

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики**

**Факультет № 6**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

з навчальної дисципліни «Сучасні доктрини адміністративного  
права та процесу» вибіркового компоненту  
освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

**081 Право 081 Law**

**за темою – *Методологічні засади сучасної теорії адміністративного права***

**Харків 2023 рік**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30 серпня 2023 року №7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25 серпня 2023 року  
№7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29 серпня 2023 року №7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

- 1.Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.
2. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л.

**Рецензенти:**

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю.

## План лекції

1. Наукові дискусії про предмет та систему адміністративного права.
2. Розвиток наукових поглядів на принципи адміністративного права.
3. Концептуальні підходи до формування сучасної доктрини адміністративного права.

## Рекомендована література:

### Основна

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Київ: КНУКіМ, 2016. 167 с.
3. Питання адміністративного права. Кн. 2. Відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.
4. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
6. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
7. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків: Право, 2017. 174 с.

### Додаткова

1. Битяк Ю., Лученко Д. Доктрина адміністративного права України: еволюція та перспективи подальшого розвитку. *Право України*. 2021. № 10. С. 44-59.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Київ: НДПП, 2018. 452 с.
3. Коломоєць Т., Колпаков В. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. *Право України*. 2021. № 10. С. 12-27.
4. Радишевська О.Р. Вплив процесу глобалізації на національне адміністративне право: міжнародно-правовий дискурс. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 126-132.
5. Школик А. Формування національної доктрини адміністративного права: історія, сучасний стан і перспективи. *Право України*. 2021. № 10. С. 60-72.

6. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія / Д. В. Лученко. Харків: Право, 2017. 440 с.
7. Бойко І. В. До питання про предмет адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 1(15). С. 5-12.
8. Коломоець Т. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмета адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 27-34.
9. Стеценко С. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 20-26.
10. Курінний Є. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 43-51.

#### Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Гута С.С. Структурно-функціональна модель системи державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 2. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2\\_2020/102.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/102.pdf)
2. Кантор Н.Ю. Засади формулювання цілей норм адміністративного права. Правова позиція . 2022. № 4 (37). С. 51-54. URL: <http://www.legalposition.umsf.in.ua/archive/2022/4/9.pdf>
3. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. European political and law discourse. 2016. № 3 (2). С. 121–125. URL: [https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/21849/1/Бородін\\_Шапенко.PDF](https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/21849/1/Бородін_Шапенко.PDF)
4. Кунєв Ю.Д. Предмет адміністративного права: стан та проблеми дослідження. *Юридичний вісник*. 2022. № 4 (65). С. 80-91 URL: [file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/13%20\(2\).pdf](file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/13%20(2).pdf)
5. Петровська І. І. Адміністративне право України: матеріали до хрестоматії з дисципліни. Івано-Франківськ: НБ ПНУ, 2017. 17 с. URL: <http://lib.pnu.edu.ua/read.php?id=5128>

## Текст лекції

### *1. Наукові дискусії про предмет та систему адміністративного права*

Предмет правового регулювання – це та сфера, на яку поширюється право, матеріальний критерій розподілу права на структурні елементи-інститути, галузі, підгалузі.

Предмет правового регулювання відповідає на питання: що регулюється правом?

На зорі становлення адміністративного права професор А. Єлістратов визначав: «Адміністративне право ставить за мету впорядкувати відносини між правлячою владою й особою у справах державного управління»; «Предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою й особами». Тому учення про публічно-правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет загальної частини науки адміністративного права.

Незважаючи на значні зміни в соціальному, політичному, економічному та правовому житті суспільства, за останні сто років зазначене вище розуміння предмета адміністративного права не втратило своєї актуальності, хоча розширилося за змістом, наповнюючись багатогранними відтінками.

Межі предмета сучасного адміністративного права окреслюються:

по-перше, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг;

по-друге, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності:

- у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави;

- розпорядча діяльність полягає у прийнятті суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів на основі та з виконання законів.

Отже, предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління.

За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією.

Основними завданням адміністративного права України є:

- 1) забезпечення публічних суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів невіддільних фізичних і юридичних осіб;
- 2) забезпечення нормального функціонування публічних інститутів держави і суспільства;
- 3) приведення стандартів адміністративно-правового регулювання України до вимог «*acquis communautaire*» правової системи Європейського Союзу;
- 4) забезпечення розвитку засад громадянського суспільства в Україні – одночасно як мети та засобу функціонування всієї державно-правової дійсності;
- 5) розвиток конституційно-правових засад із надання адміністративних послуг;
- 6) розвиток адміністративно-правових засад із запобігання та протидії корупції;
- 7) забезпечення попередження (профілактики) правопорушень засобами адміністративного права;
- 8) сприяння фізичним та юридичним особам у публічному забезпеченні безпечними продуктами харчування, якісними промисловими товарами та послугами;
- 9) створення належних умов для організації та функціонування органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Отже, сучасне адміністративне право України увібрало в себе кращі надбання вітчизняної та світової адміністративно-правової думки та виходить із

концепції пріоритету законних публічних прав і свобод людини та громадянина.

Галузь адміністративного права утворює певну систему норм, оскільки об'єднує відносно самостійні складові інститути та підгалузі права.

Система адміністративного права – це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відображає послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – адміністративно-правових інститутів і підгалузей адміністративного права, що складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм.

Головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їх розподілу за структурними частинами є предмет правового регулювання. У минуло епоху система адміністративного права складалась із загальної та спеціальної частин.

Сучасна система українського адміністративного права у зв'язку з розвитком суспільних відносин зазнає істотних змін, наповнюється новим змістом. При цьому головним напрямком реформування вітчизняного адміністративного права є приведення його до загальноприйнятої в Європейському Союзі структури.

В ЄС найбільш авторитетними є розробки вчених-адміністративістів ФРН, які поділяють систему адміністративного права на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право».

У новітньому наповненні система адміністративного права України має таку структуру:

- загальне адміністративне право, в якому розкриваються основоположні та спільні для всіх сфер суспільного життя положення адміністративного права:
- предмет і метод адміністративного права;
- система адміністративного права;
- адміністративно-правова норма, джерела адміністративного права;
- адміністративно-правові відносини;
- адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права;

- принципи адміністративного права;
- інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації (форми і методи, адміністративні процедури і договори);
- засади адміністративної відповідальності;
- засади адміністративно-правового регулювання (адміністрування);
- позасудовий захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації.
- особливе адміністративне право, в якому мають бути розкриті його складові, які визначатися залежно від завдань, що стоять перед публічною адміністрацією.

Однак, практика вітчизняної юридичної освіти пішла вперед теорії, і в системі вітчизняного права виникла низка навчальних дисциплін, які врегульовують на основі адміністративно-правових норм важливі суспільні відносини. Наприклад, через такі навчальні дисципліни, як податкове право, митне право, господарське право, земельне право, аграрне право, право соціального забезпечення, екологічне право, поліцейське право, спортивне право. І не помітити ці сталі однорідні юридичні утворення не можна.

При цьому, треба зазначити, що «чистої» назви («адміністративне») й засиль імперативного методу правового регулювання в частинах особливого адміністративного права досягти неможливо та й не потрібно. Критерієм розподілу на публічне і приватне мають стати кількісні показники. Якщо більшість норм є за своєю юридичною природою адміністративними, то можна вважати, що це частина особливого адміністративного права. І навпаки – якщо переважають цивільно-правові норми, то таку навчальну дисципліну слід віднести до складових цивільного права. В умовах сьогодення чистого розподілу дихотомічної пари «публічне – приватне право» досягти майже неможливо.

Отже, складовими особливого адміністративного є адміністративна відповідальність; адміністративні процедури; адміністративні послуги; екологічне право; енергетичне право; інфраструктурне право; культурне право;



медичне право; митне право, муніципальне право; освітнє право; поліцейське право; податкове право, право захисту від надзвичайних ситуацій; соціальне право; спортивне право.

## 2. *Розвиток наукових поглядів на принципи адміністративного права*

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби.

Принципи адміністративного права: 1) формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; 3) характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними.

Отже, під ***принципами адміністративного права*** слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави.

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні та спеціальні галузеві.

*Загальні принципи* мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Вони виявляються і деталізуються в *галузевих принципах* адміністративного права, які в свою чергу поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо).

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в

Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них належать: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) принцип верховенства права та правового закону; 3) принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом; 4) принцип демократизму; 5) принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління; 6) принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між

Першим принципом адміністративного права є принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина. Це обґрунтовуються такими чинниками:

1) з погляду теорії природного права право – справедливе та гуманне. Основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо;

2) виходячи з цього, будь-який адміністративно-правовий акт лише тоді може буде вважатися правовим, якщо він відповідає природному праву та узгоджується з ним;

3) основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини. Позитивістське право розуміння недоцільно використовувати для формування принципів адміністративного права, адже ця теорія за адміністративно-правовою нормою не бачить Людину як вищу цінність.

Отже, на основі філософії природного права доречно формувати принципи адміністративного права, а позитивістське праворозуміння є незамінним для вироблення методів та форм забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

*Принцип верховенства права* є конституційним за ст. 8, але в ній не розкрито його розуміння. На слушну думку вчених, у силу домінування в країнах континентального права позитивізму принцип верховенства права мав здебільшого вираз верховенства закону. Це було довгий час притаманно

вітчизняному адміністративному праву. Проте прийняття Конституції України та КАС України змінило такий стан речей. В останньому проголошується, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини.

Таким чином, принцип верховенства права характеризується такими рисами:

- 1) найвищою цінністю визнається Людина, її права і свободи, усі інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними;
- 2) законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, його виконання є карним;
- 3) законодавство, яке відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, його невиконання є карним;
- 4) принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суддів та суб'єктів публічної адміністрації.

Отже, принцип верховенства права означає, що органи публічної виконавчої влади визначають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи людини та громадянина.

*Принцип законності* в сучасному праві є похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити. Ідея верховенства закону – фундаментальна складова принципу законності, підґрунтя існування правової держави, діяльності її органів. Це означає таке:

- 1) суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані при здійсненні будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відбиття у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої

повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

2) забезпечення дотримання законодавства всіма невідними фізичними та юридичними особами, при цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання «дозволене все, крім того, що прямо заборонено в законі», що є закріпленим зокрема у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;

3) суворе дотримання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних процедур і правил юридичної техніки;

4) прийняття органами виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх дозволених законодавством засобів щодо забезпечення попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні публічні інтереси фізичних і юридичних осіб, невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав і свобод.

Здійснюючи порівняльний аналіз принципів «верховенства права» і «законності», можна дійти таких висновків:

1) фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу, можуть користуватись в адміністративно-правових відносинах принципом верховенства права, відповідно до якого мають право виходити за межі дозволів чинного законодавства. Головне, щоб при цьому не порушувалися заборонні норми права та права й свободи інших фізичних та юридичних осіб;

2) суб'єкти публічної адміністрації мають чітко діяти в межах законодавства України – іншими словами, суворо дотримуватись принципу

«законності» без права виходу за межі формально встановленої компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя й здоров'я людини.

*Принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом* виявляється в тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних переконань, соціального походження та іншими ознаками. Усі громадяни мають рівні права й обов'язки у сфері адміністративно-правових відносин: право на державну службу, на освіту, обов'язок відповідати за адміністративні правопорушення.

Цей принцип має забезпечувати однакові «стартові» умови кожному громадянину для самореалізації в суспільстві. Але при цьому слід пам'ятати, що право передусім установлює формальну рівність серед однорідних суб'єктів.

Наприклад, не існує формальної правової рівності між народним депутатом України і пересічним громадянином у сфері правотворчості, між викладачем і студентом у сфері начального процесу тощо. Відповідно, щоб з погляду адміністративного права говорити про рівність осіб перед законом, треба визначитися з їх адміністративно-правовим статусом. Тим самим адміністративне право встановлює формальну рівність однорідних суб'єктів адміністративного права (наприклад, усіх студентів).

*Принцип демократизму* виявляється в можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх представників, різні організації брати участь у формуванні правової політики, в управлінні справами держави.

Демократизм виявляється в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. Його можна вважати формою забезпечення прав і свобод громадян і одночасно методом управління й пошуку компромісу, поєднання свободи та порядку в дотриманні прав і свобод громадян.

*Принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та об'єктів публічного управління* означає, що держава й невіддільні особи пов'язані взаємокореспондуючими правами й обов'язками. Порушення однією зі сторін своїх адміністративно-правових обов'язків тягне за собою юридичну

відповідальність. Так, держава зобов'язана відшкодувати людині завдану матеріальну та моральну шкоду (ст. 56 Конституції України).

*Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління* – це «дух» законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути пройняті норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, суб'єктами публічної адміністрації та невладними особами. Він виявляється передусім у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності. Цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «двигуном» всієї складної системи взаємозв'язків органів виконавчої влади й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку.

В адміністративному праві він наповнюється цілком конкретним змістом, коли справа стосується певної особи. Йдеться, наприклад, про ситуації, пов'язані з розподілом благ або обов'язків, коли уповноважений орган чи посадова особа керується критеріями, визнаними законодавцем справедливими. Для особи цей принцип визначатиметься тим, чи поведуться з нею правильно, тобто відповідно до авторитетних стандартів, оскільки саме таке поводження задовольняє почуття справедливості.

***Спеціальні галузеві принципи*** взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності публічної адміністрації. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом із тим варто відзначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог.

Спираючись на досягнення юридичної науки, аналіз чинного адміністративного законодавства України й практики його застосування, можна зробити висновок, що основні принципи формуються у площині взаємовідносин між суспільством і органами виконавчої влади. Вони є безпосереднім засобом реалізації загальних принципів і повніше розкривають природу формування та функціонування адміністративного права України,

підкреслюють його місце і роль у правовій системі.

*До основних принципів регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації можна віднести:*

- 1) служіння публічної адміністрації суспільству й людині;
- 2) обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини;
- 3) повноту прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері;
- 4) зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність їх суду;
- 5) оптимальне доповнення й урівноваження державновладних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування;
- 6) принципи гласності, відповідальності, самостійності діяльності публічної адміністрації.

Ці принципи мають пріоритетне галузеве значення та характеризуються певним змістом.

*Служіння публічної адміністрації людині й суспільству.* Цей принцип відбиває головне, найсуттєвіше в адміністративному праві України, відзначає його основне соціальне призначення, систему визначальних цілей.

Усі норми адміністративного права мають виходити з того, що суспільні інтереси реалізуються через права й законні потреби окремих фізичних і юридичних осіб та соціальних груп. Служити людині – означає служити суспільству. Якщо законні інтереси окремих осіб не повною мірою співпадають із цілями розвитку держави, то адміністративне право України при забезпеченні публічних інтересів не може ігнорувати особисті потреби окремо взятої людини, а має максимально враховувати і задовольняти їх без порушення чинних законів. Справедливе, соціально спрямоване адміністративне право не сумісне з будь-яким відхиленням від закону, принципів гуманізму й демократії з боку публічної адміністрації.

*Повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері.* Цей принцип означає надання громадянам максимально широкого кола відповідних

прав і свобод. У сучасних умовах повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері має викликати до життя справді новий рівень і захищеність їх інтересів. Законотворчій адміністративно-правовій практиці належить йти шляхом подальшої деталізації конституційних прав і свобод громадян, створення спеціальних законів, що регулюють відносини громадян і відповідних державних органів, механізм забезпечення наданих прав і свобод. Інший аспект реалізації цього принципу полягає в тому, що громадянин на свій розсуд вправі звертатися до будь-якого органу виконавчої влади, а останній зобов'язаний дати вичерпну відповідь. Отже, норми адміністративного права України мають закріплювати відповідні обов'язки публічної адміністрації.

*Принцип зв'язаності публічної адміністрації законом і підконтрольності її суду* є одним із кращих засобів, «мистецьким винаходом» адміністративного права.

В умовах сьогодення він добре формально визначений у вітчизняному адміністративному праві та означає, що:

1) при забезпеченні прав, свобод та законних публічних інтересів фізичних і юридичних осіб посадові особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть діяти виключно відповідно до ст. 6 Конституції України, здійснюючи свої повноваження у встановлених Конституцією межах відповідно до законів України, та ст. 19, в якій зазначається, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Сутність принципу обмеженості втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини полягає в закономірному встановленні тієї межі, до якої втручання публічної адміністрації у відповідну діяльність продиктовано в чинних історичних умовах інтересами народу України, після чого це втручання не є необхідним, оскільки воно сковує дію механізмів соціальної регуляції,



порушує нормальні процеси, що відбуваються в громадському суспільстві, і знижує ефективність виконавчої влади.

*Оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування.* Сутність цього принципу полягає в наданні органам місцевого самоврядування максимально можливої свободи, в закріпленні за ними, наприклад, права оспорювати рішення, ухвалені органами державної виконавчої влади, зокрема в суді, брати безпосередню участь у здійсненні державної політики (ініціатива в правотворчості, пропозиції, подання тощо).

*Принцип гласності* означає, що публічна адміністрація при здійсненні своїх повноважень має діяти якомога більш відкрито. Дотримання цього принципу є актуальним, бо він, з одного боку, забезпечує можливість широкої участі громадськості в адміністративно-правовому регулюванні, з іншого – є бар'єром проти корупційних діянь. В умовах сьогодення цей принцип отримав ґрунтовну деталізацію у законах України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI «Про інформацію», від 23 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації».

*Принцип відповідальності* полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації, по-перше, зобов'язані забезпечити фізичним і юридичним особам непорушність їх публічних прав і свобод; по-друге, не дозволяти при цьому, щоб ті самі порушували права і свободи третіх осіб; по-третє, забезпечити притягнення винних у скоєнні правопорушень до адміністративної відповідальності, а коли потрібно – і до іншого виду юридичної відповідальності; по-четверте, створити умови для відновлення порушеного права.

*Принцип самостійності* означає, що суб'єкти публічної адміністрації при забезпеченні прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб мають формально визначені межі самостійних повноважень.

Втручання в діяльність суб'єкта публічної адміністрації, який діє у встановлених законом межах, вищестоящого відомчого органу чи посадової

особи має бути мінімальним, а інших суб'єктів, як правило, – тільки через суд. Дотримання цього принципу дозволить зменшити кількість випадків прийняття рішень на основі «телефонного права» та «замовлених справ».

Отже, принципи адміністративного права поділяються на: 1) загальні принципи адміністративного права; 2) спеціальні галузеві принципи адміністративного права: а) основні галузеві принципи адміністративного права; б) спеціальні принципи окремих інститутів адміністративного права.

### *3. Концептуальні підходи до формування сучасної доктрини адміністративного права*

Сучасна теорія адміністративного права України має зосередитися на виробленні нової доктрини адміністративного права, визначенні концептуальних напрямів розвитку адміністративного права, адміністративно-правових досліджень, головних аспектів такої доктрини. У цьому важлива роль належить науці адміністративного права як системі знань щодо адміністративно-правових явищ, вчення про адміністративне право, адміністративно-правову доктрину.

Як вчення про адміністративне право наука адміністративного права - це система (сукупність) знань, положень, висновків про державно-управлінські відносини в демократичній, правовій державі, про закономірності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, джерела адміністративного права та тлумачення адміністративно-правових норм за результатами аналізу й узагальнення практики їх застосування, адміністративної відповідальності (примусу), адміністративно-правових режимів, законності в управлінській діяльності.

Безумовно, роль і значення положень та висновків правової науки не зводиться до формування джерельної, нормативної бази. Це лише теоретична основа правотворчості в адміністративно-правовій сфері, змістом якої є адміністративно-правові явища, виявлення тенденцій і перспектив розвитку інститутів адміністративного права, конструкцій, правил і практики

застосування цих норм. У цьому аспекті науку адміністративного права не потрібно розглядати як складову галузі однойменного права, законодавства чи навчальної дисципліни, змістом яких є джерела права (нормативно-правові акти) та правові норми.

З методологічної точки зору доктрина науки адміністративного права може розглядатися з двох позицій:

а) як складова частина науки правової системи, фундаментальна складова публічного права, яка забезпечує реалізацію та регулює відносини, пов'язані з публічними інтересами. Її предметом у цьому випадку є проблеми науково-правового регулювання та практика реалізації адміністративних (публічних) відносин, адміністративно-процесуальні (в тому числі адміністративно-процесуальні відносини, які виникають при розгляді адміністративних справ адміністративними судами до виділення їх в окрему процесуальну галузь права), адміністративні правовідносини як юридична форма соціальних відносин, норми адміністративного й адміністративно-процесуального права, практика їх застосування, юридичні факти тощо;

б) як галузь публічного права (юридичної науки), предметом якої є адміністративне законодавство, його норми, шляхи оновлення і систематизації, особливості предмета і методу правового регулювання, місце адміністративно-правової науки в системі науки права і публічного права, її зв'язок з іншими правовими науками, завдання адміністративно-правової науки та засоби їх вирішення, перспективи розвитку інститутів і підгалузей адміністративного права.

Стосовно другої складової науки адміністративного права ми маємо враховувати той факт, що адміністративне право України є однією (яскраво вираженою) із публічно-правових галузей правової системи, яка охоплює широке, а порівняно з іншими галузями права – найбільш широке коло регульованих суспільних відносин. Адміністративне право - це фундаментальна галузь публічного права України, яка пов'язана із врегулюванням відносин в умовах постійного розвитку управлінських систем, функцій, зміною завдань і

змісту державного управління. Тобто адміністративне право регулює відносини, що забезпечують загальні публічні інтереси суспільства, і в першу чергу відносини забезпечення (гарантування) прав людини згідно з вимогами ст. 3 Конституції України.

Дослідження проблематики розвитку адміністративного права як галузі права, що безпосередньо пов'язана з функціями державного управління і взагалі з теорією управління, не може забезпечуватися лише наукою адміністративного права. Це предмет дослідження й інших правових та неправових досліджень. Уявляється, що тут можна говорити про тісний зв'язок адміністративно-правової науки з наукою конституційного права, наукою цивільного права, фінансового, трудового, міжнародного та інших галузевих наук і безумовно загальною теорією держави та права.

Існує необхідність у пошуках об'єктивних критеріїв забезпечення виконання (дотримання) всіма суб'єктами держави (від президента до пересічного громадянина) і суспільства чинної Конституції і законів України, без чого всі реформи, концепції, стратегії, плани не матимуть жодного значення для подальшого просування країни у демократичному напрямку.

Те, що адміністративне право України сьогодні не в повній мірі відповідає стандартам громадянського, правового, демократичного суспільства в умовах постійного розвитку системи, завдань, функцій і змісту державного управління, не викликає сумнівів. Тому нове адміністративне право має базуватися на нинішніх, сучасних ідеях, а наукова доктрина розвитку адміністративного права має розглядатися як сукупність теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, складові частини, головні напрями і шляхи розвитку адміністративного права як галузі права його підгалузей і інститутів.

Створення сучасної теорії адміністративного права вимагає уточнення його соціальної ролі і призначення, предмета і завдань науки і галузі права, методології досліджень, уточнення його понять, виділення нових підгалузей і інститутів адміністративного права, уточнення його системи і структури,

вивчення проблем виділення із системи адміністративного права нових галузей права і правової науки.

Усе сказане вище, веде також до зміни поглядів на систему адміністративного права як галузі права та визначення головних (доктринальних) напрямів наукових досліджень з боку адміністративно-правової науки, які у своїй сукупності і мають скласти зміст розвитку адміністративно-правової науки й адміністративного права як науки, галузі права, галузі законодавства і навчальної дисципліни.

Перш ніж перейти до розгляду доктринальних напрямів розвитку адміністративно-правової науки необхідно, як уявляється, зупинитися на предметі і завданнях науки.

Традиційно предметом науки називають сукупність предметів і явищ, які є об'єктом дослідження. Предмет науки адміністративного права не збігається з предметом адміністративного права.

Наука адміністративного права має власний предмет, зміст якого полягає у вивченні публічних прав як сукупності адміністративно-правових явищ.

Предметом науки адміністративного права є прогнозування розвитку адміністративного права, вивчення суб'єктивних публічних прав, процесів їх реалізації і захисту, становлення й зміст адміністративно-правових норм, інститутів адміністративного права, практики застосування і тлумачення правових норм в умовах реформування публічної влади та публічно-правових інститутів, у тому числі місцевого самоврядування, системи органів охорони правопорядку та ін. Йдеться не лише про правові явища, а й про організаційні зміни в управлінській діяльності, статутні характеристики, пов'язані з конституційною, адміністративною, судовою реформами, адже вони передбачають системні, структурно-функціональні й відповідно компетенційні зміни.

Таким чином, проблематика визначення предмета адміністративного права безумовно вимагає свого подальшого наукового осмислення. Важливим є те, що він охоплює управлінські відносини:

- пов'язані із забезпеченням реалізації та охороною прав і свобод людини і громадянина у сфері виконавчої влади, місцевого самоврядування в адміністративному і судовому порядку в разі виникнення спору між особою і владним суб'єктом;
- у яких безпосередньо реалізуються завдання і повноваження (компетенція) органів виконавчої влади;
- що виникають у зв'язку з виконанням своїх повноважень суб'єктами місцевого самоврядування;
- внутрішньо організаційного характеру інших державних органів (законодавчої, судової влади, прокуратури);
- пов'язані зі здійсненням об'єднаннями громадянами своїх повноважень при взаємодії з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування (так званих «зовнішньо-владних функцій і повноважень»).

Для підготовки нової науково обґрунтованої доктрини адміністративного права зусилля необхідно зосередити на розв'язанні головних завдань та тенденцій розвитку адміністративного права, вирішенні проблемних питань, які постають перед наукою адміністративного права:

1) орієнтованість адміністративного права на громадянина, забезпечення його прав і свобод, їх захист з боку держави не може похитнути висновок щодо публічності цієї галузі права. Тому необхідно виключити із теорії і практики розгляд адміністративного права як публічно-приватного. Слід виходити з того, що метою реалізації виконавчої влади, системи державного управління, тобто публічної влади, є дотримання та сприяння реалізації прав і свобод громадянина. Це повністю відповідає положенням, сформульованим у ст. 3 Конституції України про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, а головним обов'язком держави є «утвердження і забезпечення прав і свобод людини».

Одночасно адміністративне право залишається регулятором відносин у сфері виконавчої влади і державного управління з різними суб'єктами, у тому числі громадянами. Таким чином, наука адміністративного права досліджує

юридичну природу органів управління, форми і методи їх діяльності, взаємодії і взаємозв'язків з громадянами, механізми вирішення виникають у процесі взаємовідносин;

2) трансформація уявлень і поглядів на предмет адміністративного права. Суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, є надзвичайно широкими, різними за своїм змістом і структурою. Це викликає значні складнощі при вирішенні питань кодифікації адміністративно-правових норм, оскільки предмет права не збігається з предметом кодифікації. На сьогодні адміністративне право складається із різних правових інститутів, які не мають між собою чіткого взаємозв'язку.

Наступне, на чому має зосередитися наука адміністративного права - це адміністративно-правові відносини як різновид правових управлінських відносин, що складають предмет адміністративного права. Зміст конкретної галузі права розкривається через аналіз правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин і відображаючих специфіку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Проблематика адміністративно-правових відносин була і є дискусійною. В той же час вона має принципове значення для розуміння суті адміністративного права.

Важливе значення для визначення концептуальних засад розвитку адміністративного права має наукове обґрунтування системи джерел адміністративного права, враховуючи перспективи роботи із систематизації і координації адміністративного права.

Особливістю адміністративного права є різноманітність та значна чисельність його джерел, що обумовлюються широтою предмета цієї галузі, потребами регулювання управлінських відносин, що вимагають рішень на різних рівнях державної системи. Крім цього, адміністративне право порівняно з іншими галузями права України відрізняється виключною мобільністю, тому на сьогодні фактично відсутні не лише нова доктрина (концепція) розвитку адміністративного права, а й єдність поглядів на систему адміністративного права.

До джерел адміністративного права почали відносити не лише ратифіковані Україною міжнародні договори, а й рішення міжнародних судових інституцій, зокрема ті, якими здійснюється перегляд рішень Вищого адміністративного суду України й інших судових інституцій нашої держави. Такі підходи ведуть до визнання як джерела права судового прецедента, що не відповідає континентальній системі права. Але головним є те, наскільки обов'язковими є такі рішення не лише для судової системи України, а й для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яким чином норми (приписи) таких рішень можуть враховуватися в діяльності органів і наскільки це обґрунтовано. Джерельна база створює умови для проведення робіт із систематизації чинного законодавства, у тому числі його кодифікації. Тому розв'язання завдань створення нової доктрини розвитку адміністративного права потребує, безумовно, уваги до проблем системи адміністративного права, систематизації адміністративного законодавства, а відповідно наукового супроводження найважливіших кодифікаційних робіт, поліпшення теоретичних пошуків у цьому напрямі.