

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**Харківський національний університет внутрішніх справ**  
**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти**  
**Факультет № 6**

## **ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

навчальної дисципліни «**Адміністративне право**» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

### **262 Правоохоронна діяльність**

**за темою №1** – «Адміністративне право як галузь права».

**Харків 2023**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.

**Рецензенти:**

1. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України Комзюк А.Т.
2. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г.О.

## План лекції

1. Поняття, предмет, метод і система адміністративного права;
2. Сутність, основні риси та структура публічного управління;
3. Принципи публічного управління;
4. Проблеми удосконалення публічного управління на сучасному етапі.

## Рекомендована література:

### Основна:

#### Нормативно-правові акти:

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 1705. //URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Про громадські об'єднання: Верховна Рада України; Закон 13 від 22.03.2012 № 4572-VI . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> 32. Про дорожній рух: Закону України від 30.06.1993 № 3353-XII . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> 69. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> 70.
9. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25.06.1992 № 2494-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон від 22.09.2011 № 3773-VI . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

### **Основна література:**

1. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Юрінком Інтер, 2017. – 566 с.
2. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник : затверджено МОН України / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - Одеса : Фенікс, 2014. - 342 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник за ред.В.Галуцько, Н.Армаш,В.Басс та ін. Херсон /ОЛДІ-ПЛЮС 2018.- 444С.
4. Адміністративне право України: навч. Посібник для здобувачів вищ.освіти. / За ред. Ю.П.Битяка,В.М.Гаращук – Х., 2017. – 182 с.
5. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. Учасників Всеукраїнського наук.-практ. Конф./ Харків: ХНУВС, 2017, 294с.
6. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія В.Б. Пчелін/ Харків 2017.- 487с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах // МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. Справ ; за заг. ред д-ра юрид. наук, проф. В.В. Сокурєнка. - Харків : ХНУВС, 2019. 236 с. <https://dspace.univd.edu.ua/items/7fe27b92-b536-4a8d-927a-b83bdc762df1>.
8. Велика українська юридична енциклопедія: Т.5 : Адміністративне право. Харків : Право, 2020. 960 с. :іл.
9. Адміністративне судочинство в схемах :навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг.ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В.

Сокурєнка ; [О. В. Брусакова, І. В. Панова, Д. В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 225с

**10.** Правове регулювання адміністративних послуг у схемах : навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О.В. Брусакова, К.О. Крут, І.В. Панова, Д.В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 130 с.

<https://dspace.univd.edu.ua/items/621463e4-40e8-41ea-a90f-5c81efcc6748>.

**11.** Панова І.В. Клубань М.В. Дієвість інституту забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акту чи нормативно правового акту // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 2. С. 49-58 **DOI:** <https://doi.org/10.32631/v.2023.2>

**12.** Public Policy in the Sphere of Activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Approaches to Determining the Essence and Content. Tsyhanov O., Chumachenko I., Panova I., Golub M. 2020. Amazonia Investiga. Volume 9, Issue 28, April 2020, p. 159-165 DOI: 10.34069/AI/2020.28.04.19

**13.** The investment environment management system in the framework of legal support as a factor of national safety Panova I., Andriiko O., Kysil L., Kurylo T., Uralova Y. 2020. Journal of security and sustainability Issue ISSUES ISSN 2029-7017/ISSN 2029-7025 (online) 2020 Volume 10 Number 1 (September) p. 149-162 DOI: 10.9770/jssi.2020.10.1(11)

**14.** Синявська, О. Ю., Повалєна, М. В., Носєвич, Н. Р. (2023). Правовий режим воєнного стану: аналіз законодавства України. Академічні візії, (17). вилучєно із <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/view/237>

**15.** Іванов, А. О. (2021) «Актуальні питання стимулювання праці державних службовців», Право і безпека, 82(3), с. 136-143. <https://dspace.univd.edu.ua/items/e8cf7852-f83e-4a80-ba2b-59be9a96b6e1>

### Додаткова література:

1. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підручник / В.Я. Настюк, О.Ю. Синявська, В.В. Мартиновський та ін.; за заг. ред. В.Я. Настюка. - Харків : Право, 2019. - 510 с.

2. Панова І.В., Стрєляний В.І. Здійснення функцій органів влади України на тимчасово окупованих територіях і колаборантська діяльність: проблеми розмежування. Проблеми сучасної поліцейстики : тези доп. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Ф-т № 6, Каф. правоох. діяльності та поліцейстики, Наук. парк «Наука та безпека». - Харків, 2022. - 320 с. С.73-76. <https://dspace.univd.edu.ua/items/5764da3f-4433-48b0-ae35-1bda18a90dc1>.

3. Попова С.М. Волонтерська діяльність в умовах війни на території України. // Тези доповідей ІІ науково-практичної конференції (м. Харків, 20 квітня 2022 р.) «Проблеми сучасної поліцейстики» (дистанційно). Харків: ХНУВС. 20 квітня 2022 р. 320 с., С. 114 – 118. <http://doi.org/10.5281/zenodo.6532312>

4. Панова І.В. Сучасні проблеми цифровізації військового обліку в

Україні проблеми сучасної поліцейської : тези доп. III наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 11 трав. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Наук. парк «Наука та безпека». – Вінниця : ХНУВС, 2023. – 208 с. – С. 52-56. <https://dspace.univd.edu.ua/items/53e4a11d-7784-47ec-8140-1c250b37af2e>

### Інформаційні ресурси

1. Пошукова система Google Академія (Google Scholar). URL: <http://scholar.google.com>.
2. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>.
3. <http://www.rada.kiev.ua/>. URL: Верховна Рада України.
4. <http://www.kmu.gov.ua>. URL: Кабінет Міністрів України.
5. <http://www.nau.kiev.ua>. URL: Нормативні акти України.
6. [www.vasu.gov.ua](http://www.vasu.gov.ua) – Вищий адміністративний суд України.
7. [www.reyestr.court.gov.ua](http://www.reyestr.court.gov.ua) – Єдиний державний реєстр судових рішень

### Текст лекції

#### 1. Поняття, предмет, метод і система адміністративного права

Адміністративне право, як і будь-яка інша галузь права, становить сукупність правових норм (правил поведінки), які регулюють певні суспільні відносини. Предмет правового регулювання галузі права, як відомо, ставить група однорідних суспільних відносин; галузі права розрізняються, перш за все, за предметом.

Адміністративне право регулює відносини управлінського характеру, тобто відносини в сфері виконавчої діяльності держави.

Адміністративне право як самостійна галузь права в ретроспективному аспекті має давню історію, оскільки бере початок з XVIII ст. В усі часи воно так чи інакше пов'язувалось з **публічною владою держави**, з взаємодією її органів з громадянами та іншими учасниками суспільних відносин.

Подолавши свого часу предметну обмеженість власного джерела - так званого "поліцейського права" (а саме, обмеженість питаннями охорони громадського порядку і громадської безпеки), адміністративне право, поряд з конституційним (державним), являє собою класичний зразок галузі публічного - на відміну від приватного - права.

Як і конституційне право, право адміністративне опосередковує

функціонування публічної влади в державі. В той же час адміністративно-правове регулювання є своєрідним продовженням конституційно-правових норм, конкретизуючи багато в чому їх дію. На цій підставі можна стверджувати, що існування адміністративного права - це необхідна умова і засіб реалізації Конституції в найважливішій сфері функціонування публічної влади - сфері виконання законів та інших правових актів держави.

За умов побудови держави на засадах поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, адміністративне право найтіснішим чином поєднане з виконавчою гілкою державної влади (хоч деякою мірою торкається і внутрішньої організації інших гілок).

Для того щоб правильно визначити предмет адміністративного права, необхідно окреслити коло суспільних відносин управлінського характеру, які підлягають адміністративно-правовому регулюванню. Це відносини між: 1) органами виконавчої влади, не підпорядкованими один одному (наприклад, між двома міністерствами); 2) вищестоящими і нижчестоящими органами виконавчої влади (МВС України - УВС області); 3) органами виконавчої влади і підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями (Міністерство освіти України - вищий заклад освіти); 4) органами виконавчої влади і недержавними організаціями (управління юстиції області - обласна колегія адвокатів); 5) органами виконавчої влади і громадянами (місцева державна адміністрація – громадянин, який звернувся із заявою).

Як видно із перерахованих відносин, адміністративне право регулює дуже широке коло суспільних відносин в сфері економіки, соціально-культурного будівництва і адміністративно-політичної діяльності. Основних умов зарахування суспільних відносин до числа управлінських, які становлять предмет адміністративного права, дві: 1) участь в них, як правило, відповідного органа виконавчої влади або його представника; 2) зв'язок із здійсненням виконавчої влади, тобто виконавчо-розпорядчої діяльності.

Однак сферою діяльності органів виконавчої влади предмет адміністративного права не вичерпується, оскільки діяльність управлінського

характеру певною мірою властива також іншим державним органам (прокуратури, суду). В процесі діяльності цих державних органів також виникають управлінські відносини (наприклад, пов'язані із проходженням державної служби, з організацією роботи нижчестоящих ланок, із здійсненням контролю тощо). Ці внутрішньо організаційні відносини поряд з власне управлінськими відносинами також регулює адміністративне право.

Нарешті, адміністративне право регулює суспільні відносини, які виникають під час здійснення деякими недержавними організаціями зовнішньо владних управлінських функцій (наприклад, діяльність народних дружинників, різних громадських інспекторів тощо). Але воно не зачіпає внутрішньо організаційні відносини цих організацій.

**Таким чином, предмет адміністративного права України охоплює:**

а) сферу діяльності спеціальних суб'єктів - органів виконавчої влади – і управлінські суспільні відносини, які у зв'язку з цим виникають;

б) суспільні відносини, які виникають у зв'язку із здійсненням іншими державними органами діяльності управлінського (внутрішньо організаційного) характеру;

в) суспільні відносини, які виникають у зв'язку із здійсненням недержавними організаціями окремих функцій управлінського характеру.

Із сказаного випливає, що **адміністративне право** - це галузь права (сукупність правових норм), яка регулює суспільні відносини управлінського характеру, які виникають в сфері діяльності органів виконавчої влади, у внутрішньо організаційній діяльності інших державних органів, а також в процесі здійснення об'єднаннями громадян зовнішньо владних управлінських функцій.

Нерідко однорідні суспільні відносини виникають і розвиваються під впливом кількох галузей права. В таких випадках виникає необхідність в додаткових критеріях, які б дозволили визначити предмет даної галузі права. В цьому відношенні найважливіше наукове і практичне значення має *метод правового регулювання*, під яким розуміється сукупність правових засобів



(прийомів, способів) впливу на суспільні відносини.

Адміністративному праву властивий власний метод регулювання суспільних відносин. Його специфіка визначається сутністю державного управління як юридично-владної діяльності. Якщо, наприклад, для цивільного права характерна рівність сторін в майнових відносинах, то для відносин, які регулюються адміністративним правом, навпаки, властива нерівність сторін. Суть цієї нерівності полягає в тому, що в управлінських відносинах завжди є суб'єкт і об'єкт управління; об'єкт підлягає суб'єктові. Адміністративно-правовому регулюванню властивий метод юридичного панування або владних приписів, які походять від правомочного суб'єкта управління. Ці приписи мають односторонній характер, в них виявляється воля суб'єкта у правління. Завдяки цьому відносини управлінського характеру в науковій літературі часто називають “владовідносинами” або відносинами влади і підпорядкування.

Владність адміністративно-правового методу регулювання виявляється найбільш чітко не стільки в організаційній підпорядкованості однієї сторони іншій, тому що вона не завжди передбачається (наприклад, інспектор ДАІ - водій), скільки в односторонності і обов'язковості приписів суб'єкта управління.

Практично односторонність юридично-владних приписів суб'єктів державного управління визначається тим, що в одних випадках вони мають такі повноваження, яких немає у іншої сторони управлінських відносин (наприклад, у громадянина), в інших випадках - об'єм їх повноважень більший, ніж у другої сторони (у підпорядкованого об'єкта).

Наявність у адміністративного права власних предмета і методу регулювання визначає його самостійність в системі права. Разом з тим ця самостійність, відокремленість відносна, оскільки правова система відзначається єдністю. Тому адміністративне право тісно пов'язане з іншими галузями права - конституційним, цивільним, трудовим, фінансовим, кримінальним та ін.

В основу систематизації адміністративного права покладено масштабність адміністративно-правових норм, виділення в них загального і особливого. *Система адміністративного права* - це внутрішня будова галузі, яка відображає послідовне розміщення елементів, що її утворюють, - адміністративно-правових інститутів і норм, їх єдність і структурний взаємозв'язок. Вона складається із трьох частин: загальної, особливої і спеціальної.

Загальна частина об'єднує норми, які діють в межах всієї системи державного управління. Вони закріплюють: основні принципи державного управління; правовий стан суб'єктів адміністративного права; форми і методи управління; адміністративний процес; способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні.

В особливу частину включаються норми, які регулюють управління економікою, соціально-культурним будівництвом, адміністративно-політичною діяльністю, а також деякі питання міжгалузевого управління.

Спеціальна частина встановлює особливості державного управління в надзвичайних умовах (воєнний стан, надзвичайний стан).

Досі мова йшла про адміністративне право як галузь права. Крім цього його можна розглядати і як правову науку, а також навчальну дисципліну.

Якщо адміністративне право як галузь єдиної системи права має предметом правового регулювання певну частину суспільних відносин, то предметом адміністративно-правової науки є саме адміністративне право як галузь права. Наука адміністративного права становить систему теоретичних поглядів, правових ідей, понять, а також знань про закономірності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Адміністративне право як навчальна дисципліна покликана дати студентам, слухачам знання про адміністративне право як галузь права, а також основні поняття, вироблені наукою адміністративного права.

## **2. Сутність, основні риси та структура публічного управління**

Публічне управління, як вище було зазначено, становить предмет адміністративного права. В найбільш загальному вигляді державне управління можна визначити як управління, яке здійснюється державою. Оскільки при цьому залишається нез'ясованим, що таке управління взагалі, необхідно зазначити, що цей термін використовується в різних галузях знань. В кібернетиці, наприклад, управління - це цілеспрямований вплив однієї системи на іншу з метою впорядкування останньої, тобто забезпечення її функціонування належним чином.

Взагалі розрізняють управління механічне, біологічне і соціальне. Соціальне управління - це управління людьми та їх колективами. В свою чергу, соціальне управління, залежно від того, хто його здійснює, поділяється на державне і громадське.

Таким чином, публічне управління - це частина соціального управління. Але чи повністю ця частина становить предмет адміністративного права? Мабуть, ні, тому що нею охоплюється діяльність всієї держави, всіх її органів. В наш час існують три види державної діяльності (влади): законодавча, виконавча і судова. Кожен із цих видів діяльності здійснюється спеціальними державними органами, які в сукупності складають державний апарат.

Всі ці органи здійснюють публічне управління як частину соціального. В цьому розумінні кажуть про управління державою, тобто регулюючи діяльність держави в цілому. Таке управління ще називають державним управлінням в "широкому" розумінні. Предметом же адміністративного права є публічне управління у "вузькому" (власному, спеціальному) розумінні, тобто діяльність органів виконавчої влади.

Сама природа виконавчої влади, зумовлена об'єктивним її призначенням - виконанням законів та інших правових актів, підтверджує принципову єдність процесу реалізації цієї гілки влади зі змістом управлінської діяльності держави. Це дозволяє визнати виконавчу владу і публічне управління своєрідними сторонами - умовно кажучи, "статикою" і

"динамікою" - єдиного явища, яке за звичаєм позначається як управлінська (або адміністративна) сфера діяльності держави.

Перш ніж сформулювати визначення державного управління, необхідно з'ясувати його основні, характерні риси. Управлінська діяльність:

1) має загальнодержавний характер, тобто охоплює всі сфери життя суспільства;

2) є виконавчою у відношенні до законодавчої діяльності, а тому називається підзаконною;

3) є активною і цілеспрямованою;

4) має безпосередніми об'єктами галузі економіки, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва;

5) має яскраво виражений організуючий зміст. В процесі цієї діяльності організуються відносини між людьми та їх колективами, здійснюється об'єднання і координація спільної праці в межах всього суспільства;

6) здійснюється повсякденно і безперервно (на відміну від законодавчої і судової);

7) має юридично-владний або розпорядчий характер. Виконавча діяльність здійснюється від імені держави. Кожен суб'єкт управління наділяється державою певним об'ємом розпорядчих прав, за допомогою яких і досягається мета виконавчої діяльності. Саме тому органи державного управління називають виконавчо-розпорядчими, а діяльність, яку вони здійснюють, - виконавчо-розпорядчою.

Таким чином, *публічне управління в Україні* - це підзаконна, юридично-владна, організуюча діяльність особливої групи органів держави, яка полягає в практичному виконанні законів в процесі повсякденного керівництва господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом.

Публічне управління має складну *структуру*. Схематично можна виділити три основних її елементи:

1) суб'єкти - органи виконавчої влади. Вони мають свій апарат,

повноваження, матеріально-фінансову базу, інформацію, організаційну техніку тощо; 2) об'єкти - органи виконавчої влади (нижчестоящі), галузі, підгалузі, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, громадяни; 3) зміст - управлінський вплив, його мета, форми і методи.

Виконавчо-розпорядча діяльність як динамічний безперервний процес складається з окремих циклів, які постійно повторюються. Кожен такий цикл включає ряд послідовних операцій, які називаються стадіями: 1) збір, узагальнення і аналіз інформації; 2) визначення мети управління; 3) розробка проекту рішення; 4) прийняття рішення; 5) виконання рішення; 6) контроль виконання; 7) корегування намічених заходів; 8) підбиття підсумків. Зрозуміло, що поділ управлінського процесу на стадії дуже умовний, оскільки він безперервний, а перераховані операції тісно взаємопов'язані.

### **3. Принципи публічного управління**

Теоретичну основу організації й діяльності органів виконавчої влади становлять ***принципи публічного управління***, під якими розуміються провідні ідеї, основоположні засади, які покладено в основу формування і функціонування зазначених органів.

Існують різні погляди на класифікацію принципів управління. Більшість вчених останнім часом поділяє їх на дві групи: політико-юридичні і організаційні.

***Політико-юридичні принципи*** - основні, їх закріплено в Конституції (в чинній Конституції України ці принципи безпосередньо, прямо не сформульовано, вони витікають із аналізу змісту Основного Закону в цілому). Причому, вони характерні не тільки для державного управління, а й для будь-якої державної діяльності. До цих принципів належать:

1) *принцип участі громадян в державному управлінні*. Громадяни можуть брати участь в управлінні як особисто, так і через різноманітні об'єднання. До форм участі громадян в управлінні належать обговорення проектів державних рішень, участь в референдумах, участь в роботі різних

органів на громадських засадах (виконкомів, рад, адміністративних комісій тощо), робота позаштатними та громадськими інспекторами і т. ін.;

2) *принцип верховенства права (законності)*. Законність в управлінні означає: а) точне і однакове виконання законів всіма органами виконавчої влади; б) відповідність управлінських дій державній волі, яку висловлено в законах; в) прийняття рішень в межах компетенції, у встановленому порядку і певної форми; г) неможливість зміни компетенції державного органу ним самим; д) ефективний контроль за дотриманням законів;

3) *принцип гласності*. **Гласність** - це відкритість діяльності органів виконавчої влади, обнародування рішень, які ними приймаються, результатів їх діяльності, надання громадянам та їх об'єднанням необхідної інформації. Винятки із цього принципу становлять випадки, коли певні відомості не може бути розголошено (які становлять державну, військову або службову таємницю; якщо їх розголошення порушує законні права громадян або завдає шкоди громадського порядку, безпеці, здоров'ю населення і моралі);

4) *принцип поєднання демократизму і централізму* - самостійне вирішення органами виконавчої влади питань, віднесених до їх компетенції; підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим;

5) *принцип науковості управління* передбачає використання наукових досягнень в процесі прийняття і реалізації управлінських рішень, урахування об'єктивних законів суспільного розвитку.

Використання організаційних принципів дозволяє вибрати найбільш оптимальні варіанти структури і функціонування апарату, чітко розподілити компетенцію між його ланками, усунути паралелізм і дублювання в здійсненні функцій і тим самим забезпечити належну ефективність в його роботі - досягнення намічених результатів при мінімальних затратах праці, матеріально-фінансових ресурсів і організаційних зусиль.

Організаційні принципи поділяються на дві підгрупи: принципи побудови апарату управління і принципи його функціонування. До першої належать:

- 1) *галузевий* - публічне управління будується по галузях, які відповідають галузям виробничої та іншої суспільної діяльності;
- 2) *територіальний* - це горизонтальна побудова апарату (райони, області). Він сприяє комплексному розвитку територій;
- 3) *лінійний принцип* означає суворе розмежування компетенції між керівниками різного рівня і підпорядкування кожного підрозділу або працівника лише одній посадовій особі;
- 4) *функціональний* - забезпечення апарату спеціальними службами, які виконують певні функції, - планову, фінансову, технічну, праці і заробітної плати, кадрову та ін.;
- 5) *подвійного підпорядкування*. Запроваджується там, де необхідна децентралізація управлінських функцій, врахування місцевих особливостей у вирішенні управлінських питань.

#### **Організаційні принципи функціонування апарату такі:**

- 1) *раціонального розподілу повноважень*. Передбачає закріплення в нормативних актах прав і обов'язків за кожним органом виконавчої влади і посадовою особою, врегулювання їх взаємовідносин;
- 2) *реальної відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб за результати своєї роботи*. Цей принцип тісно пов'язаний з попереднім, тому що лише розподіл повноважень забезпечує особисту відповідальність кожного суб'єкта управління за доручену справу;
- 3) *поєднання колегіальності і єдиноначальності*. Цей принцип зумовлений двома формами будови і організації роботи органів виконавчої влади - колегіальна (уряди) і єдиноначальна (міністерства і відомства, місцеві адміністрації, їх відділи і управління). Недоліками колегіальності є ускладнення управлінської діяльності, гальмування оперативності. Єдиноначальність не виключає використання колегіальності (наприклад, колегії міністерств).

#### **4. Проблеми удосконалення публічного управління на сучасному етапі**

В процесах реформування українського суспільства після проголошення незалежності Української держави надзвичайно важливе місце посідає *реформа правової системи*. Потреба в її проведенні та прискоренні стала вкрай актуальною після вступу України до Ради Європи (листопад 1995 року), з яким було пов'язане прийняття державою ряду зобов'язань, в тому числі у правовій сфері. Головною метою реформи правової системи є найповніше забезпечення конституційних засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави.

У вирішенні цих завдань велике значення мають різні галузі права, але вирішальну роль мають відіграти такі фундаментальні галузі публічного права, як державне (конституційне) і адміністративне право.

Найвиразнішою особливістю саме адміністративного права є те, що воно органічно пов'язане з виконавчою владою, являючи собою, з одного боку, її правові засади, а, з іншого - важливий засіб, інструмент її здійснення. Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. Адже саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших правових актів держави, практичне застосування державою всіх важелів організуючого впливу на певні процеси суспільного розвитку. Водночас через відносини з органами виконавчої влади, їх посадовими особами, громадянам надається можливість практично скористатись більшістю з наданих їм Конституцією і законами України прав і свобод, виконати покладені на них обов'язки.

За роки існування суверенної Української держави не вдалося досягти такого рівня організації виконавчої влади, який би достатньою мірою задовольняв потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, формування прогресивного соціально-економічного укладу та демократичної правової держави. Не в останню чергу це пов'язане із станом адміністративного законодавства, яке відстає від вимог сьогодення, неповно і суперечливо регулює суспільні відносини, не забезпечує утвердження



пріоритету прав і свобод людини у її стосунках з державою.

Радикально покращити стан організації виконавчої влади, перетворити її в один з визначальних чинників прискорення економічних, соціальних і державно-політичних перетворень в нашій країні покликана розпочата в Україні адміністративна реформа.

Її складовою частиною є *реформа адміністративного права*. Концепцію цієї реформи було розроблено провідними вченими-адміністративістами в 1998 р. В Концепції міститься змістовно узгоджена сукупність теоретичних і практичних ідей, висновків, положень і пропозицій, які покликані внести необхідні уточнення, доповнення та зміни як в доктринальний аспект, так і в нормативну систему адміністративного права України. В зазначеній Концепції підкреслено, що реформа має на меті:

по-перше, переосмислити принципові *науково-методологічні засади* цієї фундаментальної галузі українського права з урахуванням наслідків руйнування колишньої тоталітарно-державної системи і утвердження нових політико-ідеологічних та соціально-економічних орієнтирів історичного розвитку українського суспільства;

по-друге, *трансформувати зміст і систему чинного адміністративного законодавства* відповідно до потреб якісної зміни ролі адміністративного права у регулюванні взаємовідносин між державою і людиною, а також більш ефективного здійснення державного управління в різних сферах суспільного життя;

по-третє, сприяти більш ефективному використанню адміністративного законодавства як *основи правового супроводження самої адміністративної реформи*.

Політико-правовою основою реформи адміністративного права є Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. В ній закріплені всі основні принципи, що створюють ідеологічний фундамент цієї реформи. Це, зокрема, принципи: верховенства права (законності); рівності усіх перед законом; пріоритету закону у правовому регулюванні компетенції та порядку

діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб; судового захисту прав і свобод людини; незалежності суду при здійсненні своїх функцій.

Таким чином, адміністративне право за сферою реалізації - це право, передусім, державного управління, владного впливу держави на різноманітні суспільні процеси. Але таке визначення соціальної спрямованості адміністративного права не є повним і точним. Тим більше, що тривалий час в нашій країні у механізмі державного управління переважали адміністративно-командні методи, з якими і пов'язувалась роль і значення адміністративного права.

Нині потрібний принципово новий погляд на суспільне призначення адміністративного права. Він ґрунтується на визначенні Конституцією України головним обов'язком держави "утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина", а також встановленні принципу, згідно з яким саме "права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави" (ст. 3 Конституції України).

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади є визначення таких основних форм і напрямів діяльності зазначених органів, їх посадових осіб, які б забезпечували повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади і особи враховує статус останньої як такого суб'єкта управлінських відносин, перед яким виконавча влада кінець кінцем відповідальна за свою діяльність та її "людське вимірювання".

Обґрунтованість і перспективність такого підходу підтверджується практикою міжнародного співтовариства, що знайшло відображення в ряді положень міжнародно-правових актів. Вони не суперечать принципам і цілям діяльності будь-якої демократичної держави. Саме тому органи виконавчої влади повинні зважати не лише на статус громадянина, закріплений у

національному законодавстві, а й на положення відповідних міжнародно-правових актів. Певна річ, їх сприйняття і деталізація у національному законодавстві повинні відбуватись з урахуванням реальних, перш за все матеріальних, можливостей здійснення у повсякденному житті.

Викладене примушує і на доктринальному рівні, і на практиці переглянути традиційне в минулому визнання пріоритетності для виконавської діяльності держави завдань щодо організації управління суспільними справами.

Натомість сьогодні вирішального значення для виконавчої влади набувають завдання із виконання функцій щодо:

- а) створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод;
- б) надання населенню багатоманітних управлінських послуг;
- в) здійснення "внутрішнього" (тобто в сфері самої виконавчої влади) контролю за виконанням управлінськими органами, їх посадовими особами покладених на них обов'язків щодо забезпечення прав і свобод людини;
- г) вжиття відповідних заходів реагування у випадках адміністративного оскарження громадянами рішень дій та бездіяльності органів виконавчої влади діянь, що порушують права і свободи людини.

Виходячи з цього, суспільне призначення адміністративного права в сучасних умовах має визначатись на підставі поєднання завдань як регулювання управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, так і, переважною мірою, запровадження і регламентації дійсно демократичних взаємовідносин між цими органами і громадянами. А саме відносин такого типу, за яким кожній людині було б забезпечено (гарантовано) реальне додержання і охорона в сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення. Варто додати, що в межах другого напрямку роль адміністративного права пов'язана також зі створенням і функціонуванням адміністративної юстиції як форми спеціалізованого

судового захисту прав і свобод людини.

Практичне втілення в життя зазначеного нового погляду на суспільне призначення адміністративного права сприятиме істотному посиленню його ролі у формуванні громадянського суспільства і демократичної правової держави. При цьому утвердження нового соціального призначення адміністративного права має відбуватися шляхом запровадження у сфері виконавчої влади:

- незалежності здійснення функцій і повноважень виконавчої влади у межах, визначених Конституцією і законами України;
- пріоритетності законодавчої регламентації повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади;
- публічності і відкритості контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позицій дотримання поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;
- відповідальності органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами та іншими суб'єктами, права яких було порушено, та обов'язкового відшкодування заподіяної цим суб'єктам шкоди;
- ефективного процесуального механізму оскарження громадянами та іншими суб'єктами порушених прав як в межах системи органів виконавчої влади, так і судовим шляхом.