**Юровська Вікторія Володимирівна, доцент кафедри трудового права Національного юридичного універси&shy;тету імені Ярослава Мудрого: &laquo;Методи адміністративно&shy;го права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти&raquo; (12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право). Спецрада Д 17.051.07 у Запо&shy;різькому національному університеті**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова

праця на правах рукопису

**ЮРОВСЬКА ВІКТОРІЯ ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 342:9

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ В. В. Юровська

Науковий консультант – **Коломоєць Тетяна Олександрівна,**

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАПрН України,

Заслужений юрист України

Запоріжжя – 2018

**ЗМІСТ**

**ВСТУП** 24

**РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО** **МЕТОДИ**

**АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА** 36

1.1. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини як

ідеологічна передумова перегляду змісту методів сучасного

адміністративного права 36

1.2. Поняття та ознаки адміністративних правовідносин як сфери правового

впливу адміністративно-правових методів 78

1.3. Методи адміністративного права: філософсько-правовий аналіз 104

1.3.1. Метод адміністративного права як філософська та правова категорія 105

1.3.2. Критерії ефективності методів адміністративного права 124

Висновки до розділу 1 143

**РОЗДІЛ 2. МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО-ПРАВА: РІЗНОВИДИ**

**ТА ЇХ ЗМІСТ** 149

2.1. Систематика методів адміністративного права 149

2.1.1. Класифікація методів адміністративного права: критерії та види 149

2.1.2. Система методів адміністративного права: аналіз взаємозв’язків

структурних елементів 163

2.2. Основні та акцесорні методи адміністративного права 173

2.2.1. Імперативний метод адміністративного права 174

2.2.2. Диспозитивний метод адміністративного права 188

2.2.3. Рекомендаційний та заохочувальний методи адміністративного права .203

Висновки до розділу 2 213

**РОЗДІЛ 3.** **ЕФЕКТИВНІСТЬ** **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО**

**РЕГУЛЮВАННЯ** **У СФЕРІ ОСВІТИ (НА ПРИКЛАДІ РЕАЛІЗАЦІЇ**

**ПРАВА ОСОБИ НА ОСВІТУ)** 219

23

3.1. Імперативний метод адміністративного права у сфері освіти та його

ефективність 219

3.2. Диспозитивний та акцесорні методи у сфері освіти та їх ефективність .. 254

Висновки до розділу 3 289

**РОЗДІЛ 4.** **ЕФЕКТИВНІСТЬ** **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО**

**РЕГУЛЮВАННЯ** **У** **СФЕРІ** **ОХОРОНИ** **НАВКОЛИШНЬОГО**

**ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА (НА ПРИКЛАДІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА**

**ОСОБИ НА БЕЗПЕЧНЕ АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ)** 299

4.1. Імперативний метод адміністративного права у сфері охорони

навколишнього природного середовища та його ефективність 299

4.2. Диспозитивний та акцесорні методи у сфері охорони навколишнього

природного середовища та їх ефективність 332

Висновки до розділу 4 366

**ВИСНОВКИ** 375

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** 385

**ДОДАТКИ** 425

24

**ВСТУП**

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Оновлення вітчизняноїадміністративно-правової доктрини, про необхідність якого вчені-адміністративісти наполягали ще на зламі ХХ-ХХІ ст.ст., поставило перед сучасними дослідниками низку концептуальних та важливих наукових завдань, від вирішення яких, власне, й залежить результативність переосмислення змісту та призначення адміністративного права. Одним із таких завдань є остаточна відмова від догматичних рудиментів радянської адміністративно-правової науки та поступове наближення вітчизняних досліджень до європейської адміністративно-правової доктрини із збереженням їх національної відособленості та унікальності.

На шпальтах юридичної літератури неодноразово наголошувалось на

необхідності оновлення фундаментального категоріального ряду адміністративного права, перегляду підходів до дослідження проблематики переважної більшості інститутів публічного адміністрування, сутності адміністративного права, його предмету та методу саме на базі нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, векторів наукового пошуку. У цьому контексті слід зауважити, що якісно нове бачення природи адміністративного права головним чином залежить не тільки від правильності визначення кола тих правовідносин, що формують сучасний предмет адміністративного права, але й від правильності розуміння спрямованості регулюючого впливу адміністративно-правових норм, яка, безумовно, уособлюється у методах адміністративного права. На значущості трансформації останніх ще на початку цього століття наголошував В. Б. Авер’янов, проте аналіз новітніх галузевих наукових розвідок підтверджує тезу про те, що цей трансформаційний процес далекий від свого завершення, оскільки доволі значна кількість вчених-адміністративістів і надалі асоціює адміністративне право лише із державним управлінням з властивою йому

25

імперативною направленістю та переважанням у його предметі відносин

влади-підпорядкування.

У різні історичні періоди становлення та розвитку адміністративно-правової доктрини проблематика методів адміністративного права привертала увагу багатьох вчених-юристів. Зокрема, цими питаннями займалися В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, І. В. Болокан, О. Г. Бондар,

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| М. Ю. Віхляєв, | В. М. Гаращук, | І. П. Голосніченко, | І. С. Гриценко, |
| Є. В. Додін,В. В.Доненко, | | А. І. Єлістратов,Т. Є.Кагановська, | |
| Р. А. Калюжний, | С. В. Ківалов, | В. Л. Кобалевський, | Л. П. Коваленко, |

Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, Ю. М. Козлов, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков,

А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, В. А. Ліпкан, Д. М. Лук’янець, Д. В. Лученко, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, В. Я. Настюк, Н. Р. Нижник, Г. І. Пєтров, С. М. Петров,

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Д. В. Приймаченко, Ю. В. | Пирожкова, Н. О. Рибалка, А. О. Селіванов, | | |
| В. Ф. Сіренко, І. О. Сквірський, | | С. Г. Стеценко, | Ю. О. Тихомиров, |
| М. М. Тищенко, О. В. Шоріна, О. М. Якуба, Ц. А. Ямпольська та інші. | | | |
| Безпосередньо методи адміністративного права були предметом | | | |
| дослідженьдисертаційного | та | монографічного | рівня,виконаних |

Ю. Ю. Чуприною («Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст», 2016 р.), А. С. Савостіним («Методи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин», 2005 р.), Д. В. Осінцевим («Методи адміністративно-правового впливу», 2005 р.), В. Д. Сорокіним («Метод правового регулювання. Теоретичні проблеми», 1976 р.) та ін. Разом

1. тим, варто відзначити, що, незважаючи на неспростовну наукову глибину вказаних робіт, жодна з них не спирається на людиноцентристську концепцію як ідеологічну основу адміністративного права. Тому,

беззаперечним є той факт, що неабияку актуальність та суттєве значення набувають питання аналізу саме під кутом зору оновленої доктрини адміністративного права його методів, у т. ч. визначення їх суті, сучасного

26

змісту, пошуку моделей збалансованого поєднання, праксеологічних аспектів

застосування методів, а також окреслення критеріїв їх ефективності.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами,** **темами,**

**грантами.** Роботу виконано в рамках планів наукових дослідженьЗапорізького національного університету на 2014–2018 рр., комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України

* умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Тема дисертації має безпосереднє відношення до Концепції адміністративної реформи в Україні, впровадженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затвердженим Постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5), Перспективним напрямам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим Рішенням Президії НАПрН України від

18 жовтня 2013 р. № 86/11.

**Мета і завдання дослідження.** *Мета*дисертаційної роботи полягає увизначенні крізь призму людиноцентристської ідеології змісту та призначення методів адміністративного права, розробці на прикладі окремих сфер публічного адміністрування концептуальних моделей збалансованого поєднання елементів імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, їх оптимального застосування та визначення рівня ефективності методів адміністративного права.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *завдання:*

– розкрити сутність людиноцентристської концепції адміністративно-правової доктрини як ідеологічної передумови перегляду змісту методів сучасного адміністративного права;

27

– визначити поняття та ознаки адміністративних правовідносин як сфери правового впливу адміністративно-правових методів;

– охарактеризувати метод адміністративного права як філософську та правову категорію;

– окреслити критерії ефективності використання методів адміністративного права;

– класифікувати методи адміністративного права;

– визначити систему методів адміністративного права та окреслити взаємозв’язки її структурних елементів;

– охарактеризувати імперативний метод адміністративного права;

– розкрити зміст диспозитивного методу адміністративного права;

– охарактеризувати рекомендаційний та заохочувальний методи адміністративного права;

– розкрити зміст імперативного методу адміністративного права у сфері освіти та встановити його ефективність;

– визначити зміст диспозитивного та акцесорних методів у сфері освіти та встановити їх ефективність (на прикладі реалізації права особи на освіту);

– охарактеризувати імперативний метод адміністративного права у сфері охорони навколишнього природного середовища та визначити його ефективність;

– охарактеризувати диспозитивний та акцесорні методи у сфері охорони навколишнього природного середовища та встановити їх ефективність (на прикладі реалізації права особи на безпечне атмосферне повітря).

*Об’єктом дослідження* є методи адміністративного права як явищеправової дійсності.

*Предметом дослідження* є теоретико-правові та праксеологічніаспекти методів адміністративного права.

**Методи дослідження.** Обґрунтованість теоретичних положень,рекомендацій щодо подальшого наукового розроблення теми, достовірність

28

результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських, загально та спеціально наукових методів, які

використовуються в юридичних дослідженнях. Як основний загальнонауковий метод використовувався діалектичний метод наукового пізнання, завдяки якому здійснено загальнотеоретичне дослідження методів адміністративного права, встановлено їх систему (розділи 1, 2). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (розділи 1, 2), зокрема з’ясовано сутність термінів «верховенство права» (підрозділ 1.1), «адміністративні правовідносини» (підрозділ 1.2), «метод адміністративного права» (широке та вузьке розуміння) (пункт 1.3.1), «ефективність методів адміністративного права» (пункт 1.3.2), «система методів адміністративного права» (пункт 2.1.2), «заохочувальний метод адміністративного права» та «рекомендаційний метод адміністративного права» (пункт 2.2.3).

Методи моделювання, аналізу та синтезу були використані для розробки пропозицій щодо удосконалення законодавства (розділи 1, 2, 3). Метод групування та системно-структурний підхід допомогли з’ясувати внутрішню структуру системи методів адміністративного права, здійснити їх класифікацію (підрозділ 2.1).

Специфіка досліджуваного об’єкту, його комплексний характер передбачає застосування цілого ряду наукових підходів: фундаментального, органічної єдності теорії й практики, поєднання критичного і раціонального, порівняльно-ретроспективного, єдності логічного та системного підходів.

*Нормативну основу* роботи становлять Конституція України,актиВерховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

29

*Емпіричну базу* дослідження становлять узагальнення практичноїдіяльності суб’єктів публічної адміністрації, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому,щодисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісним комплексним дослідженням, присвяченим науковому дослідженню

теоретичних, методологічних та прикладних проблем методів адміністративного права, у т. ч. визначенню змісту та призначення методів адміністративного права крізь призму людиноцентристської ідеології, розробці концептуальних моделей збалансованого поєднання елементів імперативного та диспозитивного методів правового регулювання та визначення рівня ефективності методів адміністративного права. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення

1. висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

*уперше:*

– на основі положень людиноцентристської ідеології адміністративного права сформульовано критерії ефективності методів адміністративного права

(соціальні, економічні та політичні), визначено поняття «ефективність методів адміністративного права» – рівень їх регулюючого впливу на суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, який (рівень) визначається з урахуванням соціальних, політичних та економічних критеріїв;

– під кутом зору людиноцентристської концепції метод адміністративного права як правову категорію розглянуто у широкому (як специфічну сукупність зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів та прийомів (засобів) впливу на ті суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, збалансоване застосування яких дозволяє створити належні та достатні умови для забезпечення реалізації і захисту прав особи в публічній сфері) та вузькому (як конкретну сукупність

30

інструментів регулюючого впливу на окремий різновид адміністративних

правовідносин) розумінні;

– запропоновано поняття «система методів адміністративного права»

як побудовану на стійких взаємозв’язках внутрішнього і зовнішнього характеру сукупність зафіксованих в адміністративно-правових нормах

способів та прийомів впливу імперативного, диспозитивного, заохочувального та рекомендаційного характеру, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів, який уможливить забезпечення максимально ефективного регулювання адміністративно-правових відносин;

– сформульовано концептуальні основи вдосконаленого з урахуванням новітніх досягнень доктрини адміністративного права адміністративно-

правового механізму охорони атмосферного повітря, зокрема запропоновано такі режими охорони атмосферного повітря, як режим дотримання узгоджених нормативів та режим дотримання загальних нормативів. Зазначено, що режим дотримання узгоджених нормативів у сфері охорони атмосферного повітря (режим узгоджених нормативів) має передбачати обов’язкове виконання суб’єктом господарювання критичних стандартів якості атмосферного повітря (недодержання яких призводить до неминучих масштабних негативних наслідків для життя та здоров’я людей зі звичайним станом здоров’я, а також невідворотне або з інших причин надмірне руйнування екосистем) або більш суворих нормативів (є менш суворими, ніж звичайні, оскільки відтерміновують обов’язок суб’єкта господарювання запровадити найбільш ефективні технології) у сфері охорони атмосферного повітря, затверджених спільно окремим суб’єктом господарювання (їх групою) та територіальними громадами адміністративно-територіальних одиниць, атмосферне повітря яких забруднюється, а також вжиття суб’єктом господарювання (їх групою) інших заходів, спрямованих на збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобігання та зниження рівня його забруднення іншим чином, забезпечення соціального розвитку чи економічного добробуту, що виступатиме компенсаційними

31

зобов’язаннями суб’єктів господарювання. У свою чергу, загальні нормативи покладають на суб’єкта господарювання обов’язок дотримуватись обмежень, що спрямовані на якнайшвидшу мінімізацію надходжень шкідливих речовин

* атмосферне повітря із його стаціонарних джерел шляхом поступового впровадження найбільш ефективних технологій у найкоротший можливий строк;

– у контексті реалізації права особи на освіту визначено ефективність методів адміністративного права, у т. ч. у світлі критеріїв ефективності відповідних методів, приділено особливу увагу питанням освіти, пов’язаним зі: 1) статусом, принципами діяльності, основними правами та обов’язками закладів освіти, насамперед, щодо визначення форм організації навчального процесу; 2) загальними засадами формування та реалізації державної політики у сфері освіти, а також управлінням закладами освіти їх адміністраціями та органами громадського самоврядування; 3) стандартами освіти, освітніми програмами, кваліфікаціями та документами про освіту; 4)

системою забезпечення якості освіти;

*удосконалено:*

– доктринальні положення щодо сутності та ознак адміністративних правовідносин, зокрема встановлено, що адміністративні правовідносини –

це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування з приводу забезпечення та реалізації прав і свобод особи на підставі нормативно-правових актів, адміністративних актів, адміністративно-правових договорів, звернень приватних осіб у будь-якій формі;

– теоретичні положення про предмет адміністративного права, зокрема аргументовано, що предмет адміністративного права формують адміністративно-правові відносини, що виникають у різних сферах публічного адміністрування (у галузі економіки (промисловість, фінанси та

податки, інфраструктура, агропромисловий комплекс, охорона навколишнього природного середовища тощо), адміністративно-політичній

32

сфері (національна безпека та оборона, митна справа, зовнішня політика, внутрішні справи тощо), соціально-культурній сфері (культура, освіта, наука, туризм, спорт, охорона здоров’я тощо) з приводу реалізації та забезпечення прав і свобод особи. До предмету адміністративного права включено й так звані організаційні відносини, що виникають в межах внутрішньої діяльності органів публічного адміністрування, у т. ч. і ті, що стосуються проходження публічної служби громадянами;

– наукові положення про застосування імперативного методу регулювання адміністративно-правових відносин у сфері охорони атмосферного повітря, зокрема аргументовано, що не всі нормативи у галузі охорони атмосферного повітря, які виступають неодмінною частиною механізму адміністративно-правового регулювання у цій сфері, мають встановлюватись державою. Зокрема, держава має встановлювати нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря (для виконання конституційних обов’язків із забезпечення права на життя, здоров’я та безпечне довкілля),

технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин, нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел. Водночас, до сфери відання територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування має бути передане встановлення нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел, нормативів гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел (для балансування між промисловим розвитком адміністративно-територіальних одиниць та задоволенням екологічних потреб їх населення із безумовним дотриманням нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря), а також видання дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря;

– наукові положення щодо підвищення ефективності імперативного методу адміністративного права, зокрема зроблено висновок про необхідність перегляду повноважень Міністерства освіти і науки України із

33

виключенням із сфери його відання питань діяльності закладів освіти, ефективне вирішення яких є можливим без залучення міністерства, та залишення у ній тих аспектів стратегічного розвитку та правового, методичного та іншого забезпечення належного функціонування системи освіти, що потребують централізованого управління. Доведено, що такий підхід має застосовуватись і до розмежування повноважень закладів освіти та інших, крім міністерства, органів управління освітою (максимальне зосередження прав, обов’язків та відповідальності на первинному рівні, крім випадків стратегічного управління та обґрунтованого втручання);

*дістали подальшого розвитку:*

– теоретичні положення щодо верховенства права (правовладдя) як принципу адміністративного права, зокрема визначено його дефініцію, – це вихідна, сформована з таких складових засад, як законність, юридична визначеність, запобігання зловживанню повноваженнями, рівність перед законом і недискримінація та доступ до правосуддя, фундаментальна основа адміністративного права, відповідно до якої відносини у публічно-правовій сфері та законодавство, що їх регулює, будуються за формулою – людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю;

– положення про людиноцентризм як нову концепцію адміністративного права, яка полягає у забезпеченні та дотриманні у публічно-правовій сфері принципу верховенства права (правовладдя),

забезпеченні спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпеченні дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя;

– положення про адміністративно-правовий договір, зокрема запропоновано на законодавчому рівні, наприклад, в окремому спеціальному законі, закріпити інститут адміністративного договору з його легальною дефініцією, принципами реалізації його норм та умов, процедурами його укладання, зміни та розірвання тощо;

34

– наукові положення про класифікацію методів адміністративного права. Методи адміністративного права за ступенем їх використання класифіковано на основні та акцесорні (додаткові). У свою чергу, за характером правового впливу основні поділено на імперативний та диспозитивний методи, а акцесорні на – рекомендаційний та заохочувальний

(стимулюючий) методи. Подальший рівень класифікації методів адміністративного права дозволив поділити їх на «підкласи», а саме способи правового регулювання: заборони, приписи (зобов’язання), дозволи.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому,що вонистановлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – при проведенні наукових семінарів,

наукових досліджень (акт впровадження Запорізького національного університету від 14.03.2018);

– правотворчості – для підготовки пропозицій до діючого законодавства України з питань оптимізації та підвищення ефективності публічного адміністрування в сфері освіти та охорони навколишнього природного середовища;

– правозастосовчій діяльності – з метою вдосконалення діяльності суб’єктів публічного адміністрування;

– навчальному процесі – під час підготовки навчальної літератури,

навчальних програм, навчально-методичних матеріалів, при викладанні лекцій, під час проведення семінарських і практичних занять з дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративно-правова реформа в Україні», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративне право зарубіжних країн», «Адміністративне право в умовах реформування», «Адміністративне судочинство», «Теоретичні проблеми адміністративного судочинства» (акт впровадження Університету митної справи та фінансів від 15.03.2018).

35

**Апробація матеріалів дисертації.** Результати дослідження,йогоосновні висновки й рекомендації оприлюднені на 10 науково-практичних конференціях: «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Верховенство права та правова держава» (м. Ужгород, 2016 р.); «Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства» (м. Херсон, 2016 р.); «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Херсон, 2016 р.); «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави» (м. Одеса, 2017 р.); «Проблеми відновлення конституційного ладу в Україні» (м. Київ, 2017 р.); «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (м. Ужгород, 2017 р.); «Одеські юридичні читання» (м. Одеса, 2017 р.); «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Херсон, 2017 р.); «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Ужгород, 2018 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображені умонографії, 22 наукових статтях, з них 21 опубліковано у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, які включені до міжнародних наукометричних баз, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 9 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу,чотирьох розділів, які містять 9 підрозділів, що включають 7 пунктів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 428 сторінок, у т. ч. основного тексту – 361 сторінка. Список використаних джерел налічує 381 найменування.

**ВИСНОВКИ**

1. дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – визначення крізь призму людиноцентристської ідеології змісту та призначення методів адміністративного права, розробка на прикладі окремих сфер публічного адміністрування концептуальних моделей збалансованого поєднання елементів імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, їх оптимального застосування та визначення рівня ефективності методів адміністративного права. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:
2. Встановлено, що людиноцентристська концепція адміністративно-

правової доктрини заснована на якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, підходах до дослідження вихідних ознак адміністративного права як галузі права, публічного адміністрування та його інститутів, суб’єктного складу адміністративно-правових відносин та їх адміністративно-правового статусу, усіх аспектів адміністративного та судового порядку вирішення публічно-правових спорів тощо.

2. Запропоновано авторський варіант ознак адміністративних правовідносин як сфери правового впливу адміністративно-правових методів, а саме:

− адміністративні правовідносини регулюються нормами адміністративного права;

1. адміністративні правовідносини зазнають регулюючого впливу правового інструментарію як імперативного, так і диспозитивного характеру

(при цьому превалювання того чи іншого методу або їх збалансоване використання визначається специфікою конкретних адміністративних правовідносин), що уможливлює як рівне, так і нерівне (відносини підпорядкування) становище їх суб’єктів;

1. адміністративні правовідносини виникають у публічній сфері;

376

* 1. адміністративні правовідносини виникають з приводу реалізації прав

1. свобод приватних осіб, виконання ними своїх обов’язків, а також виконання адміністративних зобов’язань уповноваженими суб’єктами;
   1. підставою виникнення адміністративних правовідносин можуть бути нормативно-правові акти, адміністративні акти, адміністративно-правові договори, звернення приватних осіб у будь-якій формі.
2. Обґрунтовано, що метод правового регулювання не є основною характеристикою будь-якої галузі права, але обстоюється теза про те, що специфічність примусу або поєднання його елементів в окремих випадках дозволяє диференціювати групи відносин не тільки за предметом правового регулювання, але й за методом. Підкреслено, що адміністративне право є саме такою сукупністю правових норм, для якої є характерним не тільки предмет правового регулювання, але й власний метод правового регулювання, а точніше їх збалансована єдність. Встановлено, що специфіка методу адміністративного права полягає у неповторності поєднання імперативних та диспозитивних начал правового регулювання, методів рекомендації та заохочення, балансі використання дозволів, приписів та заборон.
3. Окреслено критерії ефективності методів адміністративного права,

які запропоновано поділяти на: а) соціальні, що не просто визначають рівень урегульованості та упорядкованості адміністративних правовідносин, але й відбивають рівень дотримання під час цього процесу принципів адміністративного права (рівень реалізації прав та свобод особи у публічній сфері; наявність та дієвість гарантій захисту прав особи; рівень дотримання принципів верховенства права, законності тощо; рівень та якість правозастосовчої практики; статистичні показники про порушення у сфері публічного адміністрування як його суб’єктами, так і приватними особами тощо); б) політичні, що головним чином визначають вплив методів адміністративного права на рівень розвитку громадянського суспільства та його інститутів (у т. ч. кількість громадських організацій та якісні показники

377

їх діяльності, спрямованої на участь у вирішенні загальнодержавних та місцевих питань, вплив на політичні процеси, що проходять у суспільстві; рівень реалізації політичних прав особи та їх гарантування і захисту тощо); в) економічні, що дають змогу оцінити рівень фінансових та інших затрат внаслідок використання методів адміністративного права, рівень незаконного (необґрунтованого) втручання держави в приватний сектор економіки та ступінь реалізації економічних прав особи (кількісні показники витрат (фінансових, часових, людських та інших ресурсів) на адміністрування правовідносин, обсяги фінансових надходжень (витрат) до бюджетів усіх рівнів внаслідок застосування того чи іншого методу; доцільність; адекватність; збалансованість; передбачуваність; прозорість та врахування громадської думки тощо).

1. Доведено, що методи адміністративного права взаємодіють між собою, мають спільні зв’язки горизонтального та вертикального характеру та утворюють самостійну систему. У зв’язку із цим запропоновано поняття

«система методів адміністративного права» як побудовану на стійких взаємозв’язках внутрішнього і зовнішнього характеру сукупність зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів та прийомів

впливу імперативного, диспозитивного, заохочувального та рекомендаційного характеру, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів, який уможливить забезпечення максимально

ефективного регулювання адміністративно-правових відносин. Компонентами вказаної системи варто вважати способи правового регулювання (елементи системи), методи правового регулювання та їх групи (підсистеми). Зв’язки системи (внутрішнього та зовнішнього характеру) уособлюються у взаємодії її компонентів.

1. Встановлено, що переформатування предмету адміністративного права і включення до його кола тих правовідносин, що будуються на засадах

«взаємного права вимоги», тих, що характеризуються рівністю (хоча і часом відносною) їх учасників, є наслідком неминучої зміни акцентів у правовому

378

регулюванні таких відносин, застосуванні інших, більш збалансованих засобів правового впливу. При цьому вбачається, що подальший вектор наукового дослідження потенціалу імперативного методу не повинен базуватись 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.

1. Доведено, що подальша трансформація методу адміністративного права буде здійснюватись із обов’язковим вивченням регулюючих можливостей адміністративного договору, потенціал якого головним чином залежить від рівня його законодавчої визначеності. Аргументовано, що саме договірна форма реалізації окремих повноважень публічної адміністрації є інноваційною та перспективною, а правова рівність сторін як вимога таких договорів забезпечить та оптимізує залучення широкого кола приватних осіб до участі в управлінні окремими державними та муніципальними процесами.
2. Наголошено, що диспозитивний метод адміністративного права є тим орієнтиром подальших реформаційних процесів у сфері публічної адміністрації, що має достатній ресурс для істотної модернізації публічно-

правової сфери. Стрімкий розвиток окремих інститутів громадянського суспільства, поступова трансформація вітчизняного адміністративного законодавства підтверджує тенденцію до лібералізації правового регулювання адміністративних правовідносин, розвитку договірних засад у сфері адміністративного права та послідовного досягнення збалансованого використання (одночасного, змішаного тощо) як імперативних, так і диспозитивних начал у адміністративно-правовому регулюванні, що, у свою чергу, є яскравим свідченням невпинного процесу не тільки переосмислення ролі та призначення адміністративного права, але й свідченням того, що вітчизняна адміністративно-правова наука розвивається у дусі передових сучасних європейських досліджень, при цьому не втрачаючи своєї національної приналежності та самостійності.

379

* 1. Встановлено, що в адміністративному праві допоміжними методами

1. методи заохочення (стимулювання) та рекомендацій. Заохочувальний метод адміністративного права є сукупністю зафіксованих в адміністративно-

правових нормах способів та прийомів впливу на адміністративно-правові відносини, що полягають у збудженні інтересу у особи до здійснення тих чи інших дій або утримання від них, спрямованою на забезпечення реалізації і захисту прав особи в публічній сфері. У свою чергу, рекомендаційний метод адміністративного права являє собою певну акцесорну сукупність способів правового впливу на адміністративні правовідносини, використання та реалізація яких залежить від волі того суб’єкта правовідносин, якому такі рекомендації скеровані.

1. Осмисливши положення освітнього законодавства про стандарти освіти, освітні програми та кваліфікації з урахуванням критеріїв правильності та ефективності застосування методу адміністративного права, на яких вони ґрунтуються, акцентовано увагу на необхідності перегляду окремих імперативних та диспозитивних засад правового регулювання. Насамперед,

видається прогресивним кроком на доповнення до обов’язкового встановлення освітніми програмами освітніх компонентів для вільного вибору здобувачів освіти більш детально врегулювати їх кількість та порядок визначення. Запропоновано обмежити кількість обов’язкових дисциплін державним освітнім стандартом (визнати варіативними усі дисципліни, вивчення яких не спрямоване на виконання стандартів за спеціальністю та інших обов’язкових показників). Іншим шляхом пристосування системи освіти до потреб здобувачів освіти є надання їм права обирати спрямування освітніх програм, за якими вони навчаються, між професійним та професійно-науковим, крім випадків, коли йдеться про здобувача тих наукових ступенів, що є необхідними виключно науково-педагогічним та науковим працівникам. Крім вищевикладеного, підтримано ідею про послаблення значення державних освітніх стандартів, обмеживши сферу їх обов’язкового дотримання діяльністю державних та комунальних закладів

380

освіти (надавши право приватним закладам освіти відмовитись від підпорядкування державним стандартам та видання документів про освіту державного зразка).

Разом з тим, запропоновано встановлення стандартом освітньої діяльності вимоги щодо закріплення у внутрішніх документах закладу освіти прав та обов’язків здобувачів освіти (їх законних представників) на усіх стадіях освітнього процесу, наприклад, зарахування, досягнення, визнання та атестація, а також підстав для звернень здобувачів освіти (їх законних представників) щодо вказаних процесів та способів опрацювання таких звернень. Особливе значення при цьому має забезпечення здобувачів освіти (їх законних представників) та інших учасників відповідних суспільних відносин належними матеріальними та процедурними гарантіями.

1. Доведено, що простір для вдосконалення правового регулювання заходів забезпечення якості освіти не є вичерпаним. Зокрема, надмірна диспозитивність у положеннях про функціонування деяких заходів забезпечення якості освіти зменшує їх ефективність, що може бути виправлене встановленням імперативних правил у відповідних випадках або поєднанням засобів імперативного та диспозитивного регулювання. Зокрема,

вбачається, що освітнє законодавство має забезпечити заклади освіти гарантіями від зловживань працівників незалежних установ оцінювання якості освіти, істотно не втручаючись у процедури, за допомогою яких діють ці установи, а також запровадити правила, дотримання яких підвищуватиме ефективність їх діяльності. Запропоновано покласти на незалежні установи оцінювання якості освіти обов’язок детального розкриття критеріїв визначення відповідності діяльності закладів освіти конкретним стандартам, які мають вищими за державні освітні стандарти за суворістю вимог, для уникнення дублювання із компетенцією органів державного контролю у сфері освіти та наповнення освітнього процесу передовими практиками, які через негнучкість законодавства не знайшли свого відображення у його положеннях. Наголошено на тому, що ефективність незалежних установ

381

оцінювання якості освіти неодмінно покращиться за умови, якщо у їх складі

діятимуть представники суб’єктів господарювання (організацій роботодавців) відповідного профілю, що має виступати кваліфікаційним критерієм прийняття позитивного рішення про акредитацію незалежних установ оцінювання якості освіти.

Запропоновано механізм запобігання незаконним домовленостям між працівниками установ оцінювання якості освіти та керівництвом закладів освіти. Як приклад автором проілюстровано сформульоване ним правило про автоматизоване обрання декількох (обмеженої кількості) працівників установ оцінювання якості освіти, інших аніж та, якій доручено виконання заходів контролю щодо закладу освіти, для участі у таких заходах поруч із працівниками основної установи оцінювання якості освіти (за умови, якщо працівники, що залучаються, є обізнаними із застосовуваними стандартами оцінювання). Додатково позитивною практикою має бути встановлення обов’язкових квот залучення здобувачів освіти (їх законних представників) та представників профспілкових органів або без таких.

1. Наголошено, що у контексті оптимізації адміністративно-правового регулювання складових системи охорони атмосферного повітря, підвищення ефективності методів адміністративного права публічна адміністрація та наукове співтовариство має докладно розглянути питання про запровадження нововведень, спрямованих на оптимізацію імперативного інструментарію адміністративного права у сфері охорони атмосферного повітря.

Підтверджена позитивним досвідом та результатами наукових досліджень ефективність зокрема таких заходів: зонування територій для визначення індивідуальних нормативів якості атмосферного повітря та обсягів забруднень; поступове запровадження найбільш ефективних технологій зменшення негативного впливу на атмосферне повітря; оснащення забруднюючих установок спеціальними вимірювальними пристроями із захистом від несанкціонованого втручання та переданням даних до автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, що забезпечує зокрема

382

їх оприлюднення на загальнодоступних офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування, та автоматичне вирахування суми податку за викиди у атмосферне повітря, а також накладення штрафів за понаднормативні викиди виробництва; розробка та виконання програм поступового приведення діяльності суб’єктів господарювання у відповідність до вимог законодавства про охорону атмосферного повітря.

1. Сформульовано концептуальні основи адміністративно-правового механізму охорони атмосферного повітря, зокрема:
2. вітчизняне законодавство має передбачити два режими охорони атмосферного повітря: режим дотримання узгоджених нормативів у сфері охорони атмосферного повітря та режим дотримання загальних нормативів у сфері охорони атмосферного повітря;
3. режим дотримання узгоджених нормативів у сфері охорони атмосферного повітря (режим узгоджених нормативів) має передбачати обов’язкове виконання суб’єктом господарювання критичних стандартів якості атмосферного повітря (недодержання яких призводить до неминучих масштабних негативних наслідків для життя та здоров’я людей зі звичайним станом здоров’я, а також невідворотне або з інших причин надмірне руйнування екосистем) або більш суворих нормативів (є менш суворими, ніж звичайні, оскільки відтерміновують обов’язок суб’єкта господарювання запровадити найбільш ефективні технології) у сфері охорони атмосферного повітря, затверджених спільно окремим суб’єктом господарювання (їх групою) та територіальними громадами адміністративно-територіальних одиниць, атмосферне повітря яких забруднюється, а також вжиття суб’єктом господарювання (їх групою) інших заходів, спрямованих на збереження,

поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобігання та зниження рівня його забруднення іншим чином (розвиток та впровадження «зелених» технологій у міське господарство, зменшення побутового енергоспоживання, розгортання систем поводження з відходами тощо), забезпечення соціального розвитку (наприклад, створення освітньої чи

383

медичної інфраструктури) чи економічного добробуту (наприклад, прив’язка дозволу на викиди до вимоги пріоритетного працевлаштування мешканців населених пунктів, розташованих у межах зони забруднення), що виступатиме компенсаційними зобов’язаннями суб’єктів господарювання;

1. із метою встановлення для себе режиму узгоджених нормативів суб’єкт господарювання має перед початком використання джерел забруднення атмосферного повітря (протягом 6 місяців від дня обрання нового скликання місцевої ради або місцевого голови) домовитись із територіальними громадами щодо умов використання ним атмосферного повітря для викидів забруднюючих речовин, а також щодо компенсаційних зобов’язань (водночас, суб’єкт господарювання може запропонувати свою версію умов домовленості; допускається також винесення на розгляд альтернативної версії домовленості, схваленої спільним рішенням репрезентативної спілки природоохоронних громадських об’єднань відповідної адміністративно-територіальної одиниці);
2. зазначена домовленість, яка за своєю правовою природою є адміністративним договором, оформлюється як угода між територіальною громадою (їх групою) та суб’єктом господарювання (їх групою) про встановлення нормативів у сфері охорони атмосферного повітря та компенсаційних зобов’язань відповідного суб’єкта господарювання (їх групи) та затверджується на місцевому референдумі кваліфікованою більшістю у 67 % голосів мешканців, що з’явились на референдумі; тягар фінансування референдуму несуть територіальна громада та суб’єкт господарювання у рівних частках;
3. строк дії адміністративного договору про встановлення нормативів у сфері охорони атмосферного повітря та компенсаційних зобов’язань дорівнює строку повноважень місцевих рад та голів: із новим скликанням місцевої ради або місцевим головою укладається новий договір або додатковою угодою продовжується дія попереднього;

384

1. відхилення територіальною громадою адміністративних договорів зобов’язує суб’єкта господарювання дотримуватись загальних нормативів у сфері охорони атмосферного повітря (при цьому суб’єкт господарювання має право подати на затвердження інший договір, але відповідний місцевий референдум фінансує самостійно);
2. загальні нормативи покладають на суб’єкта господарювання обов’язок дотримуватись обмежень, що спрямовані на якнайшвидшу мінімізацію надходжень шкідливих речовин у атмосферне повітря із його стаціонарних джерел шляхом поступового впровадження найбільш ефективних технологій у найкоротший можливий строк;
3. заходи організаційно-економічного стимулювання та імперативний інструментарій (насамперед, нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря), крім впровадження найбільш ефективних технологій за будь-якого із режимів дотримання нормативів у сфері охорони атмосферного повітря мають функціонувати без змін.