

The enforcement of Administrative proceedings of Ukraine and the establishment of administrative courts are aimed to guarantee the right of everyone to appeal court decisions, actions or omissions of public authorities, local governments, officials and employees. These issues must ensure the implementation of the constitutional principle of the stateresponsibility for its activity to a man.

Any activity is carried out on the basis of certain principles, namely basic statements which comply with the actions of all its members, direct them to achieve a specific result by using the most effective means and methods. Disobeying of these principles leads to inconsistency of such activity, actions of its members and wrongful results, the achievement of which was its primary purpose. Therefore, the principles have a special importance in the formation and functioning of administrative courts.

This article deals with the principles of administrative proceedings. The primary function of administrative proceedings is to promote a legal and proper exercise of the rights and freedoms of citizens and the fulfillment of duties by all participants. The content and system of principles of administrative proceedings are considered. The criteria for the classification of the principles of administrative proceedings are divided into application are divided into general and industry according to their application.

Key words: *administrative proceedings, principles, administrative courts, rights and freedoms of citizens, administrative justice, participants of the process.*

Стаття надійшла 28 жовтня 2014 року

УДК 342.92

В. О. Криволапчук

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Проаналізовано реформу адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права та методи, які допомагають відмежувати цю галузь права від інших. Розглянуто імперативний метод, який відображається в специфічних формах регулювання суспільних відносин, що перебувають у сфері дії адміністративного права.

Наголошено на тому, що адміністративне право сьогодні є однією з найбільш динамічних галузей права. Тому риси, що його характеризують, зокрема методи, теж зазнають чи повинні зазнавати відповідних змін. Так, традиційний для адміністративного права імперативний метод регулювання істотно доповнюється елементами диспозитивного методу, що обумовлено тенденцією децентралізації державного управління.

Ключові слова: *адміністративне право, імперативний метод, диспозитивний метод, державне управління, адміністративно-правове регулювання.*

Постановка проблеми. Реформа адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права на сучасному етапі пов'язана з трансформацією багатьох аспектів ключових її компонентів, зокрема оновленням його методів, формуванням принципово нових підходів і засобів регулятивного впливу адміністративно-правових норм, реалізації нової суспільної спрямованості цієї галузі.

Метод є однією з важливих характеристик будь-якої галузі права. Якщо предмет адміністративного права дозволяє окреслити сферу правового регулювання цієї галузі права, то метод установлює сукупність засобів, прийомів і способів регулювання управлінських правовідносин, виражає характер і юридичний зміст владного впливу держави на волю й поведінку учасників адміністративно-правових відносин. Під методом адміністративного права слід розуміти сукупність зафіксованих у нормах цієї галузі прийомів (засобів) впливу на суспільні відносини, що становлять її предмет, застосування яких дозволяє створити належні умови для реалізації та захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [1].

Метод адміністративного права допомагає відмежувати цю галузь права від інших фундаментальних галузей права, тому йому притаманні і загальні методи правового регулювання: імперативний і диспозитивний, які реалізуються шляхом: а) використання приписів; б) установлення заборон; в) надання дозволів; і спеціальні, притаманні тільки цій галузі: субординації, координації, реординації, адміністративного договору, заохочення та ін.

Стан дослідження. Вивченню методів адміністративного права, переважно фрагментарно, присвячували свої праці більшість учених-адміністративістів, зокрема В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, В. І. Олефір, С. Г. Стеценко, Х. П. Ярмачі та ін. Проте динамічна зміна суспільно-економічних і політичних умов, яка відбувається під час реформування адміністративної системи України, вимагає систематичного, своєчасного та більш ретельного перегляду відповідності використовуваних методів сучасним умовам розвитку держави й суспільства.

Виклад основних положень. Імперативний метод – «влади-підпорядкування» – упродовж тривалого часу був пріоритетним у вітчизняній науці й практиці адміністративного права, адже за радянських часів існування нашої держави суспільні відносини у сфері державного управління, яке було головною складовою предмета адміністративного права, формувалися переважно на основі нерівноправності

сторін: держава (її органи, посадові особи) мали суттєву перевагу в разі виникнення правових відносин з громадянами. Зважаючи на це, регулювання відповідних галузей суспільного життя було значною мірою централізовано, норми адміністративного права формулювалися чітко, категорично й виконували роль безперечних правил поведінки. Суть указанного методу полягає в тому, що об'єкт управління повинен діяти лише так, як йому приписано, тобто в нього немає права вибору поведінки в конкретній ситуації [2].

Заслужують на увагу роздуми С. Г. Стеценка щодо того, чому, попри демократизацію українського суспільства, проведення в державі великої кількості реформ, здебільшого спрямованих на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян, імперативний метод в адміністративному праві не втратив своє ключове значення. Йдеться про те, що державне управління як одна з основних складових предмета адміністративного права спрямовано на забезпечення публічних інтересів. Це основна мета діяльності органів публічної адміністрації. Саме в указаних сферах (національна безпека, оборона, внутрішні справи) публічні інтереси держава ставить вище індивідуальних прав, свобод і законних інтересів окремих громадян. Але в основі саме такого (імперативного) підходу – опосередкована діяльність, спрямована на захист, охорону, оборону окремих громадян, що доцільніше втілювати в життя, використовуючи імперативний метод правового регулювання. З цього приводу ще на початку ХХ століття влучно зазначив відомий адміністративіст А. І. Єлістратов: «Те, в чому влада бачить загальне благо, може, насправді, і не збігатися з інтересами значної частини населення. Але в будь-якому разі правомірні вимоги правлячої влади в сучасній державі встановлюються до громадян не як приватний інтерес правлячих, а для загального блага» [2].

Однак слід зважити на те, що в сучасній Україні спостерігається об'єктивна тенденція до збільшення випадків застосування диспозитивного методу адміністративного права, що обумовлюється, зокрема, визнанням пріоритету прав, свобод і законних інтересів громадян у значній частині стосунків із державою, державними органами й посадовими особами, а також із процесами зменшення державного управління впливу на складові економічної сфери суспільного життя.

Традиційний погляд на зміст методу адміністративного права характеризується тим, що він реалізується шляхом:

- використання приписів (встановлення обов'язків);
- установлення заборон;
- надання дозволів.

Використання приписів у адміністративному праві означає покладення обов'язку здійснити відповідні дії в умовах, що передбачені адміністративно-правовою нормою, покладення прямого юридичного обов'язку вчинити певні дії. Приписи можуть використовуватись у різних формах, а саме: встановлення відповідних дій, порядок їх здійснення, забезпечення виконання обов'язків тощо. За допомогою приписів установлюються також завдання, функції та повноваження органів виконавчої влади, інших суб'єктів адміністративного права. Ключова ідея припису як способу правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права – встановлення певного порядку дій для підвладної сторони. Крім того, за допомогою саме приписів досягається забезпечення виконання функцій і обов'язків органів виконавчої влади, інших суб'єктів управлінських відносин.

Установлення заборон – це покладення на суб'єкта правових відносин прямих обов'язків утримуватися від вчинення в умовах, передбачених нормою, тих чи інших дій або утримуватися від них на свій розсуд. Наприклад, у Митному кодексі України встановлено відповідні заборони щодо переміщення через митний кордон України окремих товарів і предметів, що можуть завдати шкоди здоров'ю або загрожувати життю населення та тваринного світу або призвести до руйнування навколишнього середовища; також перевезення продукції, що містить пропаганду ідей війни, расизму та расової дискримінації, геноциду, що суперечить відповідним нормам Конституції України. Ключова ідея заборони як способу правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права – оптимізація відповідних сфер суспільного життя через унеможливлення вчинення певних дій, що потенційно можуть порушити встановлений порядок, під загрозою покарання [2].

Використання приписів і встановлення заборон переважали під час панування командно-адміністративної системи в нашому суспільстві. Значно рідше застосовувалось надання дозволів. Проте під час реформування адміністративного права й становлення в Україні демократичного суспільства посилюється увага до правових гарантій реалізації прав і свобод людини, тому дедалі поширенішим і затребуваним в адміністративному праві України стає надання дозволів. Дозвіл – це право самостійно визначати доцільність учинення певних дій або утримання від них. Ключова ідея дозволу як способу правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права полягає в реальній, а не декларативній можливості для особи повною мірою

реалізувати права, передбачені Конституцією та законами України, і, що найголовніше, робити це на власний розсуд.

Слід пам'ятати, що якщо в адміністративно-правовому регулюванні компетенції органів виконавчої влади, посадових осіб застосовується принцип загальних заборон – дозволено лише те, що прямо передбачено законом, то в регулюванні статусу громадян має бути якнайповніше використаний принцип загальних дозволів – дозволено все, що прямо не заборонено законом. В основі саме такого бачення методів адміністративного права – «людиноцентристська» ідеологія розвитку українського адміністративного права, що полягає в максимальному забезпеченні з боку держави прав, свобод і законних інтересів громадян [2].

Імперативний метод правового регулювання відображається і в специфічних формах регулювання суспільних відносин, що перебувають у сфері дії адміністративного права. Так, у регулюванні відносин між органами виконавчої влади та у внутрішній організації цих органів широко застосовується метод субординації, який за своєю сутністю є імперативним. Субординація – спеціальний метод адміністративного права, в основі якого лежить принцип прямого підпорядкування об'єкта управління суб'єктові. Без застосування вказаного методу неможливо на практиці втілювати в життя управління в системі органів виконавчої влади. В умовах чіткої ієрархії в системі органів виконавчої влади цей метод залишається одним із провідних у змісті адміністративно-правового регулювання.

Для узгодження управлінських дій між кількома органами одного структурного рівня або учасниками, які знаходяться на одному організаційно-правовому рівні, для досягнення загальної мети використовується метод координації. Координація – спеціальний метод адміністративного права, в основі якого – необхідність узгодження управлінських дій між кількома органами одного структурного рівня для досягнення загальної мети.

Під час регулювання стосунків між органами однієї системи, до якої входять як керуючі, так і керовані суб'єкти правовідносин (наприклад, під час створення в системі центрального органу виконавчої влади нових територіальних місцевих органів), для забезпечення права керованого суб'єкта вимагати від керуючого суб'єкта створення необхідних для його діяльності умов застосовується метод реординації. Реординація – спеціальний метод адміністративного права, в основі якого лежить право керованого об'єкта вимагати від керуючого суб'єкта створення необ-

хідних умов для забезпечення своєї діяльності. На нашу думку, поява та поступове поширення застосування методу реординації обумовлені змінами в процесі становлення України як правової демократичної держави. У ширшому розумінні – суть реординації полягає в праві громадян вимагати від органів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян.

Прагнення України щодо наближення до європейської спільноти та європейських стандартів обумовлює поступове розповсюдження застосування в адміністративному праві невластивого йому диспозитивного методу, який, зокрема, реалізується шляхом укладення адміністративних договорів в управлінських відносинах. Під адміністративним договором треба розуміти дво- або багатосторонню угоду між суб'єктами управлінських відносин з приводу форм і засобів спільної реалізації покладених на них повноважень (прав і обов'язків). Адміністративні договори укладаються в публічних інтересах з метою досягнення загального блага. Це новий для адміністративного права метод витребуваний часом, з огляду на поступовий перехід від командно-адміністративних методів управління (притаманних радянському часові історії нашої країни) до більш гнучких, характерних для сучасного рівня розвитку демократизації суспільства [3]. Саме цей метод, на нашу думку, заслуговує на особливу увагу у відносинах органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Крім того, у регулюванні відносин між органами виконавчої влади й громадянами з приводу реалізації зазначених прав також установлюється реординація, сутність якої полягає в тому, що: а) з одного боку, громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян; б) з іншого, – на зазначених суб'єктів законом покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання згаданих вимог з боку громадян. Водночас забезпечується суворий режим дотримання суб'єктами виконавчої влади взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх актів і дій та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод громадян. Відчутне посилення цієї нової риси методу адміністративного права дає змогу загалом говорити про створення якісно відмінного від колишнього адміністративно-правового режиму регулювання відносин між державою, її органами, посадовими особами й громадянами. Ця відмінність полягає в тому, що громадянин стає в певному сенсі рівноцінною стороною в стосунках із державою [4].

Слід наголосити на тому, що адміністративне право сьогодні є однією з найбільш динамічних галузей права. Тому риси, що його характеризують, зокрема методи, теж зазнають чи повинні зазнавати відповідних змін. Так, традиційний для адміністративного права імперативний метод регулювання істотно доповнюється елементами диспозитивного методу. Зокрема, ключовим напрямом трансформації методу цієї галузі права, що відбувається в сучасних умовах її розвитку й реформування, є дедалі більше використання загальних дозволів. Промовистим прикладом використання в адміністративно-правовому регулюванні загальних дозволів є надання громадянам обсяжного масиву прав, які впливають із конституційних прав громадян.

Як свідчить світовий досвід, для демократичних держав характерним є збільшення кількості випадків, коли встановлюється рівність взаємних вимог і відповідна рівність обов'язків за належного юридичного захисту сторін адміністративних правовідносин. Забезпечення подібної рівноцінності повинно становити одну з найважливіших характеристик адміністративно-правового регулювання, що тісно пов'язана із застосуванням диспозитивного методу. З огляду на це, сучасна трансформація методу адміністративного права засвідчує його змішану природу, тобто органічне поєднання в ньому типових ознак як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання. Сьогодні диспозитивні засоби правового регулювання розпочали застосовуватися дедалі більше, що обумовлено тенденцією децентралізації державного управління.

Одним із підтверджень суттєвої зміни правового становища сторін адміністративно-правових відносин у результаті трансформації методу адміністративного права є модель правового регулювання надання органами виконавчої влади адміністративних послуг громадянам і юридичним особам. Водночас термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами й фізичними та юридичними особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин. Дефініція «послуги» акцентує на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. І це цілком закономірно, оскільки державна влада – це реалізація не тільки правомочності, що зобов'язує громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним. І таких обов'язків з її боку виникатиме дедалі більше через подальшу демократизацію Української держави. Сучасна трансформація методу адміністративного права спрямована на

подальшу демократизацію взаємовідносин між державою та людиною на засадах непорушності її природних та інших основних прав і свобод [4]. Слід погодитись із В. Б. Авер'яновим, який зазначав, що суспільна (соціальна) цінність адміністративного права в сучасному європейському розумінні полягає в тому, що воно виступає основним регулятором гармонійних взаємовідносин між публічною адміністрацією, суб'єктами (органами й посадовими особами) виконавчої влади й місцевого самоврядування та громадянами [5]. Отже, сьогодні можна з упевненістю говорити про остаточну «сервісну» зорієнтованість держави в особі органів публічної адміністрації, її «служіння» інтересам особи.

Висновки. Отже, у сучасних умовах комплексного реформування, яке триває в Україні та одним із напрямів якого є децентралізація влади, адміністративне право не може, як раніше, орієнтуватись на пріоритетне застосування імперативного методу. Оскільки державно-управлінська діяльність дедалі частіше передбачає можливість виникнення відносин горизонтального типу, повинен розповсюджуватись саме диспозитивний метод, що дозволяє сторонам діяти за своїм розсудом, але обов'язково в межах умов, передбачених адміністративно-правовою нормою.

1. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.

2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

3. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посібник / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

5. Авер'янов В. Нагальні завдання формування української доктрини адміністративного права: євроінтеграційний аспект / В. Авер'янов, А. Пухтецька // Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм: збірник ст. міжн. наук.-практ. конф., присвяченої пам'яті проф. П. О. Недбайла. – К., 2008. – С. 86–88.

Криволапчук В. О. Современный взгляд на методы административного права

В статье анализируется реформа административного права как фундаментальной отрасли публичного права и методы, помогающие отделить эту отрасль от других отраслей права. В частности, рассматривается императивный метод, который отражается в специфических формах регулиро-

вания общественных отношений, находящихся в сфере действия административного права.

Подчеркивается, что административное право сегодня является одной из наиболее динамичных отраслей права. Поэтому черты, которые его характеризуют, в частности методы, также должны меняться. Так, традиционный для административного права императивный метод регулирования существенно дополняется элементами диспозитивного метода, что обусловлено тенденцией децентрализации государственного управления.

Ключевые слова: административное право, императивный метод, диспозитивный метод, государственное управление, административно-правовое регулирование.

Kryvolapchuk V. O. Modern view on the methods of administrative law

This article examines the reform of administrative law as a fundamental branch of public law and methods that help to distinguish this area of law from other fundamental areas of law. The paper determined that administrative law recorded in the general methods of legal regulation: mandatory and dispositive, and special, unique to this area: subordination, coordination, reordynatsiyi, administrative contract, promotion and so on. In particular, is considered imperative method which finds its reflection in the specific forms of regulation of social relations within the scope of administrative law. For example, the method of subordination, which in essence is mandatory. This special method of administrative law, which is based on the principle of direct subordination of the object management entity. Also to coordinate management actions across multiple agencies or other structural level participants who are on the same organizational and legal level, to achieve a common goal using the method of coordination.

The modern method of transformation of administrative law aimed at further democratization of relations between the state and the person on the basis of the inviolability of the fundamental rights and freedoms. One evidence of substantial change in the legal status of parties to administrative legal relations resulting transformation method of administrative law is a model of legal regulation of executive authorities of public services to citizens and legal entities.

It is noted that the administrative law today is one of the most dynamic areas of law. Therefore, features that characterize it, including methods also suffer or are subject to appropriate amendments. Thus, the traditional administrative law mandatory regulation method significantly complemented elements discretionary method, due to the trend of decentralization of public administration. Since public-management activity involves more potential relationship of horizontal type has distributed it dispositive method that allows the parties to act on your own, but always under the conditions stipulated by the administrative law.

Key words: administrative law, the imperative method, dispositive method, governance, administration and regulation.

Стаття надійшла 28 жовтня 2014 року