МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Д. М. Павлов

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



Д. М. Павлов

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Загальна частина

Конспект лекцій

Київ 2007

ББК 67.9(4УКР)301я73
П12

Рецензенти: *Н. М. Мироненко*, д-р юрид. наук, член-кореспондент Академії правових наук України
В. В. Коваленко, д-р юрид. наук
О. А. Кузьменко, канд. юрид. наук, доц.

Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 10 від 30.11.05)

Павлов Д. М.

П12 Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. — К. : МАУП, 2007. — 136 с. — Бібліогр. : с. 123–128.

ISBN 966-608-670-0

Пропонований курс лекцій з адміністративного права підготовлений з урахуванням останніх змін у законодавстві України, нових доктринальних підходів до регулювання відносин у сфері публічної адміністрації. У ньому стисло розглянуто основні принципи державного управління, методи і форми виконавчо-розпорядчої діяльності, адміністративну відповідальність, адміністративний процес, способи забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні.

Для студентів юридичних та інших спеціальностей, які вивчають адміністративне право України, а також для вступників у вищі юридичні заклади освіти.

ББК 67.9(4УКР)301я73+67.301я73

© Д. М. Павлов, 2007
© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2007

ISBN 966-608-670-0

ВСТУП

Вивчення дисципліни “Адміністративне право України” є важливою складовою юридичної освіти і правового виховання студентів неюридичних спеціальностей. Адміністративне право — одна з провідних галузей у правовій системі України. Норми адміністративного права призначені для регулювання суспільних відносин управлінського характеру, що виникають у сфері державного управління та місцевого самоврядування, а також при здійсненні недержавними організаціями делегованих їм владних повноважень і функцій. Галузь характеризується динамічним розвитком та мобільністю, що зумовлено в Україні адміністративною реформою та реформою адміністративного права, впровадженням європейських стандартів адміністрування, які відповідають цінностям демократичного суспільства.

Пропонований курс лекцій “Адміністративне право” містить норми, якими закріплюються основні принципи державного управління, регулюється правове становище його суб’єктів, визначаються методи і форми виконавчо-розпорядчої діяльності, встановлюється адміністративна відповідальність, регламентуються адміністративний процес та адміністративні процедури у сфері державного управління, визначаються способи забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні тощо.

Використовуючи цей конспект лекцій при підготовці до занять та іспитів, студенти зможуть систематизувати свої знання, сконцентрувати увагу на основних адміністративно-правових категоріях та поняттях.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ВИД СОЦІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Соціальне управління та його види

Базовою категорією дисципліни адміністративного права є "управління", яке в загальному вигляді може розглядатися як цілеспрямований вплив на певну діяльність, управління чимось. Розвиток суспільства зумовлюється впливом **соціального управління**, тобто управління, яке здійснюють люди стосовно інших людей, при цьому найбільший управлінський потенціал має держава, яка є важливим елементом політичної системи як найрозгалуженішої соціальної системи управління.

Будь-яка управлінська діяльність передбачає наявність суб'єкта, об'єкта і зв'язку між ними. Суб'єкт соціального управління — це керуюча система, організаційно оформлені спільноти людей, які наділені функціями здійснення управлінського впливу на суспільні відносини з метою їх організації та впорядкування. Суб'єкт тісно пов'язаний з об'єктом управління. Взаємозв'язок цих елементів полягає в тому, що межу, структуру та зміст діяльності суб'єкта визначає саме об'єкт. Об'єктом соціального управління є керована соціальна система, складовими якої є соціальні групи, люди, суспільство, що взаємодіють для реалізації загальних і особистих інтересів. Об'єкт управління впливає на суб'єкт управління. Їх взаємодія породжує третій елемент системи управління — канали прямого та зворотного зв'язку між ними (керуючий вплив, інформація про зміни в об'єкті).

Основним критерієм класифікації соціального управління за видами є специфіка суб'єкта управління. Відповідно до цієї класифікації розрізняють два основні **види управління**: управління державне та управління недержавне (або саморегулювання суспільства).

Місце і роль державного управління в суспільстві визначається таким:

1) спирається на владу — організовану силу суспільства, здатну використовувати метод примусу;

2) поширює свій вплив на суспільство, охоплюючи управлінським впливом його важливі "вузлові" процеси, явища та взаємозв'язки;

3) діє системно, оскільки поєднує функціонування двох складних структур — державного апарату управління та публічних проявів суспільства.

Отже, державне управління — це організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань і функцій [39, с. 29–30]. Суб'єктом державного управління є держава як політико-правова організація суспільства, сукупність всіх громадян та інших жителів країни, а не державний апарат і виконавчо-розпорядчі органи.

Іншим видом управління, що здійснюється поряд із державним, є громадське управління, суть якого полягає у тому, що здійснюється воно недержавними організаціями, які, на відміну від державного управління, використовують переважно засоби неюридичного характеру. Державні органи з метою управління використовують здебільшого правові засоби (зокрема, примус). Управлінська діяльність громадських організацій та їх органів спрямована на досягнення узгодженості та впорядкованості в діях колективу людей, що становлять відповідну організацію. Оскільки держава не охоплює всі прояви суспільного життя, вона повинна створювати необхідні умови для того, щоб об'єднання громадян могли на засадах самодіяльності брати активну участь у житті суспільства та держави, впливати на формування та реалізацію управлінських програм.

Існують й інші класифікації соціального управління. Так, В. Г. Афанасьєв поділяє управління на управління економікою, управління соціально-культурною сферою та управління духовною культурою. Г. Х. Попов класифікує соціальне управління так: управління діяльністю окремої людини та управління діяльністю колективу людей, яке, у свою чергу, поділяє ще на управління суспільством у цілому, державне управління та управління виробництвом. О. М. Бандурка вважає, що у сфері соціального управління можна розглядати управління суспільством, державне управління, управління в громадських організаціях та управління виробництвом. Л. В. Коваль

зазначає такі різновиди соціального управління: державне управління, самоврядування, громадське управління, внутрішньоорганізаційне управління, економічне управління, військове, політичне, церковне, сімейне управління. В. М. П л і ш к і н визначив такі види соціального управління: державне управління, громадське управління, самоврядування, приватне управління, сімейне управління.

1.2. Поняття та ознаки державного управління

Державне управління — це цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави через систему її органів та посадових осіб на суспільні процеси, свідомість, поведінку та діяльність людей, що здійснюється в межах суб'єктивного фактора (суспільства) як управляючий вплив одних людей, організованих у владні структурі, на інших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних та духовних цінностей і продуктів [27].

Ознаки державного управління:

1) забезпечує реалізацію цілей, завдань і функцій держави;

2) реалізується спеціальними суб'єктами (насамперед державним апаратом та органами місцевого самоврядування у межах делегованих функцій), які наділені державно-владними повноваженнями і діють у межах компетенції, визначеної нормативно-правовими актами;

3) процесуальний характер;

4) систематичність;

5) цілеспрямованість (цілі формуються політичною системою держави);

6) виконавчо-розпорядчий характер, який полягає у здійсненні розпорядчої діяльності (прийняття управлінських рішень і забезпечення їх реалізації) з метою виконання рішень законодавчої влади;

7) ієрархічність, тобто розташування органів управління у послідовності від нижчих до вищих.

Система державного управління за своєю структурою охоплює такі елементи, як суб'єкт управління (державу) та об'єкт

управління (суспільну систему). В їх існуванні відбивається природа управлінського впливу, який здійснюється суб'єктом для переведення об'єкта в новий стан [67, с. 46].

1.3. Співвідношення державного управління і виконавчої влади

Важливе теоретичне і практичне значення має розмежування змісту понять "державне управління" та "виконавча влада". Державне управління слід розглядати як владно-організуючу діяльність певних органів (посадових осіб) держави, що здійснюється і за межами системи власне органів виконавчої влади, а саме всередині апаратів будь-яких органів державної влади з боку їх керівних посадових осіб щодо інших службовців органу та всередині державних підприємств, установ та організацій. Водночас у демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише виключно державної влади, а можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, іншим недержавним інституціям [32, с. 18–19]. Виконавча влада та державне управління розглядаються в науці адміністративного права як "статика" та "динаміка" управлінської сфери діяльності держави. При цьому "виконавча влада" є категорією політико-правовою, а "державне управління" — організаційно-правовою. Об'єднує їх виконавча спрямованість. Державне управління являє собою вид державної діяльності, у межах якої реалізується державна влада. Це повністю відповідає системі поділу влади, оскільки кожна гілка єдиної державної влади реалізує повноваження через діяльність відповідних суб'єктів [25, с. 12].

Отже, державне управління безпосередньо пов'язане з виконавчою владою. Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову [1]. При цьому, як слушно зазначає В. Б. А в е р'я н о в, поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення. Поділ влади означає в одному випадку виокремлення основних функціональних видів діяльності держави — законотворення, правозастосування та правосуддя, а в іншому — організаційний устрій держави як су-

купність різних державних органів — законодавчих, виконавчих і судових з притаманною їм компетенцією — сукупністю державно-владних повноважень [32, с. 17].

Загалом, виходячи із класичного розуміння концепції поділу влади, **виконавча влада може розглядатися як "правозастосовна влада, на яку покладається функція виконання законів і яка діє на підставі принципів пріоритету прав і свобод громадян, законності, демократизму"**. Аналогічне визначення виконавчої влади пропонує В. Є. Ч и р к і н, розглядаючи її як "владу щодо виконання законів та їх реалізації будь-яким законним чином" [71, с. 303].

Виконавча влада визначається у правовій літературі і як "сукупність повноважень щодо управління державними справами, включаючи повноваження підзаконного регулювання (адміністративна нормотворчість), зовнішньополітичного представництва, здійснення адміністративного контролю, а також у деяких випадках законодавчі повноваження (у порядку делегованого чи надзвичайного законодавства) та систему державних органів, які реалізують усі перелічені повноваження".

У Концепції адміністративної реформи в Україні закріплено поняття виконавчої влади як однієї з трьох гілок державної влади, яка, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади, покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки.

Взаємовідносини законодавчої, виконавчої та судової влади мають бути побудовані на засадах функціонування у межах нормативно визначеної компетенції без права тієї чи тієї влади втручатися в повноваження іншої, можливості скасування актів виконавчої влади парламентом лише у разі їх суперечності Конституції та законам, здійснення взаємоконтролю.

Контрольні питання

1. Поняття та елементи управління.
2. Соціальне управління, його поняття та види.
3. Поняття державного управління.

4. Суб’єкт та об’єкт державного управління
5. Ознаки державного управління.
6. Зміст категорії “виконавча влада”.
7. Співвідношення понять “виконавча влада” та “державне управління”.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

2.1. Адміністративне право як галузь права, його місце у правовій системі

В юридичній науці галузі права поділяють на профілюючі (конституційне, цивільне, кримінальне тощо), спеціальні (наприклад, земельне, фінансове, трудове) та комплексні (наприклад, господарське). **Адміністративне право є профілюючою (базовою) галуззю публічного права.**

Адміністративне право можна визначити як галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення недержавними інституціями (наприклад, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями) зовнішніх юридично-владних повноважень [25]. Адміністративне право може розглядатися як публічно-сервісне право, спрямоване на обслуговування інтересів приватних осіб у їх відносинах з органами **публічної адміністрації** [39, с. 16].

Адміністративне право взаємодіє з іншими правовими галузями, зокрема конституційним правом, яке закріплює основні засади організації та функціонування виконавчої влади, місце органів виконавчої влади у державному механізмі, характер їх взаємовідносин з органами інших гілок державної влади та місцевого самоврядування. Фактично адміністративне право базується на нормах конституційного права, конкретизує їх. Зв'язок адміністративного права із кримінальним полягає в тому, що норми адміністративного права визначають, які діяння є адміністративними правопорушеннями та міри стягнень щодо осіб, які їх скоїли. Кримінальне право встановлює, які діяння є злочинами, а також види покарання за їх скоєння.