

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «Адміністративне право і процес» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

081 Право

за темою №2 – «Механізм адміністративно-правового регулювання».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 № 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 поліціїсти
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти, кандидат юридичних наук, професор І.В.Панова.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти, кандидат юридичних наук, В.А.Мельник.

Рецензенти:

1. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г.О.;
2. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України Комзюк А.Т.

План лекції

1. Адміністративно-правові норми та відносини.
2. Поняття і види джерел адміністративного права.
3. Систематизація адміністративного права, її види та особливості.

Рекомендована література:

Основна:

1. Конституція України. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. - ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – ст. 1122.
3. Загальне адміністративне право: підручник. За ред. Р.С. Мельник - Одеса. Видання друге .2023 р. -с.688
4. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Юрінком Інтер, 2017. – 566 с.
5. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник : затверджено МОН України / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - Одеса : Фенікс, 2014. - 342 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник за ред. В.Галуцького, Н.Армаш, В.Басс та ін. Херсон /ОЛДІ-ПЛЮС 2018.- 444С.
7. Адміністративне право України: навч. Посібник для здобувачів вищ. освіти. / За ред. Ю.П.Битяка, В.М.Гарашук – Х., 2017. – 182 с.
8. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. Учасників Всеукраїнського наук.-практ. Конф./ Харків: ХНУВС, 2017, 294с.

Текст лекції

1. Адміністративно-правові норми та відносини

Адміністративне право, як і будь-яка інша галузь права, становить сукупність правових норм. Саме шляхом встановлення та реалізації адміністративно-правових норм здійснюється регулювання управлінських суспільних відносин. Їх зміст, як і всіх інших, становить правило поведінки, припис.

Отже, *адміністративно-правова норма* – це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, яке походить від держави та охороняється її примусовою силою і регулює управлінські суспільні відносини.

Особливістю адміністративно-правових норм, похідною від специфіки державного управління, є те, що, по-перше, юридично обов'язкові приписи адресуються переважно органам виконавчої влади – провідним учасникам управлінських відносин; по-друге, за цими органами як представниками держави закріплюються юридично-владні повноваження, які фактично і юридично є засобом вирішення завдань, "запрограмованих" даною нормою; по-третє, тим самим забезпечуються необхідні умови для вирішення в односторонньому порядку питань, загальна регламентація яких міститься в конкретній адміністративно-правовій нормі.

Структура адміністративно-правових норм також традиційна, її складають три елементи: гіпотеза, диспозиція і санкція. Гіпотеза – це умова, за якої дана правова норма починає діяти. Диспозиція – основний елемент

адміністративно-правової норми, в якій формулюється саме правило поведінки (заборона, дозволення тощо). Санкція – правовий наслідок невиконання правила поведінки, передбаченого диспозицією.

Наведену структуру адміністративно-правової норми називають логіко-юридичною, оскільки зазначені елементи частіш за все можна виявити тільки шляхом логічного аналізу тої чи іншої статті (статей) нормативного акта. До того ж, норма права і стаття нормативного акта за об'ємом не завжди співпадають. Варто також зауважити, що не всі вчені-адміністративісти підтримують таку позицію щодо структури адміністративно-правової норми. Окремі автори виділяють лише два елементи норми – диспозицію і санкцію. Зустрічаються також твердження, що одні норми мають три елементи, інші – два.

Адміністративно-правові норми відрізняються одна від одної за багатьма ознаками, за якими можна провести їх класифікацію.

1) За *спрямованістю* норми адміністративного права поділяються на ті, які регулюють правовий стан його суб'єктів, форми та методи державного управління, організаційно-правові способи забезпечення законності в сфері управління, управління в окремих сферах суспільного життя тощо.

2) За *адресатом* адміністративно-правові норми бувають адресованими органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям (як державним, так і недержавним), об'єднанням громадян, громадянам.

3) За *юридичним змістом* припису вони поділяються на зобов'язувальні, забороняючі, уповноважувальні, рекомендаційні.

4) За *юридичним характером* припису норми бувають двох видів – матеріальні і процесуальні.

5) За *дією в просторі* можна виділити норми, які діють в межах всієї держави, окремої галузі, міжгалузевої, місцевої, локальні.

6) За *дією в часі* адміністративно-правові норми поділяються на постійні і тимчасові.

Реалізуються адміністративно-правові норми через адміністративно-

правові відносини (існує, правда, також думка, що вони можуть реалізовуватися і поза відносинами – наприклад, шляхом додержання певних заборон. У зв'язку з цим говорять про виконання адміністративно-правових норм і про їх застосування).

Адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини управлінського характеру, врегульовані нормами адміністративного права.

Елементами адміністративно-правових відносин, як і правовідносин взагалі, є сторони (суб'єкти), об'єкти і зміст. Одна із сторін в цих відносинах завжди є спеціальним суб'єктом, наділеним владними повноваженнями. Іншими суб'єктами (другою стороною) можуть бути органи виконавчої влади, підприємства, організації, установи, об'єднання громадян, громадяни.

В кожному конкретному адміністративно-правовому відношенні суб'єкти здійснюють надані їм права та покладені на них обов'язки, пов'язані з об'єктом правовідношення, тобто з тим, з приводу чого воно виникає. Таким об'єктом є дії (поведінка) суб'єктів, за допомогою яких реалізуються обов'язки і права, передбачені для даного правовідношення. Ці дії різні за своїм характером; вони можуть бути пов'язані із здійсненням повсякденних завдань управління, з особистими нематеріальними благами (здоров'я, гідність людини тощо), продуктами творчої діяльності, майном. Тобто перераховані блага в таких випадках є предметами, щодо яких здійснюються певні дії, які і визнаються об'єктами адміністративних правовідносин.

Зміст адміністративно-правових відносин становлять взаємні обов'язки і права суб'єктів.

Адміністративно-правовим відносинам властиві всі ознаки, що характеризують правовідносини взагалі. Крім цього для них характерні також певні *особливості*, обумовлені специфікою державного управління:

- 1) вони виникають з приводу здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, тобто права і обов'язки сторін в них завжди пов'язані з цією діяльністю;

- 2) в них завжди беруть участь спеціальні суб'єкти (як правило, органи

виконавчої влади або їх представники), наділені державно-владними повноваженнями;

3) завдяки участі спеціальних суб'єктів ці відносини завжди владні;

4) виникають вони з ініціативи будь-якої із сторін, згода іншої здебільшого не вимагається (це не означає, що момент попереднього узгодження зовсім виключається, таке узгодження часто передуює виданню багатьох актів управління, але тільки в адміністративних договорах попередня згода є обов'язковою умовою виникнення адміністративних правовідносин);

5) в разі виникнення спорів, конфліктів між сторонами таких відносин, вирішуються вони, як правило, в адміністративному порядку, тобто вищими органами виконавчої влади або посадовими особами. Звичайно, судовий порядок розгляду спорів також використовується, особливо у відносинах за участю громадян та їх об'єднань, однак кількість таких випадків у загальній масі незначна;

6) відповідальність сторін за неналежне виконання своїх обов'язків настає перед державою, а не одної перед іншою, що характерно для цивільно-правових відносин.

Класифікуються адміністративно-правові відносини за багатьма ознаками, можна виділити такі групи:

- за цільовим призначенням – відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією позитивних завдань державного управління, і відносини юрисдикційного характеру;

- за змістом – майнові і немайнові;

- за суб'єктним складом – в яких беруть участь органи виконавчої влади, державні підприємства, установи, організації, недержавні організації та об'єднання, громадяни (мається на увазі друга, підпорядкована сторона у відносинах, оскільки першою, владною стороною є, як правило, орган виконавчої влади);

- за способом захисту – відносини, які захищаються в

адміністративному порядку, і ті, що захищаються в судовому порядку;

- за юридичним характером – матеріальні і процесуальні;
- за характером зв'язків між суб'єктами – вертикальні, в яких одна сторона організаційно підпорядкована іншій, і горизонтальні, в яких підпорядкованість відсутня.

Підставами виникнення, зміни і припинення адміністративно-правових відносин, як і будь-яких інших, є юридичні факти, тобто такі життєві обставини, з якими закон пов'язує існування і розвиток правовідносин.

2. Поняття і види джерел адміністративного права

Адміністративно-правові норми містяться в нормативно-правових актах, що видаються органами державної влади. Іншими словами, норми адміністративного права одержують зовнішнє виявлення (формальне визначення) в нормативних актах, які і є його джерелами. Існує досить багато нормативних актів, які містять норми не однієї, а кількох галузей права (наприклад, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища"). Якщо в такому акті є адміністративно-правові норми, то він буде джерелом адміністративного права в тій частині, яка регулює управлінські відносини.

Отже, ***джерело адміністративного права*** – це правотворчий акт органа державної влади, який містить адміністративно-правові норми і у зв'язку з цим регулює управлінську діяльність.

Особливості джерел адміністративного права полягають у величезній кількості та різноманітності нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми, а також в тому, що серед них переважають підзаконні акти, тобто нормативно-правові акти органів виконавчої влади. Правда, останнім часом значення законодавчого регулювання адміністративних правовідносин значно підвищилось, хоча воно ще не досягло рівня, який відповідав би вимогам, що ставляться до правової системи правової держави.

Джерела адміністративного права відрізняються одне від одного за

багатьма ознаками: порядком прийняття, сферою дії, юридичною силою тощо. Найбільш важливим є поділ джерел адміністративного права за їх юридичною силою, що обумовлює їх ієрархічність. Систему джерел адміністративного права можна викласти таким чином.

1. *Конституція України*. Конституція становить основу системи і змісту джерел адміністративного права. Перш за все, Конституція безпосередньо регулює ряд питань державного управління – визначає його політико-правові принципи, адміністративно-правовий статус громадян, систему і основи компетенції органів виконавчої влади тощо. Крім цього, Конституція є базою для подальшого розвитку законодавства, на основі її положень приймаються всі інші нормативні акти.

2. *Рішення Конституційного суду України* (наприклад, рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п'ятої статті 29 Закону України "Про приватизацію державного майна"). Відповідно до ст. 147 Конституції України Конституційний Суд вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. З питань своєї компетенції, Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України. Таким чином, акти Конституційного Суду України в ієрархії нормативних актів мають розташовуватися безпосередньо після Конституції України.

3. *Законодавчі акти України* (тобто акти, які мають юридичну силу закону):

- а) закони ("Про національну поліцію", "Про державну службу");
- б) основи законодавства (Основи законодавства про культуру, Основи законодавства про охорону здоров'я, Основи законодавства про

загальнообов'язкове державне соціальне страхування);

в) кодекси (КпАП, КАСУ, Митний, Повітряний);

г) статuti, положення та інші акти Верховної Ради України (Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ);

д) декрети Кабінету Міністрів, які видавались ним з грудня 1992 р. до травня 1993 р. відповідно до ст. 97-1 чинної на той час Конституції України і які продовжують діяти в наш час (наприклад, "Про управління майном, що є у загальнодержавній власності, в будівництві та промисловості будівельних матеріалів").

4. *Постанови Верховної Ради України.* Вони бувають двох видів: постанови, якими вводяться в дію закони та інші законодавчі акти (правда, останнім часом прийняті Верховною Радою законодавчі акти рідко супроводжуються постановами, частіше порядок введення в дію закону передбачається ним самим), і постанови, які мають самостійне значення (наприклад, постанова від 11 січня 2000 р. "Про виконання земельного законодавства при реформуванні аграрного сектора економіки").

5. *Конституція та нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим (АРК).* Конституцію АРК було прийнято Верховною Радою АРК 21 жовтня 1998 року і затверджено Законом України від 23 грудня 1998 р. Відповідно до неї нормативно-правові акти Верховної Ради АРК з питань відання АРК повинні відповідати Конституції та законам України. Верховна Рада АРК з питань, які мають нормативно-правовий характер, приймає постанови.

6. *Міжнародно-правові акти,* ратифіковані у встановленому порядку. В Законі України «Про дію міжнародних договорів на території України» визначено, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. До таких документів належать, наприклад, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий

генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., Основні принципи щодо використання сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, прийняті Конгресом ООН щодо попередження злочинності і поводження з правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 р. Разом з тим в наш час норми міжнародного права у внутрішніх правовідносинах використовуються ще досить рідко, тому говорити, що вони діють так само, як і акти національного законодавства, означає, на нашу думку, видавати бажане за дійсне.

7. *Нормативні акти Президента України* – укази (наприклад, Указ від 11 лютого 2000 р. "Про підвищення ефективності державної служби"), а також положення та інші акти, які затверджуються указами та розпорядженнями Президента (Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Положення про технічний захист інформації в Україні).

8. *Нормативні акти органів виконавчої влади:*

а) постанови Кабінету Міністрів України і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також положення, правила, інструкції та інші акти, які затверджуються постановами (наприклад, Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні, затверджені постановою Кабінету Міністрів від 27 лютого 1991 р.);

б) нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України і Автономної Республіки Крим – накази, а також інші за назвою акти – правила, інструкції, положення тощо, які затверджуються наказами (наприклад, Положення про спеціальний приймальник для осіб, підданих адміністративному арешту, затверджене наказом МВС України). Міністерства можуть приймати спільні, узгоджені акти, які мають міжгалузевий характер;

в) нормативні акти місцевих державних адміністрацій – розпорядження їх голів;

г) локальні нормативні акти – накази керівників управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій, місцевих (територіальних) підрозділів

міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також державних підприємств, установ і організацій.

9. *Нормативні акти органів місцевого самоврядування* – рішення місцевих рад та їх виконкомів, прийняті в межах їх повноважень.

Кілька слів необхідно сказати про нормативні акти колишнього Союзу РСР. Відповідно до постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. "Про порядок тимчасової дії на території України актів законодавства Союзу РСР" ці акти застосовуються з питань, які не врегульовано законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції та законам України. В наш час таких актів майже не залишилось, однак, на жаль, вони ще є.

2. Систематизація адміністративного права, її види та особливості

Систематизація адміністративного права – це діяльність, спрямована на впорядкування нормативно-правового матеріалу шляхом його обробки, зведення до певної, внутрішньо узгодженої системи. Необхідність систематизації зумовлена тим, що чинне адміністративне законодавство складається з багатьох правових актів, виданих у різний час різними органами. Внаслідок цього в законодавстві поступово виникають неузгоджені, суперечливі і застарілі норми, прогалини, які необхідно усунути. Систематизація адміністративного права здійснюється на базі досягнень адміністративно-правової науки, з використанням сучасних правил законодавчої техніки. Систематизація здійснюється в двох формах (видах): інкорпорації і кодифікації.

Інкорпорація адміністративного права – це вид систематизації, при якому нормативні акти розміщуються в збірниках, довідниках чи інших виданнях у хронологічному, систематичному або іншому порядку без зміни їх змісту. Розрізняють офіційну і неофіційну інкорпорацію. Неофіційна здійснюється видавництвами, науковими установами чи окремими вченими і обмежується зовнішньою обробкою нормативного матеріалу. Офіційна інкорпорація здійснюється державними установами (наприклад,

Міністерством юстиції) за дорученням вищестоящих органів. При цьому в первинний текст нормативних актів вносяться всі наступні офіційні зміни і доповнення, виключаються всі скасовані норми.

Кодифікація адміністративного права здійснюється компетентними органами держави з метою впорядкування чинних нормативних актів і забезпечення зручності користування ними. На відміну від інкорпорації при кодифікації переглядають заново всі існуючі норми, скасовують застарілі, виробляють нові, заповнюють прогалини, усувають розбіжності і суперечності між окремими нормами. Внаслідок кодифікації видається новий кодифікований нормативний акт, найчастіше (хоча не завжди) – кодекс.

Головна особливість систематизації адміністративного права полягає в тому, що звести всі адміністративно-правові норми в один кодекс неможливо через їх різноплановість (на відміну, наприклад, від кримінального, цивільного права). Нині адміністративне законодавство кодифіковано лише частково. Перспективи та особливості систематизації викладено в Концепції реформи адміністративного права.

В ній зазначається, що наявність великої кількості адміністративно-правових норм, їх різнопорядковість і мобільність об'єктивно не дозволяє створити єдиний кодифікаційний акт. З урахуванням різноманітності суспільних відносин, які потрібно врегулювати нормами адміністративного права, бурхливого розвитку ряду адміністративно-правових інститутів кодифікацію норм цієї галузі права доцільно здійснити за окремими підгалуззями та інститутами, а також поетапно, залежно від ступеню вирішеності суспільних потреб.

В першу чергу потребують кодифікації процесуальні норми і щодо адміністративних проваджень у суді, проваджень, які здійснюються органами виконавчої влади відносно конкретних справ про адміністративні проступки, а також різного роду спеціальних проваджень, що здійснюються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

2. Перспективні напрями реформування адміністративного

законодавства.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади є закріплення таких форм і напрямів діяльності зазначених органів, їх посадових осіб, які б забезпечували повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади і особи враховує статус особи як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність.

Обґрунтованість і перспективність такого підходу підтверджується практикою міжнародного співтовариства, що знайшло відображення в ряді положень міжнародно-правових актів. Вони не суперечать меті і принципам діяльності будь-якої демократичної держави. Саме тому органи виконавчої влади повинні зважати не лише на статус громадянина, закріплений у національному законодавстві, а й на положення відповідних міжнародно-правових актів. Їх сприйняття і деталізація у національному законодавстві повинні відбуватися з урахуванням реальних, перш за все матеріальних, можливостей здійснення у повсякденному житті.

Все це примушує і на доктринальному рівні, і на практиці переглянути традиційне в минулому визнання пріоритетності для виконавської діяльності держави завдань з організації управління суспільними справами.

Це необхідно тому, що і досі адміністративне право абсолютною більшістю юристів тлумачиться як право «управлінське», тобто як право, яке регулює відносини державного управління. Хоч це і правильно, але це — не повна відповідь, і тільки цим обмежувати визначення спрямованості адміністративного права аж ніяк не можна.

Конституцією України була проголошена принципово нова роль держави у відносинах з людиною. Зокрема, стаття 3 Конституції встановлює,

що:

«утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»;

«держава відповідає перед людиною за свою діяльність».

Отже, сама Конституція вимагала переходу від пануючої в минулому ідеології «домінування держави» над людиною до нової ідеології «служіння держави» перед людиною. Тож ця нова ідеологія мала пройти, так би мовити, червоною ниткою через весь зміст адміністративного права. І насамперед, вона мала бути відображена у доктринальному тлумаченні суспільного призначення адміністративного права.

Для цього, у визначенні адміністративного, поряд з його «владно-організуючою» (тобто управлінською) характеристикою, рівноцінне місце зайняла його характеристика як галузі, що «забезпечує реалізацію і захист прав і свобод людини і громадянина». Тобто у визначенні адміністративного права було зафіксовано єдність трьох головних функцій, а саме:

- 1) управлінської (тобто регулювання управлінської діяльності);
- 2) правореалізаційної (реалізація прав і свобод громадян);
- 3) правозахисної (захист порушених прав і свобод громадян). Варто додати, що в межах третьої функції роль адміністративного права пов'язана із створенням і функціонуванням адміністративної юстиції як форми спеціалізованого судового захисту прав і свобод громадян від порушень з боку виконавчої влади.

За дорученням Кабінету Міністрів України (травень 1997 р.) була підготовлена Концепція реформи адміністративного права.

Зміст реформи адміністративного права тісно переплітається зі змістом адміністративної реформи, але аж ніяк цілком не збігається з ним.

Принципово методологічне значення для проведення реформи адміністративного права має питання предмета цієї реформи. Інакше кажучи, що конкретно слід розуміти, коли йдеться про реформу адміністративного права?

Не важко побачити, що найпростіша відповідь лежить, як кажуть, на поверхні і зводить дану реформу до вирішення питань удосконалення чинного адміністративного законодавства шляхом його зміни, доповнення, оновлення і систематизації. Це, безперечно, дуже необхідна і важлива робота. Але нею предмет реформи адміністративного права аж ніяк не може бути обмежений.

Насправді, цей предмет складається, як мінімум, із трьох взаємопов'язаних елементів. Перший - це сукупність актів адміністративного законодавства як зовнішня форма галузі адміністративного права. Другий - власне галузь адміністративного права з властивим саме їй предметом і методом регулювання як внутрішньоструктурний феномен у системі українського права. І, нарешті, третій елемент - це наука адміністративного права, яка відображається в однойменній навчальній дисципліні.

Отже, лише єдністю перелічених елементів і слід, на наш погляд, визначати предмет реформи адміністративного права.

Наразі існує об'єктивна потреба у створенні нової доктрини українського адміністративного права. У даному випадку під доктриною розуміється не вся наукова матерія, а переважно сукупність основоположних, визначальних наукових ідей і положень адміністративно-правової теорії.

Певна річ, можна адаптувати до сучасних умов окремі традиційні теоретичні конструкції адміністративно-правової науки. Але на теоретико-методологічному рівні, особливо її дотеперішня ідеологія, а також зміст вимагають принципового перегляду й оновлення. І саме через те, що ця наука за своїми ключовими, або інакше - доктринальними, параметрами не відповідає належним чином новим політико-демократичним і соціально-економічним орієнтирам історичного розвитку нашої країни.

Цілком зрозуміло, що вироблення нової доктрини адміністративного права - це масштабне завдання, що під силу лише всій науковій галузі, яку представляє великий загін учених і фахівців, і може бути вирішене протягом значного часу.

Зазначена доктрина потребує висвітлення наступних аспектів:

1. Аспект, який має вихідне значення для формування будь-якої наукової доктрини, - це так званий аксіологічний аспект. Він, як відомо, пов'язаний із визначенням суспільної цінності того чи іншого явища.

В нашому випадку оцінка суспільної цінності адміністративного права, як уже зазначалось вище, потребує суттєвого оновлення, оскільки даний аспект набуває особливого значення саме для адміністративного права. Адже в процесі історичної еволюції цієї галузі - від її прообразу у вигляді так званого поліцейського права до сучасного стану - в різних країнах акценти в її ціннісній характеристиці змінювались від суто управлінських до правоохоронних, а пізніше - і до правозахисних.

При визначенні нового погляду на суспільне призначення адміністративного права слід, на нашу думку, виходити з положень ст. 3 Конституції України, згідно з якими "держава відповідає перед людиною за свою діяльність" та "утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави".

Виходячи з цих положень, принципова зміна погляду на суспільне призначення адміністративного права має базуватися на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами, а саме: ролі не владарювання над людиною, а ролі служіння людині. Зважаючи на загальну спрямованість демократичних перетворень в Україні, можна стверджувати, що будь-яка абсолютизація владно-управлінського, а тим більше - примусово-карального призначення адміністративного права, є необґрунтованою і неприйнятною.

Натомість адміністративне право за своїм глибинним призначенням має визначатись не як "управлінське право", а як "право забезпечення і захисту прав людини". І в цьому - суть усієї трансформації теорії і практики українського адміністративного права на сучасному етапі.

2. Наступний аспект, на який слід звернути особливу увагу при формуванні нової доктрини національного адміністративного права, - це

аспект ґносеологічний. Він пов'язаний з певним переосмисленням таких базових категорій теорії адміністративного права, як предмет і метод галузі права.

Стосовно предмета адміністративного права найбільш дискусійними залишаються два принципових питання.

Перше питання має більш категоріальний характер і стосується співвідношення понять "виконавча влада" і "державне управління". Перше суттєве уточнення предмета адміністративного права зводиться до того, що його складають суспільні відносини в процесі реалізації як самої виконавчої влади, так і здійснення державного управління за межами цієї гілки державної влади.

Друге принципове питання стосовно переосмислення предмета адміністративного права пов'язане з тим, що у демократичній державі управлінські функції виконавчої влади здійснюються не лише державними суб'єктами. Адже ці функції:

- по-перше, можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, а також, зрештою, і деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, деяким громадським організаціям);
- по-друге, і це головне, управлінські функції виконавчої влади за своїм змістом об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню як одній із двох основних форм реалізації так званої публічної влади.

Суттєва риса нового погляду на зміст предмета адміністративного права полягає у включенні до цього змісту суспільних відносин, що складаються у сфері управління в межах реалізації не лише державної, а в цілому публічної влади, складовими частинами якої є, як відомо, державна влада і місцеве самоврядування.

Переходячи до питання про метод адміністративного права, слід акцентувати увагу також на двох принципових моментах.

Перший полягає у тому, що властивий адміністративному праву так званий імперативний метод регулювання (або метод владних приписів) хоч і

залишається за своїм сутнісним значенням непохитним, водночас набуває двох порівняно самостійних форм прояву.

Одна форма прояву імперативного методу стосується регулювання управлінських відносин між співпідпорядкованими органами і посадовими особами. В регулюванні цих відносин домінує спосіб забезпечення субординації між суб'єктами, тобто встановлення прямої підпорядкованості одних суб'єктів іншим.

Інша форма прояву імперативного методу адміністративного права властива головним чином відносинам органів виконавчої влади та їх посадових осіб з приватними особами - громадянами і юридичними особами. Створюється якісно відмінний від колишнього режим адміністративно-правового регулюванні відносин між державою (її органами) і громадянами. Ця відмінність полягає в тому, що тепер громадянин став, так би мовити, рівноправним учасником відносин з державою.

Мається на увазі встановлення, по-перше, рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін, а також, по-друге, реальних можливостей громадян щодо юридичного захисту своїх прав у разі їх порушення.

Наступний момент, пов'язаний із розвитком методу адміністративного права, полягає у більш широкому застосуванні, поряд із засобами імперативного методу, окремих засобів методу диспозитивного, насамперед у вигляді різних договірних форм і, найперше, форми так званого адміністративного договору.

3. Нарешті, ще один аспект нової доктрини адміністративного права, на якому важливо акцентувати увагу, можна умовно визначити як структурно-системний. Він має відобразити особливості структурування системи адміністративного права і на цій основі оцінити можливості й напрями розвитку структури в процесі систематизації адміністративного законодавства.

У межах даного аспекту суттєвого значення набуває розуміння того, що адміністративне право, на відміну від інших фундаментальних галузей

українського права (зокрема, конституційного, цивільного, кримінального, а також відповідних процесуальних галузей), не може розвиватись як моноцентрична галузь, тобто як така галузь, що має єдиний системостворюючий нормативний центр.

Адміністративне право об'єктивно має поліцентричну структуру нормативного масиву, і цей факт вимагає особливих підходів до визначення як складу інститутів і підгалузей права, так і форм та шляхів систематизації адміністративного законодавстві.

У цьому зв'язку слід врахувати, що нині в адміністративному праві відбувається бурхливе збільшення і розвиток інститутів, які набувають ознак підгалузей адміністративного права.

Наприклад, це стосується інституту державної служби. В ньому вже починає формуватись своєрідна власна загальна частина, що в подальшому забезпечуватиме єдність регулювання по окремих видах державної служби (митної, податкової тощо). Також дуже активно розвивається інститут адміністративної юстиції. Він уже тепер за своєю концепцією поступово виходить за межі інституту судового контролю лише за порядком державного управління, все більше набуває суто правозахисної спрямованості.

Проте найбільш складне і дискусійне питання в межах структурно-генетичного аспекту стосується обґрунтування шляхів проведення кодифікації адміністративного законодавства.

Поліцентричність нормативної структури і висока рухомість окремих інститутів адміністративного права обумовлюють об'єктивну неможливість, як вважаємо, здійснення кодифікації норм адміністративного права одночасно і в одному кодифікаційному акті.

Оскільки потреба в кодифікації існує реально, доцільно здійснювати поетапну кодифікацію по окремих сферах або підгалузях і інститутах адміністративно-правового регулювання. У зв'язку з цим поняття так званого "Адміністративного кодексу" може використовуватись лише в

інкорпоративному значенні. Тобто в значенні, яке наближається до розуміння Зводу адміністративного законодавства або своєрідного "Кодексу кодексів".

Реальнішою і прийнятнішою є перспектива створення такого єдиного кодифікаційного акта, як Кодекс загального адміністративного права. Він міг би інтегрувати засадничі положення адміністративно-правового регулювання, що мають універсальне значення для всіх підгалузей та інститутів адміністративного права.

Якщо виходити з інкорпоративної природи Адміністративного кодексу, то можна говорити про, в певному розумінні, пролонгований характер кодифікації українського адміністративного законодавства. Кожний самостійний етап цієї кодифікації має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього інкорпоративного зібрання під умовною назвою "Адміністративний кодекс України". Якщо ці частини матимуть кодифікований характер, вони повинні називатися відповідними "Кодексами".

Серед першочергових у найближчій перспективі доцільно передбачити створення:

- Адміністративно-процедурного кодексу (адміністративні не судові процедури);
- Кодексу адміністративної відповідальності (розгляд справ про адміністративні проступки);

В подальшій перспективі можна передбачити появу Кодексу державної служби і нарешті - Кодексу загального адміністративного права.

3. Проблеми систематизації адміністративного законодавства.

Поняття "система" використовується різними науками, в тому числі й правознавством. Правова система – один із різновидів соціальних систем.

Інтенсивні розробки системного підходу і загальної теорії системи

було розпочато в середині XX ст. Однак термін “система” (грецьке “systema” – утворення) вживається ще в працях Канта (системність пізнання), Шеллінга та Гегеля. У XVII–XIX ст. спеціальними науками досліджуються визначені типи систем.

У навколишньому світі існує безліч систем. З точки зору науки системами можуть бути агрегати, процеси та явища. Соціальна форма руху матерії викликає до життя соціальні системи (суспільно-економічну формацію, клас, державу, мораль, партію, трудовий колектив тощо). Головна особливість соціальних систем – зв’язок з вольовою діяльністю людей та їх об’єднаннями.

Під правовою системою пропонується розуміти єдність відповідних їй компонентів (частин), обумовленим способом об’єднаних між собою (за змістовими і формальними критеріями), які, залежно від їх природи та характеру зв’язку між ними (об’єктивного, природного або суб’єктивного, довільного), становлять відносно стабільну організацію.

Систематизація законодавства має велике значення для правової системи України.

Чинне законодавство потрібно час від часу систематизувати, тобто впорядковувати. В результаті буде досягнута певна системність правових актів і юридичних норм. Без систематизації нормативно-правових актів неможливо удосконалити законодавство, привести його до певної системи, а недосконалість чи відсутність упорядкованості в нормативному матеріалі спричиняє недоліки у процесі правотворчості.

Систематизація законодавства має велике значення для правової системи України, вона є постійною формою її розвитку та упорядкування.

Правова система – поняття складне і багатопланове, що містить у собі цілий комплекс компонентів, справляє нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини. Елементи правової системи об’єднані спільною метою і завданнями.

Можна погодитися з визначенням правової системи як сукупності

внутрішньо узгоджених, взаємопов'язаних, соціально однорідних юридичних засобів, за допомогою яких держава здійснює необхідний нормативно-організуючий вплив на суспільні відносини.

Аналіз поняття правової системи, її структурних компонентів, переконує, що стрижневими елементами правової системи є право, система права, система законодавства.

Система права є об'єктивно обумовленою системою суспільних відносин внутрішньою структурою права, яка складається із взаємопов'язаних норм, логічно розподілених за галузями, підгалузями та інститутами.

Система права є основною і відправною точкою для систематизації. В результаті ж систематизації законодавства вдосконалюється система права. В цьому полягає їх взаємозв'язок.

Система законодавства – це диференційована система нормативно-правових актів, заснована на принципах субординації і координування її структурних компонентів.

Для складових елементів системи права та системи законодавства, таких як норми і нормативно-правові акти, властива системність. А оскільки вони існують не поодинокі, а в комплексах, асоціаціях, збірниках, їх необхідно систематизувати.

Система права та правова система – не ідентичні поняття. Правова система є максимально широкою категорією, що відображає всю правову організацію даного суспільства. Її можна визначити як сукупність внутрішньо узгоджених і взаємозв'язаних юридичних засобів, за допомогою яких держава здійснює нормативний вплив на суспільні відносини. Система ж права – це його суто внутрішня будова, яка є, в свою чергу, складовим компонентом правової системи.

На відміну від правової системи, система права є правовою категорією, що визначає внутрішню структуру права будь-якої країни. Вона виражається через розподіл, побудову нормативного матеріалу, за допомогою якого її

різні блоки (частини) знаходяться в єдності.

Система права – це об’єктивно обумовлена системою суспільних відносин внутрішня структура права, яка складається із взаємопов’язаних норм, логічно розподілених за галузями, підгалузями, інститутами.

Структурними елементами системи права є норма права, галузі та підгалузі права, інститути права.

Потрібно з’ясувати як впливає систематизація законодавства на систему права.

Структура системи права тісно пов’язана з системою законодавства. Існує декілька тлумачень терміна “законодавство”:

- 1) сукупність усіх законів та підзаконних актів держави;
- 2) сукупність нормативних правових актів вищого законодавчого органу, Президента і уряду України;
- 3) сукупність усіх нормативних актів вищого органу законодавчої влади;
- 4) сукупність виключно законів.

Законодавство – це форма існування насамперед правових норм, засіб надання їм визначеності й об’єктивності, їх організація й об’єднання в нормативно-правові акти. Але система законодавства – це не просто сукупність таких актів, а їх диференційована система, заснована на принципах субординації і координування її структурних компонентів.

Діяльністю, що спрямована на удосконалення та усунення протиріч системи законодавства, є систематизація. Однак “безпосередня систематизація законодавства у повному розумінні, нормативна цілеспрямована побудова системи законодавства, відбувається лише в процесі кодифікації. Інкорпорація та консолідація як форми нормативного упорядкування законодавства є допоміжними засобами здійснення цієї діяльності ”.

Якщо первинним елементом системи права є норма, то первинним елементом системи законодавства – нормативно-правовий акт.

Система законодавства – це упорядкована за різними об'єктивними критеріями, обумовлена потребами соціального регулювання життєдіяльності суспільства, певна множина нормативних актів, що формується для найбільш ефективного використання правових норм.

Як уже наголошувалося, система права – це внутрішня структура права, яка відповідає характеру суспільних відносин, що підлягають регулюванню. Система законодавства – це зовнішня форма права, яка виражає побудову його джерел, тобто систему нормативно-правових актів. Право не існує без законодавства, а законодавство, в широкому його розумінні, і є право.

Необхідність проведення розмежування між системою права та системою законодавства обумовлюється і потребою систематизації законодавства, тобто діяльністю державних органів, спрямованою на упорядкування законодавства, приведення його до логічної, визначеної системи. Встановлення відповідного співвідношення між системою права та системою законодавства – це і теоретичне, і практичне завдання.

Система права і система законодавства розрізняються за такими підставами:

1. Вихідним елементом системи права є правова норма, а первинним елементом законодавства – нормативний акт. У цьому значенні структура права та структура законодавства співвідносяться як зміст і форма.

2. Право та законодавство розрізняються за своїм обсягом: законодавство не охоплює всю розмаїтість нормативності, з одного боку, а з іншого – включає в себе, крім суто формулювань норм, інші елементи – технічні, кількісні тощо.

3. Система законодавства відображає систему права і будується на її основі. В цілому система права має первинний характер, а система законодавства – похідний. Система права є об'єктивною основою для системи законодавства.

Законодавство, як і право, є також системою, а не просто механічною

кількістю різних актів. Елементи системи законодавства також мають ознаки єдності та відмінності, підпорядкованості, диференціації, здатності до уособлення. На відміну від структури права, структура (система) законодавства має не тільки галузеву, а й вертикальну ієрархічну будову.

Цілком зрозуміло, що систематизація і насамперед кодифікація законодавства проводяться, як правило, за галузями. В Україні всі базові галузі мають свої кодекси (цивільний, кримінальний, земельний, житловий, сімейний тощо).

Таким чином, галузева (горизонтальна) структура законодавства України складається з утворень різного рівня: надгалузевих масивів (комплексних галузей), основних галузей, підгалузей, інститутів законодавства, нормативних актів.

В основі вертикальної (ієрархічної) системи українського законодавства лежить класифікація нормативних актів за юридичною силою й органом, що їх видав. Ця класифікація спирається на поділ нормативно-правових актів на закони і підзаконні нормативні акти.

У правовій системі всі види джерел мають соціальну цінність. Соціальна й юридична цінність не є привілеєм певних видів джерел права. До форм не менш цінних, ніж закон, можна віднести: статuti організацій та об'єднань різного характеру, що пройшли відповідну реєстрацію; юридичні угоди (договори), юридична сила яких, якщо вони приймалися на основі і на виконання закону, повинна прирівнюватися до сили останнього; судові акти з конкретних справ; звичаї, що мають на сьогодні не завжди впорядкований статус у правовому регулюванні.

В упорядкуванні ієрархії нормативно-правових актів необхідно посилити координуючу роль Конституційного, Верховного, Вищого господарського, Вищого адміністративного судів України, надати їм більш ясний офіційний статус керівників юридичної практики, заснований на прямій та екстериторіальній дії принципів гуманізму і захисту прав людини. Слід поновити практику видання Основ законодавства (при внесенні

відповідних змін до Конституції), які б містили правила тлумачення колізійних норм.

Створення цілісної й ефективної системи юридичної та соціальної адаптації нового законодавства набуває важливого значення. Про прийнятий закон часто не знають навіть ті, кому він адресований, правова інформація стає дорогою і малодоступною.

Таким чином, суттєве значення в розвитку правової системи має систематизація законодавства як постійна форма її розвитку й упорядкування. Систематизація забезпечує зручність при реалізації прав, робить можливим оперативне знаходження і правильне тлумачення всіх необхідних норм.