

УДК 342.97:352 (477)

Дембіцька Сусанна Леонідівна –

кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»

Susanna L. Dembitska –

candidate of juridical sciences, assistant of the department of civil law and procedure Training and Scientific Institute of Jurisprudence and Psychology Lviv Polytechnic National University (1/3 Knyaz Roman str., Building 19, Room 304, Lviv)

Розуміння доктрини адміністративного права

У статті розглядаються сучасні напрями розвитку адміністративного права. Окреслюються пріоритетні напрями розвитку вітчизняного адміністративного права. Визначаються окремі аспекти трансформації адміністративного права. Наголошується на докорінному оновленні усієї системи адміністративного права із врахуванням суспільних інтересів та орієнтуванні насамперед на забезпеченні прав та свобод людини і громадянина.

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, предмет адміністративного права.

В статье рассматриваются современные направления развития административного права. Очерчиваются приоритетные направления развития отечественного административного права. Определяются отдельные аспекты трансформации административного права. Отмечается на коренном обновлении всей системы административного права с учетом общественных интересов и ориентированием в первую очередь на обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, предмет административного права.

S.L. Dembitska Understanding of Doctrine of Administrative Law

Modern directions of development of administrative law are examined in the article. Priority directions of development of home administrative law are outlined. The separate aspects of transformation of administrative law are determined. It is marked on the native updating of all system of administrative law with taking into account public interests and orientation first of all on providing of rights and freedoms of man and citizen. Changes that took place for the last decades in our country influenced all spheres of vital functions of both the state and society on the whole, not leaving legal science aside, the consequences of influence on that strike the volume and scales. For years independence of Ukraine theoretical and methodological bases of science of administrative law were radically revised taking into account political, social, economic and legal nature of the Ukrainian state, objective conformities to law and tendencies of her historical development. The new doctrine of administrative law directly influences on the process of reformation of administrative law as to the field of law, that is based on confession qualitatively of new role of the state in mutual relations with citizens, ideology is not domination, but service to them. Taking into account resulted estimation of development of science of administrative law on the modern stage determines a necessity and actuality.

Keywords: administrative law, state administration, article of administrative law.

Постановка проблеми. З проголошенням незалежності України, головним обов'язком держави постало утвердження і забезпечення

прав і свобод людини і громадянина, водночас сфера державного управління не могла не зазнати кардинальних змін, адже наведені

положення відображають прагнення зміни державно-правового режиму із недемократичного до демократичного. За допомогою адміністративного права держава регулює суспільні відносини, що виникають у процесі організації та функціонування виконавчої влади. Таким чином, адміністративне право виступає, передусім, як управлінське право.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем та перспектив розвитку саме в оновленні адміністративного права присвятили свої праці: В.Б.Авер'янов, Ю.П.Битяк, І.С.Гриценко, Т.О.Коломоєць, В.К.Колпаков, І.Б.Коліушко, С.В.Петков, Х.П.Ярмакі та ін. Проте на сьогодні і надалі залишається нагальним питання комплексного дослідження сучасних напрямів розвитку адміністративного права як галузі права.

Метою статті є висвітлення адміністративного права як галузі національного права.

Виклад основного матеріалу. У своєму розвитку адміністративне право пройшло такий шлях, який суттєво відрізняється від тих історичних етапів, протягом яких формувалися інші галузі права. Це пов'язано насамперед з тим, що, по-перше, адміністративне право виникло на базі поліцейського права, сформованого головним чином під впливом наукових поглядів та ідей західноєвропейських вчених та практики західноєвропейського законодавства [1, с.34]; по-друге, адміністративне право найбільшою мірою схильне відчувати на собі зміни політичних режимів та форм правління у країні. Безумовно, що зазначені фактори за всю недовгу історію існування адміністративного права здійснили на нього помітний вплив, що позначився зокрема, і на особливостях внутрішньої побудови адміністративного права, тобто на його системі [2, с.5].

Адміністративне право традиційно вважається «управлінським правом», або більш точно словами класика адміністративної думки початку ХХ століття – професора В.М.Гессен, який, відмежовуючи адміністративне право від державного (конституційного), вказував – «Адміністративне право є такою сферою державної діяльності, яка має своїм предметом

діяльність держави в сфері внутрішнього управління» [3, с.86].

Радянське адміністративне право було орієнтоване майже виключно на забезпечення функціонування апарату державного управління, оскільки саме для цього апарату, для задоволення його потреб і видавалися норми права взагалі та норми адміністративного права зокрема. Орієнтування на задоволення державних потреб, на забезпечення належного функціонування органів державного управління у відповідних сферах, на формування системи радянського адміністративного права, норми якого мали будуватися таким чином, щоб бути здатними виконати своє головне завдання – забезпечити ефективне функціонування радянської держави в одній з трьох основних сфер, сфері державного управління або виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних суб'єктів. Усі інші питання, передусім права громадян у сфері державного управління, визначення меж адміністративного розсуду, відповідальності органів державного управління перед особою за свої неправомірні дії тощо не представляли для радянського адміністративного права практично ніякого інтересу, оскільки усі вони, фактично, знаходилися поза межами управління відносин, а значить і поза межами предмета і, відповідно системи адміністративного права [4, с.181-182].

Раніше адміністративне право традиційно розглядалось як система норм, спрямована на врегулювання відносин у галузі державного управління, проте на сьогоднішній день його роль і призначення істотно змінилися. Не можна ототожнювати принципи адміністративного права і принципи державного управління, хоча вони дуже тісно взаємопов'язані. Принципи адміністративного права визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природу зв'язків, які формуються в процесі цього регулювання. Державним управлінням є вид специфічної діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою її регулювання відповідно до державних інтересів [5, с.109].

В умовах проведення адміністративної реформи важливим є розуміння того, що адміністративне право України повинне стати основою ефективної організації та діяльності органів публічної влади з метою забезпечення

належного рівня захисту публічних інтересів, а його розвиток повинен відбуватися з урахуванням принципу паритетності інтересів особи і держави відповідно до демократичних принципів, закріплених Конституцією України та нормами права [6, с.221].

Адміністративне право регулює важливі відносини, які мають принципове значення для громадян, їхніх об'єднань, а також держави. Коло таких відносин не є досконалим, воно змінюється від конкретних умов того або іншого стану розвитку суспільства [7, с.165].

Виходячи із ключової концептуальної позиції нової української адміністративно-правової доктрини, перед наукою адміністративного права нині постало надзвичайно важливе завдання, пов'язане з виробленням оновленої системи принципів адміністративного права, які максимально повно узгоджувалися б із завданням сучасного адміністративного права (забезпечення прав і свобод людини та громадянина в ході практичного виконання законів та інших правових актів) [8, с.148].

Адміністративне право у дедалі більшій мірі покликане регулювати суспільні відносини, що виникають між особистістю й державою, між громадянами і публічною адміністрацією, забезпечуючи реалізацію й охорону прав і свобод громадян у сфері як державного, так і недержавного управління їх захист від можливого свавілля чиновників [9, с.139].

На сьогодні реформування (якісне оновлення, трансформація вітчизняного адміністративного права – це не тільки далекосяжний намір чи бажання, а нагальна життєва необхідність, що органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором України. Регіонально змінити згадані «дух» і світоглядну ідеологію вітчизняного адміністративного права неможливо без докорінного перегляду науково-правових і нинішніх пострадянських науково-правових стереотипів шляхом створення нової національної доктрини цієї правової галузі.

Таким чином, суспільна роль адміністративного права вбачається не суто «управлінською» (а тим більше суто «юрисдикційною»), а переважно «обслуговуючою» – у тому розумінні, що норми цієї галузі мають слугувати діяльності публічної адміністрації максимально повної реалізації

громадянином своїх прав, свобод та інтересів, а також їх дійового захисту у випадку яких-небудь порушень. Точніше – дану характеристику адміністративного права доцільно визначити «публічно-сервісну» (від англійського to serve – служити) [10, с.12].

Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства України характеризується тим, що об'єктивна основа цього законодавства – власне галузь адміністративного права як найважливіша складова системи українського права перебуває у стані радикального переосмислення й оновлення [11, с.138].

Адміністративне право, що діє в державі, є сукупністю усіх нормативних приписів, які підлягають реалізації у сфері внутрішньодержавних відносин і (або) діючих у межах юрисдикції нашої держави та компетенції її органів, охоплює не тільки національне право, але й визнані та ті, що застосовуються в Україні, імплементовані норми міжнародного права та норми права зарубіжних країн [12, с.110].

Характеризуючи адміністративне право як галузь права слід сказати наступне: по-перше, воно регулює не лише відносини державного управління, а й інші управлінські відносини; по-друге, крім управлінських, до адміністративно-правових належать відносини, які виникають при здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства; по-третє, у сфері адміністративного права залишаються відносини відповідальності за порушення встановлених правил – відносини адміністративної відповідальності; по-четверте, відносини реординачії, які отримали назву «сервісних» відносин, і нарешті відносин публічних або адміністративних послуг [13, с.102].

У межах дії публічного права адміністративне право відіграє роль титульної галузі права (подібна роль в системі приватного права відведена цивільному праву). Воно забезпечує реалізацію різноманітних публічних і приватних потреб та інтересів шляхом виконання функцій владно-управлінської діяльності й адміністративно-правового захисту. Масштаби дії адміністративного права не можуть не вражати з огляду на те, що в цій галузі права встановлюється організаційна структура державного управління, види, система і правових статут публічної служби, застосовуються заходи

адміністративного примусу, організаційно-владні повноваження [14, с.79-80].

Більшість норм адміністративного права має імперативний характер, адже одна із сторін у відносинах, що регулюються зазначеними нормами, завжди є носієм владних (державних або самоврядних) повноважень, тому для цих відносин характерне одностороннє виявлення носія цих повноважень. Ця імперативність виражається:

- у прямому приписі, що зобов'язує суб'єкта діяти тільки певним чином, та неможливості зміни умов норми за його волевиявленням;

- у можливості суб'єкта обирати варіант поведінки лише із передбачених у нормі таких варіантів;

- у можливості застосування примусової сили держави у випадку недотримання правил, встановлених нормою. Отже, суб'єкти адміністративно-правових відносин повинні виконувати приписи і заборони, встановлені адміністративно-правовою нормою, під загрозою можливості застосування до них примусових заходів з боку держави [15, с.151].

Предмет адміністративного права – це трансформовані в нових умовах державного управління суспільні відносини, що виникають, змінюються чи припиняються в процесі практичної реалізації державними органами (насамперед, органами виконавчої влади) повноважень державно-владного характеру, відповідно до закріпленої за ними компетенції по здійсненню функцій державного управління [16, с.22].

Предмет сучасного адміністративного права охоплює не тільки публічно-управлінські відносини, а й інші типи суспільних відносин: відносини з приводу адміністративної відповідальності за проступки; відносини з приводу надання адміністративних послуг; адміністративно-договірні відносини та інші. Зважаючи на це, предмет адміністративного права можна визначити як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського, сервісного, та договірного типу, які складаються у сфері функціонування органів публічної адміністрації, а також відносини з приводу застосування заходів адміністративного примусу [17, с.519].

Застарілість положень адміністративного законодавства, недосконалість механізмів взаємодії органів публічної адміністрації та їх системи в цілому робить надзвичайно важливим для України вирішення завдання з оновлення нормативної бази у цій сфері та пошук найбільш ефективних варіантів подолання існуючих проблем. Змінити існуюче становище і провести успішне реформування у цій галузі неможливо без створення нової адміністративно-правової доктрини, головне завдання якої – забезпечити спрямованість цієї галузі на пріоритет реалізації та захисту прав фізичних і юридичних осіб, забезпечення дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя [18, с.34].

Як зазначав сучасний теоретик адміністративного права В.Б.Авер'янов, подальший крок у формуванні нової адміністративно-правової доктрини прямо впливає з відмови від абсолютизації управлінської природи адміністративного права і потребує розуміння того, що предмет адміністративного права складається, що найменше, з двох частин – управлінської та не управлінської. Ця «дихотомія» адміністративного права не визнавалася лише в радянській правовій науці, а у світовій науці (зокрема у вітчизняній дореволюційній) цей факт дано був загальноприйнятим [19, с.273].

Вчені С.В.Ківалова і Л.Р. Біла зазначають, що адміністративне право, як і конституційне право, опосередковує функціонування публічної влади в державі, тобто воно є правом державного управління, що передбачає владний вплив держави в особі державних органів і посадових осіб на різноманітні суспільні відносини. Одночасною метою адміністративного права, продовжують науковці, є закріплення таких форм і напрямків діяльності зазначених органів, їх посадових осіб, які б забезпечили повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина» [20, с. 18].

Для визначення сутності і суспільного призначення адміністративного права доречно було б, поряд з усталеною дефініцією «управлінське право», робити переважаючий наголос на дефініції «публічно-сервісне право», акцентуючи вирішальне спрямування цієї галузі

на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним (фізичним і юридичним) особам прав, свобод і законних інтересів у їхніх стосунках з органами публічного державного і самоврядного управління. Такий підхід сприятиме утвердженню в науці, освіті і практиці сучасних європейських цінностей у правовому регулюванні взаємостосунків між публічною владою і людиною, і наближенням вітчизняної доктрини адміністративного права до адміністративно-правових моделей, що панують лише у демократичних країнах світу [21, с.30].

Сьогодні для України настав такий час, коли положення доктрини можуть радикально розходитися із законодавством. Адже змінюється ідеологія держав, пріоритетними стають права і свободи людини, людина визнається головною соціальною цінністю. Таким чином, сьогодні перед українською наукою адміністративного права стоїть завдання якнайшвидше позбутися старих догм і стереотипів, активно вивчати іноземний досвід і сміливо пропонувати шляхи розв'язання суспільних проблем, а не займатися

лише описуванням не завжди досконалого чинного законодавства [22,с.25].

Висновок. Ми вважаємо адміністративне право як галузь права, що є однією з провідних галузей права України. Вона забезпечує цілеспрямоване управління з боку держави багатьма сферами життя (економічно, соціально-культурною та адміністративно-політичною). Адміністративне право виступає необхідним стабілізатором суспільного життя. Адміністративне право є однією з провідних галузей вітчизняного права, як і кожна галузь, вона є вагомою за своїм значенням, проте жодна з інших галузей не є такою значною за обсягом, мобільною за змістовним наповненням. Фундаментальною галуззю права адміністративне право є тому, що воно «містить вихідні норми права, які регулюють первинні суспільні відносини, що представляють особливу значущість для інших галузей права і використовуються ними».

Список використаних джерел:

1. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е изд. Казань, 1911. 506 с.
2. Гриценко І.С. Основні напрями історичного розвитку вчення про систему адміністративного права (від поліцейського до адміністративного). *Вісник ЛьвДУВС*. 2008. № 2. С.3-14.
3. Галуцько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. № 2. С.83-89.
4. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія. Х.: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. 398с.
5. Адміністративне право України: підручник / за ред. Т. О. Коломоєць. К.: Істина, 2009. 480с.
6. Петрова І.П. Передумови виникнення адміністративного права як правової галузі і науки. *Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу*: 1 Міжнародна науково-практична конференція (м.Київ, 6 жовтня 2016 року). С. 218-223.
7. Сиренков В. Ф. Апарат государственного управления: интересы и деятельность. Киев: Наук.думка, 1993. 165 с.
8. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за ред. В.Б.Авер'янова. К., 2007. 588 с.
9. Ярмак Х. П. Державне управління та адміністративне право. *Південно-український правничий часопис*. 2010. № 2. С.138-140.
10. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. № 5. 2006. С. 11-17.
11. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Полюхович В. І., Хорошак Н. В., Коваленко В. Л., Педько Ю. С. Проблеми розвитку адміністративного законодавства України. *Правова держава*. Вип.15., К., 2004. С. 138-149.

12. Бондаренко В. А. Імплементация норм административного права зарубежных стран у систему административного законодательства Украины. *Научный вестник Ужгородского национального университета*. 2013. Серия Право. Выпуск 23. Ч.1. Т.2. С.107-111.
13. Колпаков В. К. Административно-правовые отношения: понятия та види. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2013. № 1. С.101-105.
14. Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристь, 2002. 410 с.
15. Бондаренко В. А. Призначення та особливості структури адміністративно-правових норм. *Вісник ЛьвДУВС*. № 4. 2011. С. 146-154.
16. Кубко Є. Б. Теоретико-методологічні проблеми визначення предмета адміністративного права. *Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Збірник наукових праць*. Суми: ВВП «Мрія-1» ЛТД: Ініціатива, 2000. С. 20-22.
17. Гуржій Т.О. Сучасне уявлення про предмет адміністративного права. *Часопис Хмельницького університету управління та права. Університетські наукові записки*, 2012. № 1 (41). С. 516-519.
18. Лютиков П. Предмет адміністративного права: аналіз адміністративно-правової доктрини 40-80-х років ХХ ст. *Юридична Україна*. 2013. №1 (121). С. 34-41.
19. Авер'янов В. Б. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади. *Українське право*. 2006. № 1. С.267-276.
20. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. 3-е вид., перероб. і доп. Одеса: Юридична література, 2006. 488 с.
21. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. № 10. 2004. С. 25-30.
22. Коліушко І. Б. Адміністративна реформа і розвиток адміністративного права. *Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Збірник наукових праць*. Суми: ВВП «Мрія-1» ЛТД: Ініціатива, 2000. С. 25-27.

References:

1. Yvanovskiy V.V. Uchebnyk admynustratyvnoho prava (Polytseiskoe pravo. Pravo vnutrenneho upravleniya). 4-e yzd. Kazan, 1911. 506 s.
2. Hrytsenko I.S. Osnovni napriamy istorychnoho rozvytku vchennia pro systemu administratyvnoho prava (vid politseiskoho do administratyvnoho). *Visnyk LvDUVS*. 2008. № 2. S. 3-14.
3. Halunko V.V. Predmet suchasnoho administratyvnoho prava Ukrainy. *Forum prava*. 2010. № 2. S. 83-89.
4. Melnyk R.S. Systema administratyvnoho prava Ukrainy: monohrafiia. Kh.: Vyd-vo Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav, 2010. 398s.
5. Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk / za red. T.O.Kolomoiets. K.: Istyna, 2009. 480s.
6. Petrova I.P. Peredumovy vynyknennia administratyvnoho prava yak pravovoi haluzi i nauky. *Istoriia vitchyznianoho ta yevropeiskoho administratyvnoho prava i protsesu: 1 Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia* (m.Kyiv, 6 zhovtnia 2016 roku). S. 218-223.
7. Syrenkov V.F. Aparat hosudarstvennoho upravleniya: ynteresi y deiatelnost. Kyev: Nauk.dumka, 1993. 165 s.
8. Prava hromadian u sferi vykonavchoi vlady: administratyvno-pravove zabezpechennia realizatsii ta zakhystu. V.B.Averianov, M.A.Boiaryntseva, I.A.Kresina ta in.; Za red. V.B.Averianova. K., 2007. 588 s.
9. Yarmaki Kh.P. Derzhavne upravlinnia ta administratyvne pravo. *Pivdenno-ukrainskyi pravnychy chasopys*. 2010. № 2. S. 138-140.
10. Averianov V.B. Nova doktryna ukrainskoho administratyvnoho prava: kontseptualni pozytsii. *Pravo Ukrainy*. № 5. 2006. S. 11-17.
11. Averianov V.B., Andriiko O.F., Poliukhovych V.I., Khoroshchak N.V., Kovalenko V.L., Pedko Yu.S. Problemy rozvytku administratyvnoho zakonodavstva Ukrainy. *Pravova derzhava*. Vyp. 15., K., 2004. S. 138-149.

12. Bondarenko V.A. Implementatsiia norm administratyvnoho prava zarubizhnykh krain u systemu administratyvnoho zakonodavstva Ukrainy. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. 2013. Seriia Pravo. Vypusk 23. Ch. 1. T. 2. S. 107-111.
13. Kolpakov V.K. Administratyvno-pravovi vidnosyny: poniattia ta vydy. *Yurydychnyi elektronnyi naukovyi zhurnal*. 2013. № 1. S. 101-105
14. Hallyhan D., Polianskyi V.V., Starylov Yu.N. Admynystratyvnoe pravo: ystoriia razvytyia y osnovnie sovremennie kontseptsyy. M.: Yuryst, 2002. 410 s.
15. Bondarenko V.A. Pryznachennia ta osoblyvosti struktury administratyvno-pravovykh norm. *Visnyk LvDUVS*. № 4. 2011. S.146-154.
16. Kubko Ye.B. Teoretyko-metodolohichni problemy vyznachennia predmeta administratyvnoho prava. *Ukrainske administratyvne pravo: aktualni problemy reformuvannia: Zbirnyk naukovykh prats. Sumy: VVP "Mriia-1" LTD: Initsiatyva*, 2000. S. 20-22.
17. Hurzhii T.O. Suchasne uiavlennia pro predmet administratyvnoho prava. *Chasopys Khmelnytskoho universytetu upravlinnia ta prava. Universytetski naukovyi zapysky*, 2012. № 1 (41). S. 516-519.
18. Liutikov P. Predmet administratyvnoho prava: analiz administratyvno-pravovoi doktryny 40-80-kh rokiv KhKh st. *Iurydychna Ukraina*. 2013. № 1 (121). S. 34-41.
19. Averianov V.B. Problemy zabezpechennia verkhovenstva prava u sferi vykonavchoi vlady. *Ukrainske pravo*. 2006. № 1. S. 267-276.
20. Kivalov S. V. Administratyvne pravo Ukrainy: navchalno-metodychnyi posibnyk / S. V. Kivalov, L. R. Bila. 3-e vyd., pererob. i dop. Odesa: Yurydychna literatura, 2006. 488 s.
21. Averianov V.B. Predmet administratyvnoho prava: nova doktrynalna otsinka. *Pravo Ukrainy*. № 10. 2004. S. 25-30.
22. Koliushko I.B. Administratyvna reforma i rozvytok administratyvnoho prava. *Ukrainske administratyvne pravo: aktualni problemy reformuvannia: Zbirnyk naukovykh prats. Sumy: VVP "Mriia-1" LTD: Initsiatyva*, 2000. S. 25-27.