

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Харківський національний університет внутрішніх справ

**Сумська філія
Кафедра юридичних дисциплін**

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

**навчальної дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права
та процесу»**

**обов'язкових компонент
освітньої програми другого(магістерського) рівня вищої освіти**

262 Правоохоронна діяльність (правоохоронна діяльність)

**за темою: Сучасний стан та проблеми розвитку предмета
адміністративного права України, як галузі публічного права**

Харків 2021

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.08.21 № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою Сумської філії
ХНУВС
Протокол від 21.08.2021 № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін

Протокол від 25.08.2021 № 4

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
ХНУВС (протокол № 1 від 21.08.20)

Розробники: доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС,
к.ю.н., доцент Маркова О. О.

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського
національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук,
доцент Панасюк О. В.

План лекції:

1. Поняття адміністративного права
2. Предмет адміністративного права
3. Метод адміністративного права
4. Принципи адміністративного права
5. Джерела адміністративного права

Рекомендована література:

1. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
2. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
3. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Долечек Володимир Станіславович. – К., 2005. – 20 с.
4. Загальне адміністративне право : підручник / (Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші); за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
4. Карабін. Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : дисертація доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. О. Карабін. – Запоріжжя, 2016. – 442 с.
5. Квасневська Н. Д. Адміністративно-правове забезпечення реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні : дисертація доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. Д. Квасневська. – Київ, 2016. – 430 с.
6. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України : Навчальний посібник. – 5-е вид., перероб. і доп. – Одеса : Фенікс, 2011. – 400 с.
7. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. – 3-те вид. – К. Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
8. Коваленко В. В. Курс лекцій з адміністративного права України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1896080148173/pravo/kurs_administrativnogo_prava_ukrayini_-_kovalenko_vv
9. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.
10. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

Текст лекції

1. Ключовий напрям сучасного розвитку українського адміністративного права

Фундаментальна конституційна формула: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ч. 2 ст. 3 Конституції) вимагає підпорядкування діяльності усіх державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, утвердження пріоритетності цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Подібний суспільний стандарт взаємостосунків (відносин) між публічною владою і людиною вже тривалий час панує у розвинутих країнах світу.

Вирішальна роль у закріпленні й фактичному втіленні цього суспільного стандарту належить галузі адміністративного права, яка є необхідною умовою і засобом

функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в ході практичного виконання законів та інших правових актів держави.

Між тим існуюче на цей час в Україні адміністративне право поки що не здатне відповісти на цей «виклик часу» і перш за все через те, що справжня роль цієї галузі права залишається істотно деформованою. Адже й досі не тільки у суспільній свідомості, а й серед фахівців-юрис-тів зберігається властива радянському періоду певна абсолютизація лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного права, а саме — адміністративне право тлумачиться:

з одного боку — як засіб управлінського впливу держави на суспільні процеси, тобто як право управління (або право «адміністрування»); з іншого — як «юрисдикційне» (або «поліцейське») право, тобто таке, що регламентує застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів адміністративного примусу, включаючи передусім заходи адміністративної відповідальності.

Цілком природно, що подібна уява консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію панування держави над людиною, в котрій людині відводилось місце суто керованого об'єкта, на який з боку державних органів спрямовані винятково владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус. Дана ідеологія аж ніяк не відбиває суспільної ролі адміністративного права як провідної галузі публічно-правового забезпечення пріоритету прав людини, що давно вже є загальноприйнятим у демократичних країнах.

Натомість вітчизняне адміністративне право має далеко не європейський вигляд. А звідси, і це найгірше, маємо цілком незадовільний стан адміністративного законодавства, і особливо правозастосовної практики. Головний же вияв «несвропейськості» адміністративного права полягає в тому, що воно більшою мірою обслуговує потреби й інтереси державного апарату (зрештою чиновників), ніж забезпечує дійову реалізацію і захист прав громадян.

У вітчизняних наукових джерелах (включаючи і провідні вітчизняні підручники з адміністративного права) зазвичай ігнорується спрямованість цієї галузі на створення найкращих умов для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Це виявляється, наприклад, у тому, що:

— у визначеннях адміністративного права, як правило, немає навіть згадки про права людини, а тим більше про їх пріоритетне місце у відносинах, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню;

— традиційно не висвітлюються (а часто навіть не згадуються) процедурні механізми надання населенню багатьох адміністративних та інших публічних послуг;

— панує стереотипне трактування адміністративних правовідносин як суто односторонніх владовідносин, в яких людині вочевидь відводиться місце «підвладного об'єкта», цілком нерівноправного і залежного від носія публічно-владних (тобто державних і самоврядних) повноважень;

— не приділяється пріоритетна увага судовим засобам захисту і поновленню порушених прав громадян, обмежуючись стандартним розглядом лише позасудових (адміністративних) засобів забезпечення законності у державному управлінні;

— нарешті, фактично повністю відсутнє вивчення сучасної європейської доктрини і практики адміністративно-правового регулювання.

Змінити існуюче становище і провести успішне реформування галузі адміністративного права неможливо без створення нової адміністративно-правової доктрини.

2. Предмет адміністративного права

За загальним правилом, в основу визначення поняття будь-якої галузі права покладається те чи інше розуміння його предмета регулювання. Предмет регулювання (у загальнозживаному обігу — «предмет») будь-якої галузі права — це певна сукупність

однорідних суспільних відносин, що регулюються (опосередковуються) нормами відповідної галузі права.

У вітчизняному правознавстві традиційно вважалося, і багатьма вважається дотепер, що адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює суспільні відносини, що складаються в сфері державного управління з метою організації й спрямування важливих процесів суспільного розвитку.

У виданих останнім часом підручниках та навчальних посібниках автори формують поняття адміністративного права, спираючись часто-густо на наукову базу минулих часів, коли адміністративне право, можна сказати, було підпорядковано виключно завданням майже всеохоплюючого тоді державного управління. Відповідно, дотепер адміністративне право більшістю авторів тлумачиться переважно як право «управлінське», що регулює владно-організуючий вплив держави, охоплюючи цим також і застосування засобів адміністративного примусу, насамперед у вигляді заходів адміністративної відповідальності.

Отже, найчастіше предмет адміністративного права визначають як сукупність відносин, які складаються в ході державного управління.

Аналогічне визначення адміністративного права поширено, до речі, і в більшості пострадянських країн. Наприклад, в одному з найпопулярніших підручників виокремлюється лише частина предмета правового регулювання, а саме — державно-управлінська діяльність. Адміністративне право, на погляд авторів підручника, є сукупністю правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку та з приводу практичної реалізації виконавчої влади (у більш широкому розумінні — в процесі здійснення державно-управлінської діяльності)¹. Ще один відомий автор Ю.О. Тихомиров також на перше місце висуває «організацію та здійснення державного управління», а тільки потім — «державне регулювання, захист публічних інтересів і самореалізація прав громадян у сфері державного управління».

З огляду на це існує потреба уточнити перелік суспільних відносин, що утворюють предмет адміністративного права.

При цьому, розглядаючи суспільні відносини, що є предметом адміністративно-правового регулювання, не можна обійти увагою коло можливих учасників цих відносин, щодо яких норми адміністративного права закріплюють певні права і обов'язки, а також встановлюють заходи юридичної відповідальності.

Завдяки цьому ці учасники набувають статусу суб'єктів адміністративного права. Ними можуть бути громадяни України, іноземці та інші фізичні особи, а також органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, різні організації та інші юридичні особи¹.

Якщо узагальнити різні погляди щодо предмета адміністративного права, то стає очевидним, що його складають групи однорідних суспільних відносин, котрі виникають:

— у ході державного управління сферами економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності; а також у ході реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування та деяким іншим недержавним інституціям;

— у ході управління місцевими справами з боку органів місцевого самоврядування;

— у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян і надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

— у межах внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

— у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність стосовно фізичних і юридичних осіб;

— у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновленням порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права.

Наведений перелік суспільних відносин, що перебувають у сфері регулювання адміністративного права, свідчить, що певна частина цих відносин є справді управлінськими.

Але для того, щоб зрозуміти природу управлінських відносин, їх особливий характер, необхідно з'ясувати поняття «управління».

У найбільш загальному значенні «управління» визнається родовим поняттям, що характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів (складових частин) природи, техніки, суспільства, що здійснюється за участю самої людини.

На відміну від саморегуляції управління завжди передбачає свідоме, вольове втручання людини і здійснюється у системах «людина — природа», «людина — техніка», «людина — людина» і тому подібних. Управління у власному розумінні починається тоді, коли в яких-небудь явищах і процесах мають місце свідомі інтереси, цілі і воля, енергія і дії людини.

Залежно від об'єкта, щодо якого здійснюється управління, тобто керованого об'єкта, прийнято виділяти технічне, біологічне і соціальне (суспільне) управління.

Принципова відмінність соціального (суспільного) управління полягає в тому, що тут і керуючими суб'єктами, і керованими об'єктами виступають люди та їх утворення. Звідси і назва такого управління — соціальне (суспільне), що свідчить про належність цього явища до суспільства у вигляді його окремих частин (органів, організацій, об'єднань тощо).

Враховуючи, що докладніша характеристика природи соціального управління, його видів, і в першу чергу державного управління, наводиться у подальшому висвітленні владних управлінських функцій (глава 3), тут достатньо послатися на широковживане визначення поняття управління як організуючого впливу керуючих суб'єктів на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення загальних (спільних) результатів відповідно до наявних суспільних потреб.

З'ясувавши зміст поняття «управління», можна більш точно визначити частку управлінських відносин у предметі адміністративного права. Зокрема, стає очевидним, що управлінські відносини аж ніяк не домінують у змісті цього предмета. Адже не можна вважати управлінською (якщо виходити з наведеного вище розуміння поняття «управління») різноманітну діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо:

— розгляду і вирішення різного роду індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних і юридичних) осіб, включаючи і надання багатоманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;

— забезпечення виконання приватними особами покладених на них законодавством обов'язків (наприклад, справляння податків тощо);

— прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб в процесі вирішення різного роду «публічних» господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо);

— позасудового захисту порушених прав і свобод осіб (тобто адміністративного розгляду скарг);

— застосування до осіб заходів адміністративного примусу (перш за все адміністративних стягнень).

Звичайно, всі суспільні відносини, що складаються у ході цієї діяльності, здійснюються врешті-решт у зв'язку та задля вирішення завдань і функцій державного управління, однак за своєю суттю вони не є управлінськими. Причому саме наведені напрями діяльності

загалом складають переважний обсяг функціонування органів виконавчої влади, що потрапляє до сфери регулювання адміністративного права.

Цим підтверджується принциповий висновок про те, що управлінські (а точніше державно-управлінські) відносини, всупереч традиційному погляду, не можна вважати вирішальною складовою предмета адміністративного права.

На жаль, ця обставина допоки недостатньо враховується багатьма сучасними українськими фахівцями адміністративного права. Більше того, деякі з них настільки гіпертрофують управлінську спрямованість адміністративного права, що навіть пропонують вивести за межі його предмета будь-які відносини тільки на тій підставі, що вони не є управлінськими. Наприклад, у такий спосіб інколи намагаються обґрунтувати тезу про начебто «штучне» віднесення адміністративно-деліктних відносин до предмета адміністративного права, що є очевидним перебільшенням.

Інша ж крайність полягає у тому, що вся сфера регулювання адміністративного права без достатніх підстав проголошується або «управлінням», або «сферою управління». Зокрема, деякі дослідники вважають, що навіть у частині, коли адміністративне право регулює відносини між управлінням і громадянами, воно (право) «визначає права і обов'язки громадян, але тільки стосовно управління і у сфері управління»¹.

Насправді теоретично виважена оцінка ролі управлінської складової у предметі адміністративного права повинна означати відмову від абсолютизації (тобто надмірного перебільшення) цієї ролі. Слід зрозуміти, що сфера регулювання цієї правової галузі набагато ширша: вона далеко не вичерпується, як було підтверджено вище, одним тільки управлінням, а тим більше управлінням державним.

Разом з тим наведений висновок закономірно породжує принципове питання: якщо у предметі адміністративного права управління (за традицією державне) не є домінантою, то яка складова (чи складові) набуває домінантного значення в доктринальній оцінці цього предмета?

Відповідаючи на це питання, слід виходити з того, що, всупереч поширеним поглядам, ця галузь покликана переважно регулювати далеко не тільки управлінські відносини між публічно-владними органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами — з другого (хоча управлінська спрямованість адміністративного права зберігає безперечно важливе значення). Адже не менш вагоме суспільне призначення адміністративного права у регулюванні численних і різноманітних взаємостосунків (відносин) між цими органами і приватними (фізичними і юридичними) особами стосовно забезпечення згаданими органами необхідних умов для ефективної реалізації, а при необхідності і захисту, належних приватним особам прав і охоронюваних законом інтересів. Тобто «управлінська» (за загальноновизнаною етимологією цього терміна власне «адміністративна») складова предмета адміністративного права не є домінуючою, а виступає лише однією з основних складових, причому не першорядною.

Ця так звана «дихотомія» предмета адміністративного права є незвичною тільки для колишньої радянської і сучасної пострадянської (а фактично неорадянської) вітчизняної моделі адміністративного право-розуміння. У світовій же юридичній науці нового часу така подвійність у характеристиці згаданого предмета завжди визнавалась.

У сучасних умовах людина, що потрапляє до сфери дії адміністративного права, повинна позиціонуватись не як об'єкт управління з боку держави, а перш за все як головний адресат виконуваних публічною владою обов'язків (в першу чергу шляхом надання публічних послуг), тобто як суб'єкт, котрому повинна «служити» держава.

Розглядувану складову предмета адміністративного права можна назвати публічно-сервісною (від англ. *to serve* — служити). Йдеться про правове регулювання діяльності відповідних публічно-владних органів щодо своєрідного служіння конкретним приватним особам шляхом створення належних умов для ефективної реалізації та захисту останніми своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Прикметно, що подібна характеристика адміністративного права не суперечить й етимології назви цієї галузі. Адже одним із мовних джерел даної назви можна вважати не тільки латинські абтіпізігаїо — керування, управління, а й абтіпізіго — прислугую, допомагаю. Інакше кажучи, у назві адміністративного права вже етимологічно присутній зв'язок не тільки з «управлінням», а й з «служінням», «допомогою».

Цілком природно, що переважний акцент в адміністративно-правовій доктрині має бути зроблений на публічно-сервісній складовій предмета цієї галузі. Зокрема, йдеться про те, що базовою категорією адміністративного права має бути визнано не «державне управління», а «забезпечення пріоритету прав людини».

На практиці це означає, що адміністративне право повинне забезпечити становище приватної особи як суб'єкта, котрий наділений конкретними правами щодо публічної влади, а остання має перед цією особою так само конкретні, чітко визначені обов'язки і відповідальна за належне виконання даних обов'язків. У цьому і полягає, зрештою, публічно-сервісна характеристика адміністративного права.

Отже, виходячи з наведеної характеристики предмета регулювання, адміністративне право слід визначити як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що складаються в ході різноманітної діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з приводу реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного, адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

Відсутність у даному визначенні згадки про адміністративне судочинство пояснюється тим, що включення його сьогодні до сфери регулювання діючого адміністративного права слід вважати тимчасовим заходом. Адже найближчим часом має бути створена самостійна судово-процесуальна галузь, яка окремо регулюватиме судочинство в адміністративних судах (адміністративне судочинство).

Пропоноване визначення адміністративного права має на меті наблизити цю галузь українського права до стандартів адміністративного законодавства країн європейського співтовариства.

3. Метод адміністративного права

Адміністративне право як самостійну галузь права характеризує, поряд з предметом, відповідний метод регулювання (загальнозживаним є термін «метод»). Метод адміністративного права разом з його предметом дає цілісну характеристику цій галузі права і дозволяє відмежувати її від інших фундаментальних галузей права (цивільного, кримінального тощо).

Метод регулювання визначається як сукупність певних загальних і специфічних способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм відповідної галузі. Традиційний погляд на сутність методу адміністративного права характеризується такими рисами.

По-перше, в адміністративному праві використовуються способи регулювання, що властиві обом загальним методам правового регулювання — імперативному та диспозитивному.

Такими універсальними способами адміністративно-правового регулювання слід вважати:

а) використання приписів (встановлення обов'язків); б) встановлення заборон; в) надання дозволів.

Використання приписів в адміністративному праві означає покладення обов'язку здійснити відповідні дії в умовах, що передбачені адміністративно-правовою нормою. Згідно з висновками сучасної теорії права йдеться фактично про використання такої категорії, як «позитивні зобов'язання». Приписи використовуються в різних формах, а саме: це може бути встановлення відповідних дій, порядок їх здійснення, забезпечення виконання обов'язків тощо. За допомогою приписів встановлюються також завдання, функції та повноваження органів виконавчої влади, інших суб'єктів адміністративного права.

Встановлення заборон — це покладення на суб'єкта правових відносин прямих обов'язків утримуватись від вчинення в умовах, передбачених нормою, тих чи інших дій або утримуватись від них на свій розсуд.

У минулі роки, коли панувала командно-адміністративна система, переважно застосовувались заборони та приписи. Значно рідше використовувався такий спосіб, як надання дозволів.

У демократичному суспільстві посилюється увага до правових гарантій реалізації прав і свобод людини. Тому в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин мають ширше застосовуватись надання дозволів. Використовуючи правові дозволи, громадяни та інші приватні особи мають змогу найповніше користуватися наданими їм правами, ефективніше захищати їх у разі порушення.

По-друге, класичним для галузі адміністративного права вважається імперативний метод правового регулювання, або метод владних приписів.

Завдяки застосуванню цього методу домінуючим типом адміністративно-правового відношення визнається так зване «владовідношення», яке здійснюється за схемою «влада—підкорення».

Тут існує, за усталеною термінологією, «вертикаль» між суб'єктом владних повноважень, який наділений правами здійснювати односторонній вплив на керований об'єкт — людину (або іншу приватну особу), а остання зобов'язана підкорятися такому впливу, що утворює певну «субординацію» між даними сторонами.

Дійсно, за такою схемою будується значна частина адміністративно-правових відносин, а саме відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням органами виконавчої влади управлінської та адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Однак решта адміністративно-правових відносин будується за принципово іншою схемою. Так, усі так звані «публічно-сервісні» (або «обслуговуючі») відносини передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядкований об'єкт, а їх двосторонню взаємодію: як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків, тобто її належної поведінки, так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта.

Принагідно нагадаємо, що саме за такою схемою побудовані широко розповсюджені зобов'язальні правовідносини у сфері регулювання цивільного права (хоча тут сторони називаються «кредитор» та «боржник»). У більшості цих правовідносин кожен з учасників зобов'язання є одночасно і кредитором, і боржником (наприклад, продавець і покупець у договорі купівлі-продажу, орендодавець та орендар у договорі оренди тощо). Причому в подібних правовідносинах, які отримали назву взаємних (зустрічних) зобов'язань, права та обов'язки сторін повинні виконуватися, за загальним правилом, одночасно.

Подібно до цього в адміністративно-правових відносинах публічно-сервісного типу кожна сторона наділена, з-поміж своїх суб'єктивних прав, правом вимагати від другої сторони її належної (тобто передбаченої законодавством) поведінки. Наприклад, орган виконавчої влади має право вимагати від заявника надання усіх необхідних для розгляду та вирішення певного питання документів, а заявник, зі свого боку, має право вимагати від даного органу дотримання встановленого законодавством порядку та строку для обґрунтованої відповіді на подане звернення.

Подібні відносини будуються не за схемою «влада», з одного боку, «підкорення» — з другого, а за схемою «взаємного права вимоги», що належить обом сторонам правовідношення. Інакше кажучи, у принциповому вигляді публічно-сервісні відносини за своєю схемою наближені до більшості зобов'язальних правовідносин.

Відтак «взаємне право вимоги» — це, врешті-решт, не менш поширена риса адміністративно-правових відносин, аніж односторонність впливу однієї сторони на іншу за схемою «влада—підкорення».

З огляду на наведене традиційний підхід до розуміння методу адміністративного права як однозначно імперативного потребує істотного переосмислення. І перш за все в частині

заперечення застарілого наукового постулату, згідно з яким використання елементів (ознак) другого провідного методу правового регулювання — диспозитивного — вважалось другорядним і в цілому неприродним для адміністративного права.

Але ж чи дійсно таким є поєднання регулятивних засобів обох названих класичних методів правового регулювання? Адже вище було з'ясовано, що в структурі адміністративно-правових відносин усі взаємозв'язки, що виникають на основі «взаємного права вимоги», будуються (принаймні в рамках цих взаємозв'язків) за схемою зобов'язального правовідношення.

Саме ж «право вимоги», яким одночасно наділені обидві сторони адміністративного правовідношення, має розглядатися з теоретико-правових позицій як своєрідне «дозволення», що інтерпретується через поняття «дозволена поведінка». А подібна побудова правовідносин, як відома, досягається за допомогою саме диспозитивного методу правового регулювання.

Отже, доходимо висновку, що в адміністративно-правовому регулюванні, на противагу традиційному погляду, застосовується не один з двох класичних методів, а своєрідний метод особливого характеру, у якому органічно переплетені (змішані) елементи та ознаки як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання.

Саме через оновлення методу адміністративного права можна досягти відповідно до проголошеного у Конституції (ст. 3) пріоритету прав людини у відносинах з державою, що вимагає принципово нових заходів регуляторного впливу адміністративно-правових норм. В узагальненому вигляді наголосимо, що адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави (точніше для всієї публічної влади) і менше — для людей (так само як і загалом для приватних осіб). Саме ця вимога повинна стати вирішальною в оновленні методу регулювання цієї правової галузі.

Але найголовніше полягає у тому, щоб це знайшло практичне підтвердження у новій якості національного адміністративного законодавства, яке всім своїм змістом повинно всіляко сприяти забезпеченню реалізації та захисту прав людини, її законних інтересів, вимог та очікувань.

4. Принципи адміністративного права.

Найбільш яскраво природа галузі адміністративного права, її суспільне призначення та місце в правовій системі дістає вияв у принципах цієї галузі. Принципи адміністративного права слід розуміти як за-садничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відбивають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм даної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей.

На жаль, у нас за традицією, що склалася ще у радянський період, принципи адміністративного права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне. Насправді правові принципи загалом виступають своєрідними «нервовими центрами права», вимогам яких повинні відповідати і підкорятися усі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет¹.

Проте, всупереч об'єктивній логіці, у радянський період адміністративне право залишалося чи не єдиною галуззю права, яка не мала власних правових принципів як таких, а базувалася на принципах державно-го управління. Хоча зрозуміло, що державне управління та адміністративне право — це різні явища і тому принципи адміністративного права не можуть підмінятися принципами державного управління.

Враховуючи, що у загальноприйнятому сенсі для державного управління головним є досягнення найбільш раціональним шляхом запланованих результатів владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, але яж ніяк не прагнення до всебічного

забезпечення пріоритету прав людини, стає зрозумілим, чому саме завдяки своїм принципам адміністративне право в Європі однозначно зорієнтоване на права та інтереси людей, забезпечення гарантій їх ефективної реалізації та захисту, тоді як у нас — на потреби функціонування державного апарату управління, створення умов для «зручного» (з точки зору чиновників) адміністрування.

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні і спеціальні принципи. Перші мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони знаходять свій конкретний прояв і деталізацію в принципах спеціальних, тобто властивих окремим інститутам адміністративного права: принципах державної служби; принципах адміністративної відповідальності; принципах адміністративного судочинства та ін. Тому в межах цього видання доцільно зупинитися на загальних принципах.

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах.

Серед цих принципів необхідно наголосити на основоположному значенні принципу верховенства права. При цьому на відміну від більш поширеного у вітчизняних джерелах принципу верховенства закону (тобто законності), принцип верховенства права доцільно тлумачити як двоєдину вимогу щодо:

- визнання пріоритетності прав людини перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави;
- підпорядкування діяльності усіх без винятку державних інститутів потребам ефективної реалізації та захисту прав людини.

З огляду ж на потреби практичного застосування в адміністративно-правовому регулюванні принципу верховенства права увага має бути привернута до двох відносно самостійних аспектів конституційної формули (ч. 3 ст. 3 Конституції): «Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Переважаючого наголосу потребує саме аспект «забезпечення» прав людини. Це пояснюється тим, що у вітчизняній юридичній науці та практиці традиційно забагато говориться про власне наявність прав, хоча саме по собі легальне визначення (тобто «утвердження») навіть най-ширшого кола прав ще не означає, що людина в змозі фактично скористатися цими правами, тобто що вони реально забезпечені. Це з одного боку. З іншого ж боку, не менш поширена традиція зводити проблематику прав людини лише до можливостей судового захисту порушених прав.

Проте слід наголосити, що основний обсяг діяльності держави (як і всієї публічної влади) щодо забезпечення прав людини зводиться не стільки до реагування — через судовий розгляд — на аномальні діяння, що порушують зазначені права, скільки до позитивних дій зі створення умов для ефективної реалізації громадянами своїх прав. Саме це і становить справжній зміст принципу верховенства права в його практичному втіленні в публічно-правовій сфері.

Тому єдино можливим шляхом забезпечення реалізації принципу верховенства права в сфері адміністративно-правового регулювання слід визнати перехід до так званої людиноцентристської ідеології, в основу якої покладено інститут прав людини.

Подальший перелік загальних принципів адміністративного права (який, до речі, тільки починає формуватися у вітчизняній науці¹) складають такі принципи:

- принцип законності;
- принцип рівності громадян перед законом;
- принцип демократизму нормотворчості і реалізації права;
- принцип взаємної відповідальності держави і людини;
- принцип гуманізму і справедливості у взаємостосунках між державою і людиною.

5. Джерела адміністративного права

В юридичній літературі поняття «джерело права» не є однозначним. Проте найчастіше під ним розуміють зовнішню форму виразу загально-обов'язкових правил поведінки, насамперед правових норм. Згідно з положеннями теорії права джерелами права можуть виступати нормативно-правові акти, правові звичаї, судові прецеденти, правові угоди.

Суто адміністративно-правових нормативних актів доволі мало. Як приклад, це Кодекс України про адміністративні правопорушення (надалі — КпАП), Закон України від 1 грудня 1994 р. «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» і деякі інші закони. Якщо нормативно-правовий акт охоплює, поряд з нормами адміністративного права, норми інших галузей права (фінансового, цивільного тощо), то для адміністративного права він буде джерелом лише у тій частині, що має адміністративно-правовий характер. Помітне місце серед джерел адміністративного права займають акти органів місцевого самоврядування, в тому числі так звані загальнообов'язкові рішення, якими встановлюється адміністративна відповідальність. Як правило, вони носять локальний характер, однак в них вирішуються (регулюються) важливі питання місцевого, регіонального значення. Судовий прецедент не може визнаватися джерелом права у правовій системі України. Однак є певні застереження щодо цього твердження. Зокрема, Конституційний Суд України може приймати рішення, які тягнуть фактичне скасування чи зміну норм правових актів парламенту, Президента, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим. В ст. 74 Закону України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд» сказано, що Конституційний Суд може вказати на преюдиційність свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії неконституційного акта. Реально це означає, що рішення Конституційного Суду має загальнообов'язкову силу при вирішенні необмеженої кількості індивідуальних спорів, тобто фактично набуває нормативного характеру. Значення джерела права може мати і правовий звичай — правило поведінки людей, яке складається історично і набуває загального визнання внаслідок багаторазового повторення. Однак на сьогодні в Україні не зустрічається випадків прямого санкціонування державними органами правових звичаїв у сфері публічного управління, оскільки вони вже давно трансформувалися у діюче адміністративне право.

Таким чином, джерела адміністративного права треба розуміти як зовнішні форми встановлення і виразу адміністративно-правових норм — акти правотворності державних органів та органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх встановленої законодавством компетенції, а також міжнародні угоди і міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною.