

### Список використаних джерел

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. – 1988. – №8. – С. 9–14.
2. Административное право России. – М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2006. – 710 с.
3. Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник. – Минск, Книжный дом; Интерпресссервис, 2003. – 540 с.
4. Демичев Д.М. Конституционное право: учебн. пособие / Д.М. Демичев. Минск, Выш. шк., 2004. – 215 с.
5. Кодавбювич В.А. Конституционное право: Учеб.-метод, комплекс / В.А. Кодавбювич, О.В. Сидоренко. – Минск, Изд-во МИУ, 2005. – 255 с.
6. Колпаков В., Мацелик Т. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми // Право України. – 2010. – № 8. – С. 110–114.
7. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях: монография. – Воронеж, 1990. – 180 с.
8. Основы права: учебн. / Рябцев Л.М. [и др.]; под общ. ред. Л.М. Рябцева, В.Г. Тихины, Г.Б. Шишко. – Минск: Интегралполиграф, 2008. – 290 с.
9. Основы права: учебник / Г.А. Василевич, А.В. Барков, Т.С. Бойко и др.; Под общ. ред. Г.Б. Шишко. – 3-е изд. перераб. и доп. – Минск, Амалфея, 2009. – 377 с.
10. Попов Л.Л. Размышления об административном праве // Административное право и административный процесс. – М.: Юрист, 2004. – 112 с.
11. Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право. Л., 1976. – 125 с.
12. Стариков Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. // Закон и право. – М., 2004. – С. 55–64.
13. Скаун О.Ф. Теорія держави і права. – Харків : КОНСУМ, 2008. – 655 с.
14. Тиковенко А.Г. Задачи административного права в условиях формирования сильного эффективного правового государства // Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Беларусь на современном этапе: материалы респ. науч.-практ. конф. Минск. 2 дек. 2005 г. – Мн.: БГЭУ, 2005. – С. 122–125.

УДК 342.922 (045)

**КОЛПАКОВ В.К.,**  
Юридичний інститут НАУ, завідувач кафедри  
конституційного і адміністративного права,  
д.ю.н., проф.

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ: АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ПОГЛЯД

*Анотація.* Пропонується новий підхід до класифікації адміністративних правовідносин.

**Ключові слова:** адміністративне право, публічне управління, адміністративне судочинство, адміністративна реформа, публічна адміністрація, адміністративні зобов'язання, публічне адміністрування.

*Аннотация.* Предлагается новый подход к классификации административных правоотношений.

**Ключевые слова:** административное право, публичное управление, административное судопроизводство, административная реформа, публичное администрирование, публичная администрация, административные обязательства.

*Annotation.* We propose a new approach to the classification of administrative legal.

**Key words:** administrative law, public management, administrative legal proceeding, administrative reform, public administration, administrative obligations, public administration.

Традиційно адміністративно-правові відносини розглядаються як відносини влади та підпорядкування і синонімізуються з поняттям «владні відносини». Їх аналіз, за правило, здійснюється на підставі двох класифікацій: 1) як окремої частини загального поняття правовідносин, 2) як спеціальної публічно-правової категорії, відносно самостійної від інших частин загального поняття правовідносин.

На наш погляд, у таких класифікаціях поза необхідною увагою залишається дослідження відносин з позицій предмета адміністративного права.

Для сучасного українського адміністративного права визначення предмета носить принциповий характер. Його встановлення відповідно до сучасних реалій державотворення має стати важливим кроком оновлення адміністративно-правових інституцій і об'єктивного висвітлення їх ролі у поглибленні процесів формування правової держави і громадянського суспільства.

У радянський період предмет адміністративного права подають як відносини сфери державного управління або виконавчо-розпорядчої діяльності. Такий підхід, з деякими інтерпретаціями, зберігається до 90-х років минулого століття. У всякому разі, Ю.М. Козлов в 1995 році його предметом визначає відносини, які вини-

кають, змінюються і припиняються в сфері державного управління. Під впливом такого розуміння предмета адміністративного права починає формуватися українська концепція цієї юридичної галузі.

На **першому етапі** знання про предмет в українському адміністративному праві базується на традиціях радянської правової школи. Відповідно до них, зміст предмету адміністративного права складають однорідні відносини державно-управлінської спрямованості.

У зазначеному аспекті найбільш характерною можна вважати позицію Л.В. Ковалю. Він свого часу писав, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають при здійсненні державного управління.

**Другий етап** встановлення предмета адміністративного права характеризується тим, що накопичення знань про нього здійснюється в умовах докорінних змін в соціальній та економічній сферах. На їх підґрунті формуються нові за своїм змістом суспільні відносини. Як результат, виникає нагальна потреба у їх юридичному забезпеченні.

У свою чергу, правове осмислення нових закономірностей суспільного розвитку спонукає до нового розуміння ролі права і зв'язків між державою і громадянином. У новому праворозумінні державоцентризм і патерналізм, які складають ідеологію «традиційного» радянського адміністративного права, приєднуються до інших маргінальних доктрин.

Таким чином, об'єктивні обставини вимушують до реформування адміністративного права. Вони потребують визначити його місце і зв'язати роль у теоретичному і нормативному обслуговуванні процесів державотворення, у формуванні правової держави. Через деякий час стає зрозумілим, що вирішення виниклих проблем неможливо без переосмислення і оновлення предмета цієї галузі права.

На наш погляд, принципове значення для оновлення поняття предмета адміністративного права мали два теоретичні висновки, які були зроблені у розвиток ідей Концепції адміністративної реформи в Україні.

По-перше, це висновок про те, що адміністративне право не може розвиватися як моноцентрична галузь, тобто як така галузь, що має єдиний системостворюючий нормативний центр; по-друге, висновок про те, що адміністративне право є правом поліструктурним.

Не менш значну роль відіграло сприйняття українським адміністративним правом, як важливого системоутворюючого компонента його предмета, відносин, які виникають за ініціативою підвладної сторони. Вони були впроваджені у вітчизняну адміністративно-правову теорію під назвою реординаційних відносин.

На базі цих здобутків, поняття предмета адміністративного права стає більш широким і виходить за межі державного управління. Про це, насамперед, свідчать його визначення у навчальній літературі.

Так, у підручнику за редакцією О.М. Бандурки він подається, як правові відносини, що складаються здебільшого у державному управлінні.

У підручнику за редакцією Ю.П. Битяка до предмета адміністративного права включені відносини: а) пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади, б) внутрішньоорганізаційною діяльністю державних органів, підприємств, установ, організацій, в) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування, г) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади, д) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Формуються також поняття предмета адміністративного права, як відносини що складаються у сфері публічного управління, і в процесі організації і функціонування органів державного управління.

У наукових джерелах ретельно досліджуються тенденції розвитку адміністративного права, теоретично обґрунтовується нова структура його предмета. В результаті само адміністративне право постає галуззю публічно-правового регулювання, яка забезпечує функціонування публічної адміністрації.

Таким чином, на другому етапі розвитку знань про предмет адміністративного права стає зрозумілим наступне:

по-перше, до предмета адміністративного права входять не лише відносини державного управління, а і інші управлінські відносини. Їх сукупність утворює відносини публічного управління;

по-друге, крім управлінських до нього входять відносини, які виникають при здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства. Це відносини відповідальності суб'єктів владних повноважень за неправомірні діяння;

по-третє, до нього входять відносини відповідальності за порушення встановлених правил — відносини адміністративної відповідальності;

по-четверте, до предмета адміністративного права входять відносини, які виникають за ініціативою суб'єктів що не мають владних повноважень при їх зверненні до органів публічної адміністрації (відносини реординації). У подальшому вони отримують назву «сервісних» відносин, відносин публічних або адміністративних послуг.

**Третій етап** встановлення предмета адміністративного права — це узагальнення і систематизація теоретичних і емпіричних даних, застосування системного підходу, як методу дослідження накопиченого матеріалу.

Центральним питанням на цьому етапі стало зв'язування наявності або відсутності у сукупності структурних компонентів предмета адміністративного права *інтегративних* якостей.

Його принципова важливість обумовлена тим, що відсутність таких якостей робила зазначену сукупність конгломеративним утворенням і фактично ставила під сумнів їх єдність, а значить існування предмета у новому форматі. Наявність інтегративних якостей незаперечно свідчила, що ця сукупність є системою і має всі підстави розглядатися як предмет галузі права.

З цього приводу необхідно зазначити, що у радянській правовій доктрині предмет адміністративного права подається системним утворенням. Інтегративний характер взаємодії його складових дослідники доводили на підставі таких ознак: а) всі відносини предмета – є однотипними відносинами; б) всі відносини предмета – є відносинами влади і підпорядкування; в) всі відносини предмета виникають в результаті здійснення державного управління строго визначеними структурами – органами державного управління.

Жодна з вищенаведених інтегративних ознак не відшукується у сукупності нових структурних складових предмета сучасного українського адміністративного права. Аж ні як не можна назвати однотипними відносини адміністративних послуг і відносини відповідальності. Не є вони також відносинами влади і підпорядкування. Далеко не всі відносини оновленого предмета виникають в результаті здійснення державного управління.

Сукупність відносин, які у оновленому вимірі регулюються адміністративним правом, перетворюють у систему, а значить і у предмет галузі, інші чинники. Це категорії «публічна адміністрація», «відносини адміністративних зобов'язань», «публічне адміністрування».

**«Публічна адміністрація»** вже фактично займає місце, яке у радянському адміністративному праві належало категорії «державне управління». Сьогодні наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації є одним з головних напрямків доктринального оновлення адміністративного права України. Важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту.

Цей рух не є простою зміною термінів. Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління, як за юридичним наповненням, так і за ідеологічною сутністю.

Її становлення і визнання ставить крапку на спробах пристосувати радянське вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави. Держави де нормативно визнається її відповідальність перед людиною, де права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи. Необхідно також зазначити, що поняття публічної адміністрації не є новиною для українського права. Воно присутнє в роботах українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи, наприклад, у працях Ю. Панейка .

Публічна адміністрація, як правова категорія, має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень по виконанню функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність всіх структурних утворень, які мають таку функцію. Вважаємо, що таку діяльність доцільно позначити терміном «публічне адміністрування».

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу, як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування . З наведеного випливає, що публічну владу в Україні здійснюють такі органи:

По-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах;

По-друге, усі органи і установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди та інші;

По-третє, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування. Наприклад, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо.

Таким чином, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах.

Все це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин.

Наступним системоутворюючим для предмета адміністративного права чинником є категорія **«відносини адміністративних зобов'язань»**. Сутність цих відносин обумовлена змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України.

З них випливає, що публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. В ході їх реалізації виникають відносини, які пропонуються позначити як «відносини адміністративних зобов'язань».

Саме вони – відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством – є предметом адміністративно-правового регулювання, або предметом адміністративного права.

Цією категорією – відносинами адміністративних зобов'язань – об'єднуються чотири типи відносин, кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права. Це відносини:

- а) публічного управління;
- б) відносини адміністративних послуг;
- в) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність;

г) відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини)

Характерною ознакою усіх вищеназваних видів адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження. Тобто, має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення.

Важливим чинником щодо систематизації відносин, які регулюються адміністративним правом, є **публічне адміністрування**. Публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту. Вона здійснюється шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі (при необхідності) у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування адміністративних стягнень тощо.

Так, дільничний інспектор міліції, на виконання завдання щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки на відповідній території, використовує методи і форми управлінського змісту (вимагає припинення поведінки з ознаками правопорушення; перевіряє документи; застосовує примусові заходи для забезпечення додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію; викликає осіб для винесення їм офіційного застереження про неприпустимість протиправної поведінки), надає громадянам адміністративні послуги (відповідно до п. 3.1 Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України надання у межах своїх повноважень правової, соціальної допомоги та інших послуг населенню віднесено до основних функцій працівників служби дільничних інспекторів міліції), від імені органів внутрішніх справ розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 177 (придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення\*) і частинами першою та другою статті 178 (розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді КУпАП).

УДК 34.01 (045)

**ЛИХОВА С.Я.**,  
Юридичний інститут НАУ,  
завідувач кафедри кримінального  
права і процесу, д.ю.н.

#### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПОДОЛАННЯ НЕУЗГОДЖЕНОСТІ В РОЗУМІННІ ЗМІСТУ ФЕНОМЕНА «ПРАВО»

**Анотація.** *Стаття присвячена аналізу проблеми визначення змісту категорії «право». Права і свободи людини є предметом вивчення і дослідження як з позиції природних, так і позитивних прав. Права людини розглядаються в контексті механізму правового регулювання. Аналізується як міжнародне, так і вітчизняне законодавство, спрямоване на охорону прав і свобод людини.*

**Ключові слова:** природні права, позитивні права, механізм правового регулювання.

**Аннотация.** *Статья посвящена анализу проблемы определения содержания категории «право». Права и свободы человека являются предметом изучения и исследования как с позиции естественных, так и позитивных прав. Права человека рассматриваются в контексте механизма правового регулирования. Анализируется как международное, так и отечественное законодательство, направленное на защиту прав и свобод человека.*

**Ключевые слова:** естественные права, позитивные права, механизм правового регулирования.

**Annotation.** *The article is devoted to analysing the problem of determining the content of the category of «law». Human rights and freedoms shall be the subject of study and research both from the standpoint of natural and positive rights. Human rights are considered in the context of the mechanism of legal regulation. Examines both international and domestic legislation aimed at protecting human rights and freedoms.*

**Key words:** natural rights, positive rights, the mechanism of legal regulation.

Вперше в законодавчому акті про права людини було згадано у французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 р., в якій вказано, що свобода полягає в можливості робити все, що не спричиняє шкоду іншій людині, тому здійснення природних прав кожним обмежене лише тими рамками, які забезпечують іншим членам суспільства можливість здійснювати такі ж права [1]. Сьогодні захисту прав і свобод людини присвячена значна кількість міжнародних актів [2, 3].

Концепція прав і свобод людини як способу утвердження її гідності – явище порівняно нове в філософській та політико-правовій думці. Лише в двадцятому столітті вона набуває глобального характеру, коли права людини визначаються як головна цінність суспільства і держави та отримують нормативне закріплення у відповідних документах. Але в цьому контексті слід відмітити, що в міжнародно-правових актах відсутня дефініція

\* Міцні спиртні напої домашнього вироблення це продукти, одержані кустарним способом шляхом спиртового бродіння цукромістких матеріалів або виготовлені на основі харчових спиртів із вмістом спирту етилового понад 12%.