

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Адміністративне право виконує в державі важливу функцію: об'єктивуючись у законодавчих положеннях, воно регламентує суспільні зв'язки між приватною особою і представниками влади у сфері публічного адміністрування. Концепція “людиноцентризму” забарвлює характер таких відносин ціннісним орієнтиром – людиною, її правами та свободами. Доктринальні ідеї визначають розвиток адміністративного права, його основні цілі. Перша ціль – сформувати правовий механізм реалізації конституційних прав, свобод людини і громадянина. Досягнути цього можна двоєдиним шляхом: закріпивши можливості приватної особи ініціювати реалізацію своїх прав, а також зв'язавши суб'єктів публічного адміністрування правилами прийняття рішень стосовно фізичної та юридичної особи. Друга ціль полягає у правовому забезпеченні публічного інтересу шляхом уповноваження представників влади діяти в спільних інтересах різних суб'єктів, а також уповноваження на застосування заходів, якими можуть бути обмежені права й свободи окремих осіб із мотивів потреб демократичного суспільства, як-то: належного визнання і поваги прав та свобод інших, справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту.

Завдання адміністративного права не обмежується реалізацією та захистом прав людини і громадянина. Норми адміністративного права створюють умови для забезпечення не лише індивідуального, а й загального блага, тобто спрямовані на задоволення публічного інтересу як сукупних потреб широкого кола суб'єктів – громадян, їх об'єднань, держави. Існує два основних способи забезпечення публічного інтересу суб'єктами публічного адміністрування. Перший передбачає діяльність представників влади, спрямовану на виконання законів щодо організації та функціонування певних інституцій – системи охорони здоров'я, освіти, оборони, національної безпеки тощо. Другий спосіб забезпечення публічного інтересу – обмеження прав особи у випадках, коли її поведінка загрожує (або створює загрозу) інтересам інших людей, громади, суспільству загалом. Держава встановлює певні можливості для втручання її представників у реалізацію прав і свобод людини та громадянина, якщо цього потребують публічні інтереси.

Важливого для адміністративного права значення набуває ідея адміністративної процедури, сутність якої полягає в установленні обов'язків суб'єктів влади приймати рішення щодо приватних осіб за уніфікованими правилами, серед яких визначальне місце займають: гарантування права особи бути вислуханою при розгляді її справи, забезпечення права брати участь в адміністративній процедурі особисто або через

ПРАВО УКРАЇНИ • 2019 • № 5 • 121-125

представника, зазначення засобів правового захисту, необхідність мотивувати рішення, прийняте не на користь приватної особи, доступ особи до інформації про її справу (Ірина Бойко “Доктринальні ідеї та цілі адміністративного права”).

У межах адміністративного права нині важливою видається спроба неупередженого об’єктивного погляду на його предмет. Це явище, котре характеризується теоретико-методологічною та системотвірною значущістю. Вказане не є перебільшенням, оскільки предмет, відповідаючи на запитання “що вивчає галузь?”, фактично спрямовує на перелік, усвідомлення та розуміння складових – суспільних відносин, які врегульовуються нормами цієї галузі права.

Розширення предмета адміністративного права не повинно перетворюватися на самоціль, неконтрольований процес, при якому суспільні відносини, що у нього входять, із часом будуть важко піддаватись класифікації на підставі певних спільних рис та характеристик. Водночас розпорошення предмета адміністративного права шляхом виокремлення із нього правових утворень та претендування їх на самостійний статус, не повинно мати суб’єктивний характер, а має бути максимально обґрунтованим і затребуваним юридичною наукою та правозастосовною практикою.

Постійний науковий моніторинг забезпечує “профілактику” одного погляду на предмет адміністративного права, його постійність і незмінність, обумовлює врахування змін суспільного життя, появи нових суспільних відносин, які об’єктивно потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правового інструментарію. Одним із варіантів здійснення такого моніторингу є періодичні обговорення цих питань на шпальтах друкованих засобів масової інформації, під час роботи спеціалізованих наукових форумів тощо.

Загалом же, на відміну від представників точних наук, де ступінь об’єктивності певних фактів не потребує додаткових пояснень, гуманітаріям (зокрема й юристам) треба домовлятися. Про визначення, складові, характеристики тих чи інших явищ. Дискутувати, критикувати, аргументувати, але задля того, щоб домовитися, знайти спільний знаменник, зокрема й про предмет адміністративного права (Семен Стеценко “Предмет адміністративного права як ‘вічнозелений’ сюжет адміністративно-правової науки”).

Існуюче та пануюче сьогодні розуміння змісту та системи формалізованих джерел адміністративного права вимагає зміни та переосмислення. Система джерел адміністративного права повинна мати яскраве практично орієнтоване “забарвлення”, якому нині, однак, не приділяється належна увага. Як показує аналіз наукової та навчальної літератури

з адміністративного права, система його джерел завжди формувалася без прив'язки до необхідності розв'язання завдяки ній численних проблем (питань) правозастосування. У результаті сформульовані вченими висновки та рекомендації є переважно непридатними для сфери практичного права. З огляду на це, перед наукою адміністративного права постає виклик, пов'язаний із ґрунтовним оновленням розуміння призначення, видів та супідрядності джерел адміністративного права.

Верховний Суд, приймаючи висновки щодо застосування норм права, фактично формулює норми права (правила поведінки), обов'язкові для а) суб'єктів публічного адміністрування та б) судів; що дає змогу відносити їх, у першому випадку, до джерел адміністративного права (закон прямо зобов'язує суб'єкта публічного адміністрування дотримуватися такого висновку у процесі своєї діяльності), а у другому, – до джерел процесуального права. Інші акти (рішення), які приймаються (видаються) Верховним Судом як органом правосуддя, до джерел права взагалі та джерел адміністративного права зокрема віднесеними бути не можуть.

Формалізовані джерела адміністративного права не можуть бути розміщені у межах однієї “ієрархічної піраміди”, оскільки суб'єктами видання норм адміністративного права є органи, які часто непідпорядковані один одному (вони входять до різних видів публічної влади – державної, республіканської, муніципальної тощо, що виключає їх підпорядкування і не дає можливість будувати єдину (одну) систему підпорядкованих один одному нормативно-правових актів) (Роман Мельник “Джерела адміністративного права: сучасний погляд на сталі конструкції”).

Адміністративні процедури – це архіважливий та надпотужний механізм для контролю належної діяльності влади. Це правила, за якими має існувати вся система. Дотримання адміністративних процедур означає значно більше, ніж підтримку законності в державі. Ба більше, такі процедури – вимога Конституції, адже вони захищають насамперед гідність людини, що закладена як базова цінність в Основному Законі. Зроблено висновок, що завдяки прийняттю адміністративно-процедурного кодексу вдасться: встановити належний порядок здійснення адміністративних дій у межах однієї з найважливіших правових форм публічного управління; сформувати основу для ефективного забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та організацій, що взаємодіють із публічною владою та її органами; надати адміністративному правовому регулюванню управлінських відносин належної системності і повноцінної структурованості; не тільки гармонізувати внутрішню структуру механізму адміністративно-правового регулювання, а й створити основу для ефективного судового захисту в адміністративних справах, тобто забезпечи-

ти правильне і законне вирішення адміністративних та інших публічних спорів; вирішити встановлені Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) завдання адміністративного судочинства на всіх етапах цього виду реалізації судової влади. Дія такого кодексу забезпечить подальший розвиток адміністративно-процесуальної форми, основні контури якої сьогодні зафіксовані в КАС України, та, безумовно, створить можливості для формування нових наукових уявлень і теоретичної моделі адміністративного процесу як судового процесу.

Загальний адміністративно-процедурний кодекс повинен стати важливою частиною зрілої (добре працюючої) системи адміністративного права. Однак основний недолік кодифікованого адміністративно-процесуального законодавства полягає у тому, що сам принцип узагальнення означає, що можлива неповна відповідність між загальними положеннями і конкретним адміністративним контекстом. Іншою проблемою створення кодексу є його можлива надмірна складність. Позитивною властивістю адміністративно-процедурного кодексу може бути внесення до нього правил спрощених процедур, які припустимо використовувати за згодою (і з ініціативи) заявників (сторін) (Віталій Вдовічен, Тетяна Подорожна “Ціннісні виклики адміністративно-процедурного законодавства”).

Вивчення проблематики патронатної служби дає підстави: а) визнати патронатну службу необхідним ресурсом забезпечення ефективності функціонування відповідних категорій публічних службовців; б) правовим засобом гарантування еволюційного розвитку правових та організаційних засад службових відносин; в) належним інструментом становлення політично неупередженої, професійної, ефективної, орієнтованої на громадян публічної служби, яка функціонувала б в інтересах держави і суспільства; г) відносини патронатної служби регулюються нормами службового права, яке, зі свого боку, є підгалуззю права адміністративного.

Звідси випливає, що патронатна служба має адміністративно-правову природу. Вона являє собою законодавчо виокремлену систему юридичних норм, якими забезпечується цілісне регулювання окремого різновиду службових відносин, тобто має свій предмет регулювання. Це свідчення того, що патронатна служба є інститутом службового права.

У науковому середовищі щодо питання про належність патронатних посад до державної служби сформувалось як мінімум дві позиції. Відповідно до першої визнання патронатних працівників державними службовцями недоречно. Друга позиція альтернативна. Відповідно до неї патронатна служба (повністю чи частково) має бути складовою державної служби, а її працівники – державними службовцями.

Серед інституціональних складових службового права важливе місце посідає інститут патронатної служби. Він є системною складовою публічної служби і відповідної галузі законодавства (Тетяна Коломоєць, Валерій Колпаков “Правова природа патронатної служби”).

Межі надзвичайного правового регулювання – це межі об’єктивного та суб’єктивного характеру, що визначаються законодавством і міжнародними правовими актами, у рамках яких здійснюється спеціальний і винятковий юридичний вплив на суспільні відносини в надзвичайних обставинах.

За своєю природою надзвичайні обставини є переважно нетиповими, а деколи рідкісним і неповторними явищами. Тому моделюючи завдання з урегулювання соціальних відносин у надзвичайних обставинах шляхом застосування загальних правових норм, слід враховувати те, що: зазвичай заздалегідь спрогнозувати і визначити характер і перебіг надзвичайних обставин практично неможливо; надзвичайні обставини виходять за межі нормального життя людини, соціальних груп чи суспільства, породжуючи нові і раніше невідомі відносини та соціальні наслідки; методи врегулювання кризи і подолання її наслідків, як правило, мають індивідуальний характер і не можуть із точністю до всіх деталей заздалегідь бути запланованими і прорахованими.

Правові норми як соціальні регулятори, що розраховані для правозастосування у нормальних відносинах, у надзвичайних обставинах можуть бути не тільки неефективними, а й безсильними. Тому вихід із кризової ситуації при неефективних чи безсильних нормах права може бути забезпечений лише шляхом надання органам публічної влади певних дискреційних повноважень, забезпечених інститутами примусу. Таким чином, правова можливість і допустимість застосування надзвичайних правових регуляторів тісно пов’язана з питанням здатності управління соціальними процесами у кризових ситуаціях, оскільки у них (кризових ситуаціях) істотно звужуються можливості звичайного, ненадзвичайного права (Сергій Кузниченко “Межі надзвичайного правового регулювання: доктринальні визначення”).

*За редакцією  
координатора актуальної теми  
“Національна доктрина адміністративного права”,  
доктора юридичних наук, професора,  
завідувача кафедри адміністративного права,  
директора Наукового центру німецького права юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
Романа Мельника*