право є системою юридичних норм, які мають відношення до органів публічного адміністрування. Ці норми регулюють організацію суб'єктів публічного адміністрування, їхню діяльність та взаємини між іншими суб'єктами права, приватними і публічними особами, і здійснюють юридичний контроль щодо них [3, с. 39].

В юридичній думці інших учених-адміністративістів Іспанії склалися певні тенденції щодо трактування поняття (концепту) адміністративного права: адміністративне право – це частина публічного права, що має метою організацію, засоби та форми діяльності публічної адміністрації та розкриває відповідні юридичні зв'язки між суб'єктами публічної адміністрації та іншими суб'єктами (Zanobini); адміністративне право – це право нормативного характеру, в якому розкривається спеціальний предмет правового регулювання, об'єднаних під назвою публічне адміністрування (державне управління), що відмежовує його від цивільного права (García de Entegria); адміністративне право – це правовий порядок діяльності, спрямованої на забезпечення належного впорядкування публічною адміністрацією (Posada); адміністративне право – це сукупність правил внутрішнього публічного права, які регулюють організацію та діяльність публічної адміністрації (Martínez Lopez-Muñiz) [4].

Отже, загалом іспанські вчені-адміністративісти доходять висновків, що поняття (концепція) адміністративного права складається із таких ознак (символів): а) це публічне право, що об'єднує частину правових норм, які стосуються публічної влади як такої, на противагу приватному праву, яке врегульовує відносини між приватними особами; б) це внутрішнє право, яке

регулює організацію та діяльність публічних адміністрацій Іспанії всередині країни, що відмежовує його від міжнародного адміністративного права, яке розкриває питання правового управління адміністративною діяльністю міжнародних організацій; в) це право регулює організацію та діяльність всередині публічної адміністрації: по-перше, як спосіб організації публічної адміністрації; по-друге, способи, якими вони взаємодіють один з одним або іншими особами [4].

У вітчизняній адміністративно-правовій думці наявні певні тенденції до визначення змісту предмета адміністративного права України. Професор Ю.П. Битяк визнає, що «предмет адміністративного права становить широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої і розпорядчої діяльності» [5, с. 19]. Професор В.К. Шкарупа визначив предмет адміністративного права: як «сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади, а також пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, із застосуванням заходів державного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень та функцій виконавчої влади» [6, с. 5]. Досліджуючи місце «управлінського складника» у структурі адміністративного права, В.Б. Авер'янов зазначав, що він є тільки однією з частин діяльності органів публічної влади. Виходячи з цього, він пропонує доповнити предмет адміністративного права трьома групами «неуправлінських» відносин: а) тих, які виникають у зв'язку з підготовкою і прийняттям різного роду індивідуальних рішень з приводу реалізації численних суб'єктів прав приватних осіб; б) відносин як реагування на різноманітні інші звернення приватних осіб, включаючи розгляд в адміністративному порядку їхніх скарг; в) відносин щодо застосування адміністративного примусу» [7, с. 21]. При цьому, на його думку, за будь-якого підходу до тлумачення предмета адміністративного права за управлінськими відносинами загалом зберігається провідне визначальне місце [8, с. 241]. Приєднуючи предмету адміністративного права окрему студію, професор В.К. Колпаков визначає, що предмет адміністративного права становлять відносини, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань. Він є складним поліструктурним утворенням, до якого на «другому етапі становлення», зокрема, належать: відносини державного управління та інші управлінські відносини, що об'єднані ним під назвою «відносини публічного управління»; відносини відповідальності за порушення встановлених правил – відносини адміністративної відповідальності; відносини, які виникають за ініціативою об'єктів публічного управління, під час їх звернення до публічної адміністрації – «сервісні відносини». Таким чином, на слуху думку В.К. Колпакова, складником предмета адміністративного права є відносини: публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відповідальності об'єктів публічного управління (індивідуальних і колективних) за порушення встановлених публічною адміністрацією порядку і правил [9; 10].

На думку професора В.В. Галуцька, відносини, що становлять предмет адміністративного права України, окреслюються: 1) суспільними відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; 2) адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності: 2.1) у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави; 2.2) розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових актів. Загалом учений визначає, що предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією [11, с. 29–30].

Таким чином, у вітчизняній адміністративно-правовій думці щодо предмета адміністративного права України є певні тенденції. Серед яких слід виділити: традиційний підхід, що пов'язаний з попередньою епохою, яку умовно можна назвати адміністративне право України як орган державного управління; та адміністративне право України європейського спрямування. Які розвивалися паралельно: у деяких аспектах вони перетинаються, а в інших продовжують висвітлювати зміст і сутність основних інститутів адміністративного права кожний по-своєму, практично автономно один від одного.

Ознаками першого (адміністративного права України як права державного управління) підходу до розкриття змісту предмета адміністративного права є: це суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління; виникають з приводу здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності; складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади; вагомим чинником діяльності органів державного управління є застосування заходів державного примусу. Хоча на перехідному етапі розвитку вітчизняного суспільства від комуністичної диктатури до повноцінної демократії національне адміністративне управлінське право доповнюється демократичними аспектами. Зокрема, значний вклад в утвердження новітньої доктрини адміністративного права України вніс професор В.Б. Авер'янов, який доводив, що органи державної влади та місцевого самоврядування мають якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси громадян, а не корпоративний інтерес чиновників. Новітніми і такими, що відображають європейські підходи юридичної природи сучасного предмета адміністративного права, є наукові погляди професора В.В. Галуцька, який доводить, що предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами, за змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією.

Таким чином, порівняльно-правовий аналіз предмета адміністративного права України і Іспанії дає можливість зробити такі узагальнення. Спільними позитивними рисами є такі: адміністративне право це: публічне право; право, яке діє всередині держави (внутрішнє право); обов'язковим учасником якого є суб'єкти публічної адміністрації; встановлюється системою юридичних норм, що здійснюють організацію публічного адміністрування та юридичного контролю щодо публічної адміністрації. Спільними негативними рисами є (не відносяться до предмета адміністративного права): юридичні норми, які стосуються врегулювання відносин між приватними особами; питання правового управління адміністративною діяльністю міжнародних організацій.

Водночас слід зазначити, що українські та іспанські вчені деякі змістовні положення предмета адміністративного права трактують по-різному: по-перше, іспанські вчені ніколи не вживають словосполучення «суспільні відносини», практично можна стверджувати, що вони зазначену категорію розуміють як аксіому, на якій немає потреби акцентувати увагу. Адже правові відносини виникають виключно між людьми, відповідно, адміністративно-правові відносини завжди є суспільними; по-друге, іспанські вчені не акцентують увагу, що адміністративне право має за основну мету забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, адже побудована на принципі верховенства права юридична спільнота Іспанії розуміє це саме собою.

Висновки. Отже, порівняльно-правовий аналіз предмета адміністративного права України та Іспанії дає можливість стверджувати про відсутність суттєвих розбіжностей у його розумінні вченими-адміністративістами. Вони дотримуються спільної думки, що складниками предмета адміністративного права є те, що це публічне право, яке діє всередині держави (внутрішнє право), обов'язковими учасниками якого є суб'єкти публічної адміністрації, які забезпечують публічний інтерес, що встановлюється системою адміністративно-правових норм, які здійснюють організацію публічного адміністрування та юридичного контролю щодо публічних адміністрацій. Не відносять до предмета адміністративного права юридичні норми, які стосуються впорядкування відносин між приватними особами, та питання адміністративної діяльності міжнародних суб'єктів. Що стосується деякої надлишкової деталізації у предметі адміністративного права українськими вченими словосполучення «суспільні відносини» та акценту на забезпеченні публічною адміністрацією прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, то це, по-перше, пов'язане із традицією вітчизняної теорії права, а по-друге, нагальною потребою перелаштувати теорію адміністративного права і найголовніше практику публічного адміністрування із забезпечення псевдоінтересу держави (практично чиновників від влади) на публічне забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Список використаних джерел:

1. Тихомиров О.Д. Юридична компаративістика: філософсько-методологічні засади: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.12. Київ, 2006. 35 с.
2. Порівняльне правознавство / за ред. В.Д. Ткаченка. 2011. URL: <http://uristinfo.net/2011-01-16-19-18-47/39-vdtkachenko-poryvnjalne-pravoznavstvo/666-titulka.html>
3. Moron Miguel Sanches, Derecho Administrativo parte general. Madrid: Editorial Tecnos, 2013. 636 с.

4. El Derecho administrativo: Concepto. 2012. URL: <https://www.seguridadpublica.es/2012/10/el-derecho-administrativo-concepto-fuentes-del-derecho-administrativo-la-administracion-publica-la-administracion-general-del-estado-la-administracion-tributaria/>
5. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
6. Адміністративне право України: словник-довідник / укладачі В.К. Шкарупа, Ю.А. Ведерніков, В.П. Підчій. Дніпропетровськ: Вид-во Юридичної академії МВС України, 2001. 194 с.
7. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українсько-го адміністративного права. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 11 (61). С. 57–63.
8. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / під ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.
9. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. Юридична наука. 2008. № 3. С. 33–38.
10. Галуцько В. Предмет сучасного адміністративного права України. Форум права. 2010. URL: [FP_index.htm_2010_2_16.pdf](http://www.forumprava.com.ua/FP_index.htm_2010_2_16.pdf)
11. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Constitución Española, 1978. 2017. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html
13. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. 2017. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/150-1997.html
14. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. 2015. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>
15. Янчук Н.Д. Правове забезпечення концепції сталого розвитку сучасної держави: теоретико-компаративістський аналіз: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2009. 20 с.
16. Цуркан Т.Ю. Правова політика сучасної держави у сфері міграції: теоретико-компаративістське дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. 24 с.
17. Басс В.О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 19 с.
18. Пихтін М.П. Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 19 с.
19. Чжан Шуйбао. Організаційно-правові основи підприємницької діяльності в Китайській Народній Республіці та в Україні (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2000. 20 с.
20. Радишевська О.Р. Податкові системи України та Польщі: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 18 с.
21. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 19 с.
22. Дамірчисев М.І. Порівняльно-правовий аналіз системи оподаткування України та Республіки Азербайджан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.
23. Клименко О.В. Правові основи податкових систем України та Німеччини: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 20 с.
24. Нонко А.В. Податки в Україні та в державах-членах Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 16 с.