

## ІМПЕРАТИВНИЙ МЕТОД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОКРЕМІ ДУМКИ ЩОДО ПОДАЛЬШИХ ПЕРСПЕКТИВ ДОСЛІДЖЕННЯ

**Юровська В. В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри трудового права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена аналізу імперативного методу адміністративного права. Автор констатує, що імперативний метод є, безумовно, основним методом правового регулювання, який поряд із приписами та заборонами застосовує такі специфічні способи як субординація та координація. Однак переформатування предмета адміністративного права і включення до його кола таких правовідносин, що будуються на засадах «взаємного права вимоги», а також таких, що характеризуються рівністю (хоча часом відносною) їх учасників, є наслідком неминучої зміни акцентів у правовому регулюванні таких відносин, застосуванні інших, більш збалансованих засобів правового впливу.

Статья посвящена анализу императивного метода административного права. Автор констатирует, что императивный метод является, безусловно, основным методом правового регулирования, который наряду с предписаниями и запретами применяет такие специфические способы как субординация и координация. Однако переформатирование предмета административного права и включение в его круг тех правоотношений, которые строятся на основе «взаимного права требования», тех, которые характеризуются равенством (хотя и временами относительной) их участников, является следствием неизбежной смены акцентов в правовом регулировании таких отношений, применении других, более сбалансированных средств правового воздействия.

The article is devoted to the analysis of the imperative method of administrative law. The author ascertained, that the imperative method, undoubtedly, is the main method of legal regulation, which along with instructions and prohibitions applies such specific methods as subordination and coordination. However, reformatting the subject of administrative law and including in its range those legal relations, that are built on the basis of the "mutual right of demand", those that are characterized by equality (although sometimes relative) of their participants, is the consequence of the inevitable change of emphasis in the legal regulation of such relations, the application of other more balanced means of legal impact.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративно-правове регулювання, імператив, імперативний метод.

---

**Постановка проблеми.** Імператив як категорія, звісно, не обмежується виключно юридичним значенням його змісту – він має і філософське, і філологічне тлумачення. У загальнономовному розумінні «імперативний» – це такий, що вимагає беззастережного підпорядкування, реагування, виконання; наказовий [1, с. 20]. У філософії «імператив» означає безумовне моральне веління [2]; це загальнозначущий моральний припис на протипагу особистому принципу (максимуму); правило, що виражає повинність (об'єктивний примус чинити так, а не інакше) [3].

У теорії права імперативний метод правового регулювання, як правило, розглядається традиційно. Зокрема, М.І. Козюбра вважає, що імперативний метод передбачає впорядкування поведінки суб'єктів суспільних відносин шляхом її категоричної та докладної регламентації юридичними правилами, неможливість встановлення цими суб'єктами інших правил поведінки на власний розсуд. Він є характерним, насамперед, для публічного права, оскільки ґрунтується на підпорядкуванні одних суб'єктів відносин іншим, не припускає ні вибору суб'єктами варіантів поведінки, не передбачених юридичними правилами, ні можливості врегулювання відносин суб'єктами на їхній розсуд. Така регламентація спрямована на встановлення рівних правил для всіх суб'єктів, які вступають у ці правовідносини, забезпечує від свавілля, гарантує законність та сприяє соціальній свободі [4, с. 100]. У цілому аналогічну думку з цього приводу висловлює переважна більшість інших вчених-теоретиків права.

**Метою статті** є аналіз імперативного методу адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** В адміністративно-правовій науці імперативний метод визначається за допомогою розроблених теорією права наукових положень, і, як правило,

розглядається крізь призму його способів. Зокрема, вказується, що імперативний метод правового регулювання дістає відображення у певних специфічних способах регулювання суспільних відносин, що перебувають у сфері дії адміністративного права (встановлення субординації, координації та реординації) [5, с. 76].

До предмета адміністративного права ми включаємо адміністративно-правові відносини, що виникають у різних сферах публічного адміністрування з приводу реалізації та забезпечення прав і свобод особи, які полягають у виконанні адміністративних зобов'язань (повноважень) відповідними суб'єктами, укладанні адміністративних договорів, наданні та одержанні різноманітних адміністративних послуг, застосуванні заходів адміністративного примусу, так звані організаційні відносини, що виникають у межах внутрішньої діяльності органів публічного адміністрування, зокрема і ті, що стосуються проходження публічної служби громадянами. Разом з тим підкреслимо, що нами підтримано та розвинуто тезу про те, що адміністративне право в межах свого предмета концентрує значну кількість публічно-сервісних суспільних відносин.

Системний аналіз усієї запропонованої сукупності адміністративних правовідносин дає підстави стверджувати, що імперативний метод, як правило, перманентний для так званих організаційних відносин, що визначають внутрішню побудову та організаційно-функціональну складову органів публічної адміністрації, їх структурних підрозділів і посадових осіб, ієрархію та взаємодію останніх. Способами такого регулювання виступають субординація та координація. Натомість за допомогою приписів встановлюються завдання, функції та повноваження органів виконавчої влади, інших суб'єктів адміністративного права. Наприклад, Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року за № 500, закріплює, що основними завданнями Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС України) є: 1) забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері державної служби та щодо питань управління персоналом у державних органах; 2) участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; 3) здійснення функціонального управління державною службою.

При цьому Положення встановлює, що НАДС України відповідно до покладених на нього завдань:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення такого законодавства та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на розгляд Кабінету Міністрів України;
- забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які за потреби оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації для врахування особами, на яких поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- веде облік кількісного складу державних службовців міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, проводить аналіз такого складу, за результатами якого готує пропозиції щодо підвищення ефективності управління персоналом;
- забезпечує в установленому законодавством порядку доступ до публічної інформації, розпорядником якої є НАДС України, а також розгляд запитів на інформацію;
- здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;
- здійснює інші повноваження, визначені законом [6].

Безумовно, імперативний метод є характерним і для відносин, що стосуються застосування заходів адміністративного примусу. Тут імперативний метод не обмежується лише застосуванням приписів, а вводить у так званий «регулюючий обіг» інструменти під назвою «заборони». Яскравим прикладом саме такого регулювання є положення Закону України від 16 березня 2000 року «Про правовий режим надзвичайного стану», згідно з яким на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи: 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; 5) заборона страйків; 6) примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб [7].

Якщо говорити про деліктні адміністративні відносини, то у даному випадку заборони знаходять свій прояв зокрема і у нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). При цьому забезпечується дотримання відповідної норми, що містить заборону, традиційно за рахунок встановлення адміністративних санкцій (стягнень). Зокрема, найбільш рельєфно

в адміністративно-деліктних відносинах, на нашу думку, заборона, як спосіб імперативного методу адміністративного права, проявляється у положеннях ст. 164-16 КУпАП, яка передбачає, що зайняття видами господарської діяльності, щодо яких є спеціальна заборона, встановлена законом, за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України, – тягне за собою накладення штрафу від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [8].

Забороли також активно застосовуються й у законодавстві, що визначає адміністративно-правовий статус публічного службовця. Ст. 22 і 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» передбачає, що особам, на яких поширюється дія цього Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах; забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи [9].

В адміністративно-правових відносинах, що виникають у сфері публічної служби, досить яскраво норми-заборони закріплюються у Законі України від 16 вересня 2014 року «Про очищення влади». Зокрема, згідно з цим Законом, очищення влади (люстрація) – це встановлена законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі – посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [10].

Продовжуючи аналіз застосування імперативного методу адміністративного права, слід підкреслити, що ми жодним чином не ставимо під сумнів той факт, що імперативний метод адміністративного права є характерним і для тих відносин, що виникають у сфері адміністративних послуг (так званих сервісних відносин). Відповідно до Закону України від 6 вересня 2012 року «Про адміністративні послуги» такою послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [11]. Проте, варто зауважити, що у даному випадку імператив у першу чергу стосується суб'єктів публічної адміністрації, що мають діяти у чіткій відповідності із спеціальним законодавством, яке закріплює обов'язок надати адміністративну послугу особі за її заявою, якщо така ініціатива є законною, обґрунтованою, а її заявник виконав усі необхідні для одержання послуги умови (вказані умови, до речі, є імперативними приписами для заявника). При цьому самі відносини, що виникають між суб'єктом надання адміністративної послуги та заявником, не можна вважати підвладними, тобто такими, в яких проявляється нерівність їх учасників.

У площині порушеної проблеми надзвичайно слушними є слова В.Б. Авер'янова про те, що термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними і юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин. Адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їхніх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший. Дефініція «послуги», як підкреслював В.Б. Авер'янов, акцентує увагу 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 сама державна влада – це реалізація не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним. І таких обов'язків з її боку з'являтиметься дедалі більше через подальшу демократизацію Української держави [5, с. 79].

Цілком слушна та логічна думка вченого-адміністративіста, що в структурі адміністративно-правових відносин всі зв'язки, що здійснюються на засадах використання «взаємного права вимоги», будуються (принаймні, в межах цих зв'язків) за моделлю «зобов'язального правовідношення», оскільки «право вимоги» в теорії права розглядається як своєрідне «дозволення», а подібні правовідносини регулюються тільки за допомогою диспозитивного методу. У підсумку своїх роздумів В.Б. Авер'янов вказував, що в адміністративно-правовому регулюванні, всупереч традиційному погляду, знаходять прояв елементи як імперативного, так і диспозитивного методів. Виходячи з цього, треба заперечити поширену тезу про те, що в адміністративному праві імперативний метод знаходить свій прояв у найбільш «чистому», «класичному» вигляді. На його думку, ця теза залишається слушною тільки для кримінального права. В адміністративному ж праві, як уже зазначалося, застосовується змішаний метод, тобто специфічний комплекс (поєднання) елементів як імперативного, так і диспозитивного методів [12, с. 61–62].

**Висновки.** Підсумовуючи розгляд засад застосування імперативного методу адміністративного права, зауважимо, що навіть узагальнений огляд окремих груп суспільних відносин, що формують предмет досліджуваної галузі, дає підстави стверджувати, що імперативний метод є, безумовно, основним методом правового регулювання, який поряд із приписами та заборонами застосовує такі специфічні способи як субординація та координація. Регулюючий вплив його елементів головним чином знаходить свій прояв у так званих організаційних відносинах (зокрема за рахунок приписів, що визначають адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації та інших суб'єктів адміністративного права), відносинах, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу (зокрема й адміністративних стягнень) тощо. Меншою мірою імперативний метод проявляється у відносинах, що виникають у зв'язку із наданням та одержанням адміністративних послуг.

Однак переформатування предмета адміністративного права і включення до його кола таких правовідносин, що будуються на засадах «взаємного права вимоги», таких, що характеризуються рівністю (хоча і часом відносною) їх учасників, є наслідком неминучої зміни акцентів у правовому регулюванні таких відносин, застосуванні інших, більш збалансованих засобів правового впливу. При цьому вбачається, що подальший вектор наукового дослідження потенціалу імперативного методу не має базуватися на гіпертрофованому уявленні про людиноцентризм і принцип правовладдя як вседозволеності, а має бути спрямований на пошуки оптимального співвідношення застосування елементів як імперативного, так і диспозитивного методів адміністративного права.

---

#### Література:

1. Словник української мови: В 11 томах. Т. IV. К. : Видавництво «Наукова думка», 1973. 840 с.
2. Новейший философский словарь: 3-е изд., исправл. Мн.: Книжный Дом. 2003. 1280 с.
3. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е.Ф. Губского [и др.]. М.: ИНФРА-М, 2006. 574 с.
4. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.
6. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року за № 500 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>
7. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1550-14/para083#083>
8. Кодекс про адміністративні правопорушення України: Закон України від 07 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/para311#n311>
10. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18/para32#n32>
11. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
12. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці/ Упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.