



УДК 346.77(378)

## СУЧАСНІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Толкачов М.В., аспірант  
кафедри адміністративного, кримінального права і процесу  
ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права»

У статті здійснюється аналіз сучасних методів адміністративно-правового регулювання. Охарактеризовані особливості методу правового регулювання суспільних відносин у сфері державного адміністрування. Визначено ознаки категорії «метод адміністративно-правового регулювання».

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, адміністративний вплив, метод адміністративно-правового регулювання, правовий режим.

В статті здійснюється аналіз сучасних методів адміністративно-правового регулювання. Охарактеризовані особливості методу правового регулювання суспільних відносин у сфері державного адміністрування. Визначено ознаки категорії «метод адміністративно-правового регулювання».

**Ключевые слова:** адміністративно-правове регулювання, адміністративне вплив, метод адміністративно-правового регулювання, правовий режим.

### Tolkachev M.V. MODERN METHODS OF ADMINISTRATIVE LAW REGULATION

In the article the analysis of current methods of administrative regulation. The features of the method of legal regulation of social relations in public administration. Features of the category "method of administrative and legal regulation".

**Key words:** administrative and legal regulation, administrative impact method of administrative regulation, legal regime.

**Постановка проблеми.** Методи адміністративно-правового регулювання як правові засоби досягнення цілей, вирішення завдань і виконання функцій являють собою складне явище в теорії адміністративного права. На відміну від предмета адміністративно-правового регулювання, який окреслює конкретну сферу суспільних відносин, методи характеризують організацію, саму систему юридичних засобів і способів, за допомогою яких ці відносини регулюються.

У теорії адміністративного права методи адміністративно-правового регулювання є одним із основних критеріїв виділення відокремленого комплексу суспільних відносин. Їхні основні ознаки виражаються у правовому статусі суб'єктів адміністративних відносин.

Актуальність аналізу сучасних методів адміністративно-правового регулювання, так само, як і механізму адміністративно-правового регулювання, зростає у зв'язку з переходом до ринкових відносин, з глибокими і системними змінами, що відбуваються у державі в рамках адміністративної реформи. Ефективність і результативність проведених у суспільстві і державі реорганізацій у значній мірі визначаються характером впливу з боку держави на розвиток економічних процесів. А вони, у свою чергу, знаходять своє вираження в адміністративно-правових методах їх практичного здійснення.

**Ступінь розробленості проблеми.** Справедливо зазначити, що інтерес до аналізу категорії «метод правового регулювання», її змісту, структурних елементів надзвичайно високий. Про це свідчать праці В. Авер'янова [1], Ю. Битяка [2], О. Бандурки [3], В. Горшеньова [4], Д. Звоненка [5], Ю. Козлова [6], А. Малумова [5], А. Савостіна [7], М. Тищенко [3].

Разом із тим, незважаючи на значну кількість робіт, у яких розглядалися питання способів правового регулювання суспільних відносин, зокрема у сфері державного управління, проблема адміністративно-правового методу досліджена не в достатній мірі. Основний масив наукових розробок, у тому числі авторів, названих вище, зосереджений на проблемі особливостей і змісту єдиного галузевого методу адміністративно-правового регулювання, який є одним із критеріїв виокремлення галузі адміністративного права. Водночас практика очевидно свідчить про множинність і системність методів правового регулювання відносин державного управління. Проблема системи адміністративно-правових методів, стратегії адміністративно-правового регулювання у всій її повноті дотепер не була предметом самостійної наукової роботи, що і становить відмінність цього дослідження від проведених раніше.

**Метою статті** є комплексний аналіз методів правового регулювання суспільних відносин у сфері державного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз питань, безпосередньо пов'язаних із методами адміністративно-правового регулювання, зачіпає два найважливіші аспекти. По-перше, досі не досягнуто ясності у визначенні змісту та особливостей методів адміністративно-правового регулювання, а також їх ролі і місця у системі правового регулювання. По-друге, варто звернути увагу на властивості адміністративно-правових методів, характеристики їх співвідношення з правовими механізмами, які необхідні для забезпечення ефективності правового регулювання [3, с. 94].

Методи адміністративно-правового регулювання і управління, як правило, не відповідають складній соціально-політичній та со-

ціально-економічній ситуації у країні, а також вимогам до державних органів. Відомо, що сьогодні ще досить ослаблена роль місцевих органів виконавчої влади; недостатньо активно ведеться робота з упровадження у практику передових форм і методів управління і адміністративно-правового регулювання, організації належної правової підготовки керівного складу органів виконавчої влади України. Недоліки у діяльності органів виконавчої влади свідчать про те, що далеко не всі посадові особи усвідомлюють рівень персональної відповідальності за доручену справу [2, с. 301]. Все вищевикладене дає змогу дійти висновку, що вдосконалення державної управлінської діяльності є найважливішим резервом підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади та має ґрунтуватися на науково розробленій концепції оптимізації комплексу методів адміністративно-правового регулювання. Здається, що вдосконалення методів адміністративно-правового регулювання і управління, які використовуються у діяльності органів виконавчої влади, неможливі без науково-методичного забезпечення процесу управління системи органів виконавчої влади.

На сучасному етапі відбувається становлення нових державних устроїв, що обґрунтовує розвиток і вдосконалення підходів до державного управління. У зв'язку з цим потрібен якісний перегляд системи методів адміністративно-правового регулювання.

Наукова дискусія щодо методів правового регулювання в загальнотеоретичному аспекті ведеться з різним рівнем активності ще з 20-х років минулого століття. Так склалося, що методи правового регулювання аналізувалися в основному через призму і з урахуванням наявних знань про предмет правового регулювання. Іншими словами, дослідників більше цікавив гносеологічний аспект проблеми (суб'єктивний фактор завжди породжується об'єктивними умовами). Були спроби відповіді на питання, яким чином впливає об'єктивний фактор (предмет правового регулювання) на суб'єктивний фактор – метод правового регулювання [4, с. 212].

Адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері державного управління системи адміністративно-правових засобів регулювання, закріплених у нормах чинного законодавства. Основний вплив адміністративно-правового методу на ефективність механізму адміністративно-правового регулювання проявляється на етапі правовідносин [6, с. 176]. Тут має значення, наскільки суспільні відносини, що сформувалися у сфері державного управління, сприяють виникненню юридичного факту (складу), параметри якого якраз і задаються адміністративно-правовим методом.

Правове регулювання є різновидом правового впливу. Особливостями, що дають змогу виокремити правове регулювання зі змісту категорії правового впливу, є а) наявність мети; б) упорядкований характер впливу; в) системність; г) взаємозв'язок із діяльністю держави.

Галузь адміністративного права, впливаючи на предмет регулювання, оперує широким спектром правових засобів. Ці правові засоби об'єднані багатьма загальними рисами, в яких і концентрується специфіка способу регулювання галузі адміністративного права. У всіх варіантах регулювального впливу адміністративне право проявляє себе владно, незалежно від конкретної форми вираження владності. Така спільність правових засобів відбивається категорією методу правового регулювання.

Категорію «метод адміністративно-правового регулювання» характеризують такі ознаки: а) адміністративно-правовий метод – це статичний складник способу правового регулювання суспільних відносин у сфері державного управління; б) він містить ключові ідеї, принципи регулювання в різних областях виконавчо-розпорядчої діяльності держави, створює загальну спрямованість юридичного впливу і є системоутворюючим фактором для правового інструментарію всередині галузі; в) містить методи управління, у тій мірі, в якій вони піддані нормативно-правовій регламентації; г) має в числі різновидів адміністративно-правовий метод [1, с. 12].

Системно пов'язані адміністративні методи, відповідаючи закономірностям і властивостям соціального управління, поділяються на адміністративно-правові і адміністративно-організаційні. Відмінність названих груп полягає у тому, що адміністративно-правові методи опосередковані в нормативно-правових актах. У змісті адміністративно-правових методів також можна виокремити організаційно-правові методи, які підпорядковані строго певного предмету регулювання відносин, пов'язаних з організацією діяльності в сфері державного управління. Організаційно-правові методи, у свою чергу, диференціюються на методи, що закріплюють структурно-функціональну модель об'єкта державного управління (тобто розкривають структуру і взаємодію адміністративних органів), і процесуальні, тобто регламентують процедуру реалізації прав і виконання обов'язків учасників адміністративних правовідносин.

Адміністративно-правові методи знаходяться у системних зв'язках один з одним, але утворюють при цьому не самостійну систему (підсистему), а лише один із рівнів системи способів адміністративно-правового регулювання. Ієрархічну структуру системи способів правового регулювання у цьому разі складають рівні адміністративно-правових засобів (нижчий), – адміністративно-правових режимів, методів адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правових методик (вищий).

Знаходячись у тісному взаємозв'язку, правові засоби і адміністративно-правовий метод змінюються із плином часу, відчуючи вплив суспільних трансформацій у сфері державного управління. Юридичний інструментарій знаходиться у безпосередній близькості до регульованих відносин і чуттєво вловлює їх зміни, впливає на зміст галузевого методу й, еволюціонуючи, ініціює розвиток фундаментальних основ регулювання галузі адмі-



ністративного права. Однак у співвідношенні «правовий метод – правовий засіб» вплив методу все ж домінує.

Вплив адміністративно-правового методу на суспільні процеси у сфері державного адміністрування настільки значний, що під його впливом утворюються особливі правові засоби, які найбільш ефективні у межах галузі адміністративного права, – адміністративно-правовий інструментарій. Щодо окремих видів суспільних відносин у сфері державного управління адміністративно-правові засоби групуються в адміністративно-правові режими.

Адміністративно-правовий режим – це сукупність адміністративно-правових засобів, що застосовуються для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері державного адміністрування з приводу конкретних предметів, ситуацій [5, с. 105].

У механізмі адміністративно-правового регулювання юридичними фактами є: а) здійснення діяльності, що знаходиться під контролем держави – методом правового регулювання визначається кількісне співвідношення обмежень і стимулів до виникнення юридичного факту; б) правові акти органів виконавчої влади – правовий метод визначає необхідний обсяг повноважень виконавчих органів для впливу на обставини, що тягнуть за собою видання правоприпиняючих і правозамінних актів.

Державне управління завжди тісно пов'язане з державною владою та потребує строгого і всеосяжного адміністративно-правового регулювання.

Методи здійснення управлінської діяльності займають центральне місце у механізмі соціального управління, який можна представити у вигляді сукупності методів забезпечення ефективної організації та функціонування системи управління, пов'язаних із висуненням об'єктивних цілей, постановкою завдань, виробленням функцій, створенням і розвитком керуючої системи, покликаній домогтися досягнення поставлених цілей.

Необхідно підкреслити, що правильне, розумне поєднання адміністративних, соціально-психологічних, економічних та інших методів управління є одним із найважливіших напрямків вдосконалення управління на сучасному етапі.

Методи правового регулювання досить різноманітні. При правовому регулюванні галузі суспільних відносин, як правило, використовуються кілька правових методів, які перебувають між собою у системній взаємодії. Об'єктивно існують лише кілька галузей, правові методи яких настільки своєрідні, що можуть бути абстраговані у специфічний єдиний метод правового регулювання. Це галузі цивільного, адміністративного та кримінального права. Для інших галузей постановка питання про галузеві методи безуспішна: своєрідність галузевого регулювання тут охоплюють одним методом, а не методикою правового регулювання.

Методика правового регулювання являє собою сукупність методів, способів правового регулювання, що використовуються га-

лузью, підгалуззю. Концепція про існування методик правового регулювання є альтернативою теорії ієрархічної системи методів правового регулювання (згідно з якою існують рівні правових методів галузі та єдиного галузевого методу). Незважаючи на той факт, що правові методи знаходяться у системних зв'язках один із одним, вони не утворюють самостійної системи (підсистеми), а є лише одним із рівнів системи способів правового регулювання. Ієрархічну структуру системи методів правового регулювання у цьому разі становлять рівні правових засобів (нижчий), правових режимів, методів правового регулювання, правових методик (вищий).

Методика правового регулювання нарівні з предметом правового регулювання може бути критерієм розмежування галузей, підгалузей права.

Системно пов'язані адміністративні методи, відповідаючи закономірностям і властивостям соціального управління, поділяються на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні. Відмінність названих груп полягає у тому, що адміністративно-правові методи опосередковані в нормативно-правових актах. У змісті адміністративно-правових методів також можна виокремити організаційно-правові методи, які підпорядковані строго певному предмету регулювання – відносини, пов'язані з організацією діяльності у сфері державного управління. Організаційно-правові методи, у свою чергу, диференціюються на а) методи, що закріплюють структурно-функціональну модель об'єкта державного управління, тобто розкривають структуру і взаємодію адміністративних органів (методи координації, узгодження, взємодопідтримки, контролю і перевірки виконання, інспектування, інструктування тощо); б) процесуальні методи, що регламентують процедуру реалізації прав і виконання обов'язків учасниками адміністративних правовідносин.

Існують інші варіанти класифікації адміністративно-правових методів, наприклад, із таких підстав, як а) характер впливу на волю суб'єктів права (методи переконання і примусу); б) спосіб впливу (методи, що зобов'язують, уповноважують, заохочують, забороняють); в) форма припису (категоричні (імперативні), гарантійні, рекомендаційні та діапозитивні методи) [7, с. 60–64].

Методи адміністративно-правового регулювання, будучи одним із найважливіших компонентів у системі різних способів правового впливу на волю членів суспільства у змістовному плані, являють собою своєрідний метод впливу на суспільні відносини з метою їх урегулювання, встановлення на основі норми адміністративного права певного стану волі суб'єктів, вираженого в їхній поведінці.

**Висновки.** Метод адміністративно-правового регулювання суспільних відносин як юридична явище дає підставу відносити цю наукову категорію до самостійної галузі наукових досліджень як загальної теорії права, так і теорії адміністративного права.

Норми адміністративного права у процесі соціального реформування спрямовані на організацію, упорядкування та вдоскона-

лення певної сукупності суспільних відносин (як правило, відносин владності і підпорядкування), визначення правового положення і компетенції органів виконавчої влади, регламентацію їх діяльності, форм і порядку взаємовідносин з іншими суб'єктами управління.

Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин виражається у владно-наказовому, організаційно-розпорядчому характері регулювання цих відносин, що достатньо чітко відрізняє його від усіх інших методів правового регулювання суспільних відносин, а їхніми характерними рисами варто вважати:

– упорядкування і закріплення суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності суспільства, держави та громадян; захист (охорону) урегульованих адміністративним правом суспільних відносин;

– адміністративно-правову регламентацію нових суспільних відносин, що відповідають вимогам і тенденціям розвитку суспільства як результату соціальних реформ; послідовну локалізацію і подальше витіснення тих суспільних відносин, які носять ретроградний, а інколи і негативний характер і не відповідають завданням соціального реформування.

Адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин є способом впливу держави за допомогою певної сукупності норм права (інститутів адміністративного права), оскільки визначальною формою вираження приписів є норма права як така.

При цьому той чи інший інститут права (наприклад, адміністративного), що являє собою

сукупність норм, виражає не один, а стільки конкретних методів, скільки він об'єднує норм права.

Метод адміністративно-правового регулювання надає вольовій поведінці учасників суспільних відносин певну якість у формі «автономності» або «співпідпорядкованості», де ці категорії розуміються відповідно як певний стан волі суб'єктів, що виражається в їх здатності свідомо і цілеспрямовано керувати своїми вчинками (у певних рамках свободи своєї поведінки) і не залежати від довільної волі інших суб'єктів цих відносин, а також здатність керувати своїми діями у рамках, установлених (в певному регламентному порядку) волею інших суб'єктів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–15.
2. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006 – 544 с.
3. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навчальних закладів. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
4. Горшеньов В.М. Способи та організаційні форми правового регулювання в соціалістичному суспільстві. – К.: «Юридична література», 1973. – 521 с.
5. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю., Адміністративне право. Підручник. – К.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 416 с.
6. Козлов Ю.М. Адміністративне право: підручник. – К.: МАУП, 2005. – 554 с.
7. Савостін А.А. Класифікація методів адміністративно-правового регулювання на сучасному етапі. // Сучасне право. – 2006. – № 1. – С. 60–64.