**ЛЕКЦІЯ 1. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
План**

**1.Основоположні категорії адміністративного права.**

**2.Адміністративне право як складова публічного права.**

**2.1.Призначення (мета і завдання) адміністративного права;**

**2.2.Предмет адміністративного права;**

**2.3.Адміністративно правові відносини;**

**3.Взаємодія адміністративного права України та європейського адміністративного права.**

**4.Система адміністративного права України.**

**1.Основоположні категорії адміністративного права.**

П’ять із половиною тисячоліть тому людство вступило в державно- правову дійсність. На сьогодні майже не залишилося людей, які живуть поза межами цих феноменів. Тим самим держава і право характеризуються прогресивністю, в іншому разі вони б не утвердилися на всій території Землі та не охопили би своїм впливом усіх людей.

*До основних ознак держави належать:*

1.       територія, що визнана світовою спільнотою;

2.       люди, які пов’язані з державою громадянством (підданством);

3.       публічна влада;

4.       норми права;

5.       податки;

6.       державний примус, який може застосовуватися публічною владою для захисту від порушень норм права чи несплати податків;

7.       зовнішні атрибути (прапор, гімн, герб).

Ці ознаки є універсальними, властивими будь-якій державі.

Визначаються також *ознаки, що характеризують публічну владу:*

·         об’єднує народ (населення країни) за територіальною ознакою, створює територіальну організацію підвладних;

·         здійснюється спеціальним апаратом, відокремленим від суспільства, для керівництва ним із застосуванням різних владних методів (заохочення, переконання і примусу);

·         відзначається суверенітетом, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажань об’єктів влади;

·         верховенство, обов’язковість рішень для іншої влади;

·         публічність, тобто всезагальність і безособовість, що є виразом усезагальної волі

·         нормативне регулювання суспільних відносин, що виявлено в можливості публічної влади видавати загальнообов’язкові правила поведінки.

*Важливо пам’ятати, що публічна влада ширша за змістом за державну, оскільки публічні суб 'скти - це органи державної влади й місцевого самоврядування та інші невладні суб’єкти делегованих владних повноважень під час здійснення виконавчих функцій. Тим самим будь-яка державна влада ( публічною, але не всяка публічна влада (державною).*

Отже, публічна влада - це здатність публічних суб’єктів впливати на суспільні відносини між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності з метою реалізації публічного інтересу.

Згідно з принципом розподілу влад і конституційних норм державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

*Зовнішньою формою реалізації державної влади є:*

·         для законодавчої влади - законотворчість;

·         для виконавчої влади - публічне адміністрування;

·         для судової влади - правосуддя.

У цій тріаді ми виділяємо виконавчу владу, що реалізує свої завдання (функції) на основі норм адміністративного права.

*Сутністю виконавчої влади є:*

·         реалізація та виконання законів на території всієї держави;

·         публічне забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

·         публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя - соціально-культурній, адміністративно-політичній, фінансово-економічній та ін.;

·         сприяння задоволенню життєвих потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи неможливо.

Тим самим, зовнішнім виразом реалізації юридичної діяльності виконавчої влади є публічне адміністрування.

*Приклад: у процесі здійснення публічного адміністрування Кабінет Міністрів України здійснює виконання Конституції та законів України, уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, щодо створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості та ін..*

Французькі вчені-юристи вважають, що публічне адміністрування - це адміністративна діяльність суб’єктів публічної адміністрації, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу. Вони негативно відмежовують від публічного адміністрування, по-перше, юридичну діяльність, спрямовану на задоволення приватних інтересів, по-друге - законодавчу та судову діяльність держави. Класик континентального адміністративного права О. Маєр доводить, що публічне адміністрування полягає в діяльності суб’єктів публічної адміністрації з виконання виконавчих функцій. При цьому він відмежовує від такої діяльності здійснення виконавчою владою політичних функцій. Іспанські вчені доводять, що спроба виділити абстрактну державну функцію публічного адміністрування і побудувати на її основі предмет адміністративного права була однією з найдовших в історії іспанської науки, а також однією з найбільш марних. Утома від цих тривалих діалектичних зусиль виявилася в дивовижній остаточній формулі негативного визначення: публічним адмініструванням стала вважатися будь-яка діяльність держави, окрім законодавчої, судової та кримінальної процесуальної.

Отже, публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується:

1.       зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади;

2.       адміністративною діяльністю публічної адміністрації;

3.       здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу;

4.       негативно відмежовується від:

·         законодавчої діяльності;

·         здійснення правосуддя та кримінальної процесуальної діяльності;

·         політичної діяльності;

·         діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів.

Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади - це адміністративна діяльність суб’єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності.

Види публічного адміністрування:

За змістом види публічного адміністрування поділяються на такі:

Надання публічною адміністрацією адміністративних послуг, у результаті чого найбільш повно реалізується людиноцентристська теорія адміністративного права, коли публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтересі фізичних та юридичних осіб.

*Приклад: центри надання адміністративних послуг надають фізичним і юридичним особам понад двісті адміністративних послуг за системою єдиного вікна.*

Здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності, у процесі якої публічна адміністрація здійснює публічне виконання законодавства на території всієї держави відповідно до прописаної компетенції та видає з цією метою підзаконні нормативно-правові акти на основі законів і з метою їх виконання через деталізацію та уточнення.

*Приклад виконавчої діяльності*:   патрульна поліція зобов’язана

виконувати всі передбачені законодавством заходи щодо попередження порушень прав і свобод громадян у громадських місцях, зокрема попереджати хуліганські дії, пошкодження комунальної власності, порушення екологічних норм.

*Приклад розпорядчої діяльності* щодо виконання законів України: затвердження Наказом Міністерства соціальної політики України від 29.08.2018 р. №      1240 Правил охорони праці у сільськогосподарському виробництві, вимоги яких є обов’язковими для виконання роботодавцями та працівниками під час виробництва сільськогосподарської продукції.

Отже, основними видами публічного адміністрування є:

·         надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності - за змістом;

·         зовнішня та внутрішня організаційна діяльність публічної адміністрації - за спрямуванням владного впливу;

·         втручальне, сприяльне та забезпечувальне адміністрування - за юридичними наслідками.

Невід’ємною ознакою держави є публічна влада, що відносно відособлена від народу й виконує свої функції на професійній основі. За теорією суспільного договору, громадяни обирають собі суб’єктів публічної влади, які мають їм служити. На практиці ситуація є більш складною.

Громадяни обирають представницькі органи влади, а ті призначають виконавчі. При цьому вони схильні забути про свою основну місію служити народу і на практиці часто задовольняють забаганки один одного, близького оточення та корпоративного інтересу. Це постійна проблема - схильність влади до зловживань.

У демократичних правових країнах зі зловживаннями влади борються за допомогою проведення чергових і позачергових виборів, через заборону більш ніж два строки займати важливі публічні посади та *постійного тиску громадськості й засобів масової інформації на чиновників*.

Універсальним винаходом для запобігання зловживанням із боку публічної влади є цивільне право: парламент установлює закони, а їх виконання покладається на приватних осіб, які без участі суб’єктів публічної адміністрації вирішують свої питання. В ідеальній конструкції цивільне право взагалі виключає існування такого інституту, як «публічна адміністрація». Немає публічної адміністрації - немає зловживань, немає бюрократії, ніхто не заважає жити.

Проте через недостатню правову культуру, або коли такі відносини потенційно зумовлюють суспільну небезпеку, між приватними суб’єктами права з’являється публічний посередник - суб’єкт публічної адміністрації. Без нього взагалі говорити про адміністративне право неможливо.

До суб’єктів публічної адміністрації належать:

·         органи виконавчої влади;

·         суб’єкти місцевого самоврядування;

·         суб’єкти делегованих повноважень:

1.       *громадські об’єднання в забезпеченні публічного інтересу;*

*Приклад: при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування діють громадські ради, утворені для контролю та оцінювання ефективності роботи суб’єктів публічної адміністрації.*

2.       *інші суб’єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій.*

*Приклад: приватні станції технічного обслуговування, які отримали від держави відповідні ліцензії, здійснюють обов’язковий державний технічний контроль транспортних засобів.*

Крім основних, для яких публічне адміністрування є головним видом діяльності, існують й *інші суб’єкти публічного адміністрування*, зокрема:

-      Президент України - щодо внесення до Верховної Ради України подань про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Голови Служби безпеки України; зупинки дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції; ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

-      судді на адміністративних посадах та апарат суду - під час надання адміністративних послуг у системі судоустрою та здійснення прийому громадян.

Отже, до основних суб’єктів публічної адміністрації належать органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та суб’єкти делегованих повноважень під час здійснення виконавчих функцій.

2.Адміністративне право як складова публічного права.

2.1.Призначення (мета і завдання) адміністративного права

Адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливі суспільні відносини, які б не врегульовувалися певною мірою нормами адміністративного права.

Відповідно одним із перших питань, на яке треба дати відповідь, є визначення ролі адміністративного права у правовій системі. На це питання найбільш слушно дати відповідь через розкриття категорій «мета» і «завдання» адміністративного права.

Метою адміністративного права є врегулювання відносин між суб’єктами публічної адміністрації та приватними особами.

Основними галузевими завданнями адміністративного права є забезпечення того, щоб:

·       публічна адміністрація якісно та своєчасно надавала адміністративні послуги;

·       публічна адміністрація ефективно здійснювала виконавчо-розпорядчу діяльність;

·       було мінімізовано корупційні та інші випадки зловживань у діяльності публічної адміністрації.

Завдання адміністративного права України мають своїм підґрунтям положення теорії природного права та Конституції України, відповідно до яких «людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави».

Виходячи з таких позицій, основними завданнями адміністративного права на сучасному етапі є:

·      *конкретизація прав і свобод приватних осіб*, які мають забезпечуватися суб’єктами публічної адміністрації, як реалізація конституційної формули щодо утвердження прав і свобод людини. Це здійснюється в законах України та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають обов’язки / повноваження суб’єктів публічної адміністрації).

*Приклад: у Законі «Про Національну поліцію» конкретизовано, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності*;

·      *формування ефективних адміністративних інструментів*реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування як реалізація конституційної формули щодо забезпечення прав і свобод людини.

*Приклад: Постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 р. №833 сформовано адміністративний інструментарій фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі*;

·     *підвищення ефективності функціонування публічних інститутів*держави й суспільства - напр., через створення за вимогою громадянського суспільства державою нових антикорупційних органів - Національного антикорупційного бюро та Національного агентства із запобігання корупції;

·     *уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності* публічної адміністрації. Напр., Верховна рада Україна через відповідний Закон закріпила адміністративну процедуру щодо стратегічного екологічного оцінювання;

·     *оптимізація публічного контролю* з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб’єктів публічної адміністрації. Наприклад, громадські ради центральних і місцевих органів виконавчої влади здійснюють громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації;

·                         *удосконалення інституту юридичної відповідальності* 3.

*Приклад*:       *2014 року чинний КУпАП було доповнено главою 13-А*

*«Адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією», суб’єктом адміністративного проступку яких визначено спеціальні суб’єкти публічної адміністрації.*

Динамічний розвиток суспільних відносин в Україні щодо адаптації як суспільного життя, так і правової практики до інституцій ЄС, призводить до уточнення, доповнення та зміни завдань адміністративного права.

2.2.Предмет адміністративного права

Правові відносини виникають виключно між людьми як різновид найбільш важливих суспільних відносини. Ці відносини можуть бути як публічними, так і приватно-правовими.

Основною приватно-правових відносин є цивільне право, а публічно- правових - адміністративне право. Предмет правового регулювання визначає: що регулюється правом?

На зорі становлення адміністративного права України А. Єлістратов визначав, що предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою й особами. Вчення про публічно-правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет науки адміністративного права.

Незважаючи на значні зміни в нашому соціальному житті за останні сто років, зазначене вище розуміння предмета адміністративного права не втратило своєї актуальності, хоча й розширилося за змістом.

Предметний обсяг адміністративного права України окреслюється такими його складовими:

1)    відносинами, що виникають у зв’язку із забезпеченням публічною адміністрацією прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг;

2)    адміністративною діяльністю публічної адміністрації щодо здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності:

*2.1)    у процесі виконавчої діяльності публічна адміністрація забезпечує публічне виконання законів на території всієї держави;*

*2.2)    розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб’єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових актів на основі та з виконання законів.*

Отже, предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб’єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо- розпорядчої діяльності (публічного управління) адміністрацією.

2.3.Адміністративно правові відносини

У будь-якому суспільстві існують різноманітні відносини між окремими особами та різними об’єднаннями людей. Усі вони до певної міри упорядковані, організовані, значна частина з них регулюється нормами права. Головне призначення норм права - бути регулятором суспільних відносин. Регулюючи певні відносини, воно надає їм правового характеру, правової, юридичної форми. У результаті цього вони й стають правовими. Тобто вони є наслідком дії права. Але правові відносини з’являються не лише тому, що діють правові норми, а й тому, що певні суспільні відносини об’єктивно потребують правової регламентації, не можуть нормально розвиватися без неї.

Адміністративно-правові відносини відбивають вплив адміністративних правових норм на поведінку суб’єктів та об’єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв’язки публічного владного характеру.

Іншими словами, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративного правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що така норма від імені держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов’язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формулюються у формі взаємних прав і обов’язків.

Отже, адміністративно-правові відносини у вузькому розумінні - це суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права.

Що ж до широкого розуміння, то звернемося до класичного розкриття цієї категорії А. Єлістратовим, який уважав, що норми адміністративного права регулюють публічно-правові відносини у сфері внутрішнього державного управління. Загальним для всіх видів адміністративно-правових відносин є те, що як мінімум однією зі сторін є суб’єкт публічної адміністрації, наділений народом України владною компетенцією.

Наступною провідною рисою адміністративно-правових відносин є їх правова природа. Так, із домаганнями агентів влади, які спираються не на закон, а на особистий розсуд, ми не можемо рахуватися в адміністративному праві. Іншими словами, суспільні відносини, які спираються не на право, а на розсуд суб’єктів публічної адміністрації, не можуть уважатись адміністративно-правовими. Наука адміністративного права вивчає публічні правовідносини. Нам уже відомо, що змістом відносин між представником публічної влади та об’єктами публічного управління завжди є публічний інтерес.

*Структура адміністративно-правових відносин* характеризується взаємопов’язаністю всіх її складових компонентів, якими є суб’єкти, об’єкти, зміст правовідносин та юридичні факти.

Суб’єкти правовідносин - це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб’єктивні права та юридичні обов’язки й наділені специфічними юридичними властивостями. Об’єкти правовідносин - це те, на що спрямовано інтереси суб’єктів, з приводу чого ті вступають в адміністративно-правові відносини. Ці елементи нерозривно пов’язані.

Суб’єкти адміністративно-правових відносин вступають у них з метою задоволення своїх інтересів і потреб, які опосередковують об’єкти адміністративно-правових відносин. Виникнення у суб’єктів взаємних прав і обов’язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов і юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм.

Об’єкти адміністративно-правових відносин - це блага матеріальні або нематеріальні, а також певні дії, заради яких суб’єкти вступають в такі відносини. Об’єктом адміністративно-правових відносин може бути все, що здатне слугувати здійсненню публічних інтересів. У цій ролі можуть бути права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб. Права людини і громадянина стають об’єктом адміністративного права, оскільки є природними; законодавець через Конституцію України та інші закони їх установлює та визначає межі, в яких ними можна беззаперечно користуватися. У такий спосіб об’єктами адміністративного права стає вся палітра прав, визначених у розділі першому та другому Конституції України. Наприклад, це право людини на життя, здоров’я, честь, гідність, особисту недоторканність, свободу пересування, свободу слова, зібрань, право особисто та разом з іншими володіти, користуватись і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї творчої інтелектуальної діяльності, право займатися підприємницькою діяльністю.

*Об’єкти адміністративного права поділяються на:*

1)    нематеріальні особисті блага людини - життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність, безпеку, свободу пересування та ін.;

2)    матеріальні - предмети матеріального світу, створені природою чи людиною.

*Приклад: національні заповідники, державні або такі, що мають стратегічне значення, підприємства, радіоактивні та інші небезпечні речовини; дороги, мости, парки, бібліотеки, державні навчальні заклади тощо; цінні папери, офіційні документи - національна грошова одиниця, валюта, паспорти, дипломи, сертифікати, лотерейні білети та ін.; продукти духовної та інтелектуальної творчості - твори літератури, мистецтва, живопису, музики, наукові винаходи і раціоналізаторські пропозиції, корисні моделі тощо.*

3)    дії суб’єктів адміністративно-правових відносин, коли суб’єкт чи об’єкт публічного управління має право вимагати від зобов’язаної сторони виконання певних дій.

*Приклад: наряд патрульної поліції має право перевіряти в осіб за підозри у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а громадянин (іноземець) має право вимагати від поліцейського надати йому допомогу та зареєструвати заяву про скоєне правопорушення.*

Отже, об’єктами адміністративно-правових відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, а також діяння суб’єктів адміністративного права, пов’язані з цими благами.

Як бачимо, крім суб’єктів та об’єктів, до складу адміністративно- правових відносин входять їх юридичні обов’язки та суб’єктивні права (останні у значенні правоможності суб’єктів). У юридичній літературі це отримало назву «зміст адміністративно-правових відносин».

Зміст адміністративно-правових відносин - це сукупність суб’єктивних публічних прав (публічної правоможності) та юридичних обов’язків суб’єктів адміністративного права, коли кожному суб’єктивному праву одного суб’єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов’язок іншого суб’єкта, і навпаки.

Виходячи з того, що адміністративно-правові відносини є поєднанням фактичних суспільних відносин і адміністративно-правових норм, які надають фактичним суспільним відносинам адміністративно-правової форми, розрізняють фактичний і юридичний зміст аналізованих відносин.

*Фактичний зміст адміністративно-правових відносин* - це фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні та інші відносини, які отримали через опосередкування адміністративно-правових норм свою юридичну форму. Вони зберегли фактичний зміст, але завдяки адміністративним правовим нормам набули нових якостей.

*Юридичний зміст адміністративно-правових відносин* - це взаємозв’язок зафіксованих в адміністративному праві суб’єктивних прав та юридичних обов’язків учасників адміністративно-правових відносин.

*Суб’єктивне право* - це передбачені для уповноваженої особи вид і міра можливої або дозволеної поведінки, забезпечені відповідними юридичними обов’язками інших (зобов’язаних) осіб. Проте в адміністративному праві діє не суто суб’єктивне право, а «суб’єктивне публічне право».

*Суб’єктивні права* громадянина обов’язково характеризуються ознакою публічності, що означає можливість впливати на управлінські процеси, брати участь у державній і суспільно-політичній діяльності, користуватися передбаченими Конституцією правами і свободами, оскаржувати дії, рішення чи бездіяльність органів влади та їх посадових осіб до суду. Діяльність громадян у публічно-правовій сфері здійснюється в рамках створених публічно-правових інституцій. Ці правовідносини характерні тим, що, з одного боку, суб’єкт владних повноважень зобов’язаний сприяти реалізації прав і свобод громадян, а з іншого - громадянин у разі порушення його конституційних гарантій має право звертатися зі скаргою чи позовом до суду на дії органів публічної влади або до управлінських органів у порядку ієрархічної вертикалі.

*Публічне суб’єктивне право* - це складне явище, що включає в себе певні повноваження:

1)    право невладних осіб вимагати від публічної адміністрації здійснення юридичних дій, спрямованих на захист їх прав (наприклад, люди мають право вимагати від публічних органів контролю над забезпеченням їх у закладах торгівлі незалежно від форм власності безпечними для здоров’я та життя харчовими продуктами);

право вимагати від іншої сторони виконання обов’язку, тобто право на чужі дії (наприклад, суб’єкт господарювання має право вимагати від Антимонопольного комітету України вжиття заходів до іншого суб’єкта господарювання чи публічного органу, який порушує законодавство про захист економічної конкуренції);

Право ввести в дію апарат примусу держави проти зобов’язаної особи, тобто право на примусове виконання обов’язку (наприклад, відділ державної виконавчої служби в разі несплати у визначений строк має право у примусовому порядку стягнути з правопорушника штраф); можливість користуватися певними соціальними публічними благами (наприклад, особа, яка втратила роботу і стала на облік у центрі зайнятості, має право на допомогу з безробіття).

*У змісті адміністративно-правових відносин залежно від спрямування діяльності публічної адміністрації виникають певні комбінації:*

*по-перше*, коли правовідносини виникають за ініціативою приватної особи, - це сукупність суб’єктивних прав приватної особи та адміністративних обов’язків суб’єкта публічної адміністрації;

*по-друге,* коли адміністративно-правові відносини виникають за законною ініціативою суб’єкта публічної адміністрації, - це сукупність адміністративних прав суб’єкта публічної адміністрації та юридичних обов’язків приватної особи;

*по-третє,* коли беруть участь два суб’єкти публічної адміністрації, - це сукупність в адміністративно-правових відносинах адміністративних прав і публічних обов’язків суб’єктів публічної адміністрації.

*Юридичний обов’язок* - це передбачені для зобов’язаної особи та забезпечені можливістю державного примусу вид і міра необхідної поведінки, які потрібно виконувати в інтересах уповноваженої особи, що має відповідні публічні суб’єктивні права.

*Юридичний обов’язок в адміністративному праві налічує чотири основні компоненти:*

1)    обов’язок здійснювати певні дії чи утримуватися від них (напр., водії транспортних засобів зобов’язані дотримуватися правил дорожнього руху);

2)                      обов’язок відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб’єкта;

3)                      обов’язок нести відповідальність за невиконання цих вимог;

4)    обов’язок не перешкоджати уповноваженому суб’єкту користуватися тим благом, на яке він має право (напр., публічна адміністрація не має права втручатися в корпоративне управління суб’єкта господарювання).

*Юридичні обов’язки в адміністративному праві* забезпечують публічні інтереси людини і громадянина, суспільства і держави та є гарантіями суб’єктивних публічних прав.

*Юридичний факт* - це конкретна життєва обставина, з якою норма адміністративного права пов’язує виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Головне призначення юридичних фактів у процесі публічного адміністрування - забезпечити виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти забезпечують перехід від загальної моделі поведінки, закріпленої в адміністративно-правовій нормі, до конкретних адміністративно-правових відносин.

*За критерієм відношення до волі суб’єкта адміністративно-правові відносини поділяються на:*

1)     події, настання яких як юридичних фактів не залежить від волі суб’єктів адміністративного права (напр., повінь як стихійне лихо, що зобов’язує публічну адміністрацію надавати допомогу населенню);

2)                        діяння, що поділяються на:

·       дії - вольові акти поведінки людей, які мають свідомо вольовий характер;

·       бездіяльність - пасивна поведінка суб’єктів права.

Дії можуть бути *правомірні*, що здійснюються в межах адміністративно- правових норм, і *протиправні*, що здійснюються з їх порушенням.

Правомірні дії поділяються на *юридичні акти* та *юридичні вчинки*.

*Юридичні акти* мають індивідуальний характер і породжують конкретні адміністративно-правові відносини.

*Юридичні вчинки* - дії, що безпосередньо не переслідують юридичної мети, але все одно породжують адміністративно-правові наслідки (напр., закінчення будівництва автомагістралі породжує адміністративно-правові відносини щодо введення її в експлуатацію).

Неправомірні дії - це правопорушення, проступки, що зумовлюють застосування заходів примусового впливу. До таких дій належать правопорушення, зокрема адміністративні та дисциплінарні, за які настає відповідальність. Учинення правопорушення тягне за собою виникнення певного кола правовідносин, пов’язаних із застосуванням норм матеріального та процесуального права.

Отже, адміністративно-правові відносини в широкому розумінні - це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та приватних осіб, що виникає на підставі адміністративно-правових норм із метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави, учасники якої мають суб’єктивні права і несуть юридичні обов’язки.

3.Взаємодія адміністративного права України та європейського адміністративного права.

Європейське адміністративне право - це самостійна наука, галузь і навчальна дисципліна, що є закономірним результатом європейських адміністративних конвергенційних процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей і невідповідностей в адміністративній структурі й налагодження зв’язків між відокремленими публічними адміністраціями європейських країн.

Європейське адміністративне право регулює діяльність публічної адміністрації (ЄС і країн-учасниць ЄС) з метою відповідності правових наслідків їх діяльності основоположному законодавству ЄС. Його можна розглядати у *вузькому розумінні,* що базується виключно на нормах адміністративного права ЄС, та широкому розумінні.

*У широкому розумінні* європейське адміністративне право забезпечує реалізацію європейського права через виділення з права ЄС проблеми надання публічною адміністрацією ЄС і національними публічними адміністраціями країн-учасниць ЄС адміністративних послуг, здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності на основі норм європейського адміністративного права.

*До норм європейського адміністративного права належать основоположне законодавство ЄС, регламенти та директиви ЄС, а також національне законодавство країн-учасниць, яке затверджує директиви ЄС.*

Законодавство ЄС не слід ототожнювати із *законодавством Ради Європи,* основним джерелом якого є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Конвенція є прямим джерелом права для Європейського суду з прав людини, який постановляє рішення, що є практично судовими прецедентами, які мають виконувати національні суди й публічна адміністрація країн, які входять до Ради Європи.

Усі країни-учасниці ЄС та Україна входять до Ради Європи. Відповідно основоположне законодавство Ради Європи, яке ратифіковано Верховною Радою України, та рішення Європейського суду з прав людини (щодо громадян будь-якої країни, яка входить в Раду Європи) є невід’ємною частиною вітчизняного законодавства на відміну від законодавства ЄС.

*Приклад: відповідно до п.п. 51-54рішення ЄСПЛ у справі «Волохи проти України» від 02.11.2006 втручання в право на повагу до приватного життя, пов’язане із застосуванням заходів таємного спостереження розглядається як таке, що було здійснене «згідно із законом», якщо існує адекватний та ефективний захист від зловживання. Гарантії захисту мають бути чітко встановлені законом і мають застосовуватись для нагляду за діяльністю відповідних органів або служб. При наглядових провадженнях мають дотримуватись цінності демократичного суспільства настільки добросовісно, наскільки це можливо, зокрема принцип верховенства права.*

*Взаємодія європейського та адміністративного права України*полягає в прямому використанні законодавства ЄС у внутрішньому правовому полі, через ратифікацію Верховною Радою України міжнародних договорів з ЄС, а також непряме використання основоположного законодавства - директив і регламентів ЄС - для потреб внутрішньої правотворчості та видання індивідуальних актів. Окремим рядком слід відзначити запозичення теоретичних напрацювань науки європейського в науку адміністративного права України - напр., імплементацію в теорію адміністративного права України принципів належного врядування.

Існує три основні моделі використання положень європейського адміністративного права у правовому просторі України:

1)      це виконання європейською, національною країн-учасниць ЄС та вітчизняною публічною адміністрацією положень *Угоди про асоціацію* між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої;

2)      виконання національними країн-учасниць ЄС і вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України, - напр., *Регламенту 2017/850 Європейського Парламенту та Ради від 17 травня 2017 р. про звільнення від віз громадян України, які перетинають кордон ЄС*;

добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких адміністративних актів ЄС як високих стандартів публічного адміністрування, які вигідні для громадян та досяжні з погляду матеріальних ресурсів й організаційних можливостей для Уряду України.

4.Система адміністративного права України

Галузь адміністративного права утворює певну систему норм, оскільки об’єднує певні відносно самостійні складові інститути та підгалузі права. В. Авер’янов визначає, що система адміністративного права означає внутрішню єдність цієї правової галузі, яка відбиває послідовне розміщення і взаємозв’язок її структурних елементів (частин) - підгалузей права і правових інститутів, що складаються з певних сукупностей однорідних норм.

*Отже, система адміністративного права - це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відбиває послідовне розміщення і взаємозв’язок її структурних елементів (частин) - адміністративно-правових інститутів і підгалузей адміністративного права, які складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм.*

Основними елементами системи адміністративного права є:

·      норма адміністративного права - загальнообов’язкове правило поведінки, що встановлене або санкціоноване державною з метою забезпечення публічних прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави й захищене від порушення засобами державного примусу;

·      інститут адміністративного права - сукупність норм адміністра­тивного права, що регулює однорідні чи близькі суспільні відносини;

·      підгалузь адміністративного права - сукупність інститутів і норм адміністративного права, пов’язаних спільною метою юридичного регулювання-посилання.

*Учені-адміністративісти продовжують дискутувати щодо* *зовнішнього формального опису системи адміністративного права. При цьому домінують три основні погляди:*

1)       система адміністративного права складається із загальної та спеціальної частин;

2)       адміністративне         право     поділяється       на    «Загальне      адміністративне

право» та «Особливе адміністративне право»;

3)       адміністративне         право     поділяється       на    «Загальне      адміністративне

право», «Особливе адміністративне право» та «Спеціальне адміністративне право».

Перший варіант розуміння системи адміністративного права дістався у спадок від минулої епохи, коли одним з основних джерел адміністративного права був КУпАП, що поділяється на «загальну» та «особливу» частини. До особливої частини входить публічне адміністрування в різних галузях державного управління.

Поділ на Загальне й Особливе право було утверджено Р. Мельником на основі кращих надбань адміністративного права країн-учасниць ЄС. Так, австрійські вчені А. Кахл та К. Вебер до змісту Загального адміністративного права включають такі положення: 1) термінологію, історію, джерела адміністративного права та публічну адміністрацію; 2) європейське та конституційне право для публічної адміністрації; 3) організаційне право; 4) адміністративні дії; 5) відносини між державою та громадянами; 6) адміністративний контроль і правовий захист.

*Особливе адміністративне право* є комплексним утворенням, у межах якого об’єднано підгалузі адміністративного права. Особливість цих підгалузей полягає в тому, що вони є залежними від загального адміністративного права. Кожна з них регулює порядок реалізації публічною адміністрацією окремої галузі (сфери) публічного адміністрування. Перелік підгалузей, які утворюють зміст особливого адміністративного права, є відкритим. Розширення кількості функцій, які покладаються на публічну адміністрацію, призводить до появи нових підгалузей особливого адміністративного права.

Визнано, що складниками *Особливого адміністративного права* є: адміністративне деліктне право, службове право та поліцейське право (адміністративна діяльність поліції). Деякі вчені додатково до змісту Особливого адміністративного права відносять: адміністративне господарське право; екологічне право, енергетичне право; інфраструктурне право; митне право; муніципальне право; податкове право; захист від надзвичайних ситуацій; право соціального захисту; спортивне право.

До змісту Спеціального адміністративного права включається специфіка публічного адміністрування в певних галузях суспільного життя, які не мають ознак підгалузі адміністративного права. Це публічне адміністрування у галузях культури, економіки, освіти, оборони, соціального забезпечення, екології, юстиції, охорони здоров’я, правоохоронної діяльності, спорту, фінансів та ін., які у свою чергу поділяються на окремі сфери та сектори.

*Приклад*:          *галузь освіти поділяється на сфери публічного* *адміністрування дошкільної, початкової, середньої, профільної, професійної та вищої світи. Сфера вищої освіти поділяється на публічне адміністрування в секторах початкового, бакалаврського, магістерського, освітньо-наукового та наукового рівнів.*

При цьому потрібно зазначити, що зміст адміністративного права як начальної дисципліни й науки виходить за межі змісту адміністративного права як галузі. Причиною цього є те, що в умовах самоврядування вищих навчальних закладів науково-педагогічні працівники формують авторські програми з однойменної дисципліни з урахуванням традицій і специфічних умов навчання у відповідному начальному закладі.

Що стосується сфери впливу науки адміністративного права, то вона є найширшою та наповнює всю юридичну матерію суспільства, якщо там об’єктивно неможливо обійтися без втручання суб’єкта публічної адміністрації для захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб або забезпечення публічного інтересу держави й суспільства загалом.