

*О. В. Клименко,  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії  
та історії держави і права і конституційного права,  
Академія муніципального управління*

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО Й ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: СПІЛЬНЕ Й ОСОБЛИВЕ

*У статті досліджується співвідношення адміністративного права і державного управління.*

*In article the parity of administrative law and the government is investigated.*

*Ключові слова: адміністративне право, державне управління.  
Key words: administrative law, the government.*

### ВСТУП

Адміністративне право займає особливе місце в системі правового регулювання, оскільки виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами в суспільстві. Йому властиві відповідні межі правового регулювання — діяльність державної виконавчої влади всіх рангів, суспільних відносин управлінського характеру, які складаються в цій сфері, внутрішня організаційна діяльність інших державних органів, пов'язаних з функцією управління, а також зовнішні організаційні відносини недержавних організацій, установ і підприємств.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою даної статті є визначення суті понять "адміністративне право" і "державне управління" шляхом порівняльного аналізу.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Аналізуючи наукову літературу, яка висвітлює проблематику даного

питання, необхідно відзначити роботи таких дослідників адміністративного права і державного управління, як Авер'янова В., Андрійко О., Полуховича В., Колпакова В., Ківалова С., Білої Л.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Адміністративне право охоплює широке коло суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій управління в процесі діяльності органів виконавчої влади. Найбільш тісний зв'язок адміністративне право має з державним правом, що становить основу всіх галузей права, включаючи адміністративне, і займає провідне місце. Норми адміністративного права стосуються майнових відносин, які базуються на адміністративній підпорядкованості однієї сторони іншій (наприклад, якщо не оплачений проїзд у трамваї), певні зв'язки є в адміністративного права із трудовим правом у сфері регулювання службових відносин. Так,

трудова праця визначає статус державного службовця як учасника трудового процесу, а норми державного права регулюють державно-службові відносини. Адміністративне право граничить із фінансовою, земельною, аграрною, цивільною й іншою галузями права. Таким чином, аналіз взаємодії адміністративного права з іншими галузями права дозволяє встановити, що його предметом є сфера державного управління. Іншими словами адміністративне право регулює суспільні відносини в сфері державного управління.

Адміністративне право (далі АП) — галузь права, норми якої регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі організації й реалізації виконавчої влади.

Норми АП: 1. Установлюють форми й методи державного управління. 2. Регламентують порядок утворення органів виконавчої влади, їхню компетенцію, повноваження й взаємини з іншими державними органами, суспільними об'єднаннями, підприємствами й громадянами. 3. Визначають правовий стан громадян, місцевих органів самоврядування, суспільних об'єднань й інших недержавних формувань у сфері управління. 4. Регулюють суспільні відносини в соціально-політичній, культурній й економічній сферах.

Завдання АП як галузі права: 1. Створення умов для ефективної діяльності виконавчої влади. 2. Забезпечення громадян, суспільних об'єднань і підприємств можливістю реалізації прав і свобод, здійснення яких пов'язане з функціонуванням виконавчої влади. Захист громадян і суспільства від адміністративної сваволі.

Предметом АП — є сукупність управлінських відносин, що виникають у процесі організації й діяльності виконавчої влади.

Для АП характерні наступні методи: 1. Приписи — установлення певного порядку дій, передбаченого відповідною адміністративно-правовою нормою. 2. Заборона певних дій під страхом застосування юридичних засобів впливу. 3. Дозвіл — надання можливості робити або не робити дії, передбачені відповідною адміністративно-правовою нормою [4, с. 84].

Цілі правового регулювання діяльності державної влади.

1. Створення умов для ефективної діяльності виконавчої влади.

2. Забезпечення громадян, суспільних об'єднань і підприємств можливістю реалізації прав і свобод, здійснення яких пов'язане з функціонуванням виконавчої влади.

3. Захист громадян і суспільства від адміністративної сваволі. Особ-

ливості адміністративно-правових відносин: 1. У якості однієї зі сторін виступає орган виконавчої влади (посадова особа), наділений управлінськими повноваженнями, правом приймати рішення, видавати нормативно-правові акти й застосовувати примусові заходи. 2. Адміністративно-правові відносини можуть виникнути з ініціативи однієї зі сторін, згода другої сторони не є обов'язковою. 3. Більшість спорів вирішуються в позасудовому порядку шляхом видання владного одностороннього розпорядження органом виконавчої влади [2, с. 135].

Адміністративно-правові відносини діляться: 1. Залежно від конкретних цілей виникнення на внутрішні (у системі виконавчої влади) і зовнішні (поза системою виконавчої влади). 2. За характером юридичних фактів на породжені правомірними або неправомірними діями. 3. За змістом на матеріальні (матеріальні норми права) і процесуальні (процесуальні норми права). Суб'єкти адміністративно-правових відносин — наділені державними владними повноваженнями органи й посадові особи й особи, на яких покладені обов'язки. Суб'єкти адміністративно-правових відносин: 1. Державні органи і їхні службовці. 2. Підприємства, установи, організації й суспільні об'єднання. 3. Громадяни України, іноземці й особи без громадянства.

Державне управління (далі — ДУ) — це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що опирається на владну силу. Визначальним фактором забезпечення раціональності, тобто доцільності, обґрунтованості й ефективності ДУ виступає соціальність — наповненість ДУ суспільними запитами й очікуваннями, реальним буттям людей.

Властивості державного управління: 1. У державному управлінні його керуючі впливи опираються на державну владу, підкріплюються й забезпечуються нею. 2. Поширюється на все суспільство, на кожен сферу діяльності суспільства, навіть за його межі, на інші суспільства людей у рамках проведеної державою міжнародної політики. 3. Об'єктивно, системно, організовано. Суб'єктом ДУ виступає не апарат, а держава як політико-правова організація суспільства, сукупність всіх громадян й інших жителів країни. ДУ — це управління в масштабі суспільства, покликане створювати й закріплювати законодавчо (або за допомогою інших юридичних актів), підтримувати,

забезпечувати й гарантувати практичну реалізацію певних умов для високоефективного й соціально-актуального ведення будь-яких видів людської діяльності. ДУ як складне соціальне явище багатоеlementно й багатомірне. ДУ суб'єктивно, це плід думок і дій людей, з іншої сторони, об'єктивно, наповнене об'єктивно необхідним змістом (мета й функції) і має об'єктивно доцільні форми (структура й процес). ДУ існує для того, щоб пізнавати потреби й інтереси керованих об'єктів, оцінювати й структурувати їх, здійснювати дії з їхнього практичного задоволення. Ланцюг соціального механізму формування й реалізації ДУ: потреби — інтереси — цілі — рішення (воля) — дії — результати. ДУ стосовно керованих об'єктів у широкому змісті можна розглядати як: суб'єкт управління (управлінська система); взаємодія (підсистема прямих і зворотних зв'язків); суспільна система (підсистема елементів суспільства, підлеглих ДУ) [3, с. 25].

У вузькому змісті перевага буде на боці суб'єкта, а об'єкти тільки сприймають його дії й трансформують їх у процес власного функціонування.

Особливості керуючих впливів ДУ й ті елементи ДУ, які пов'язані з їхнім формуванням і реалізацією:

1) момент цілеспрямування (вибір мети ідеального стану ресурсів й ін.).

2) організаційний (кількість людей для реалізації певної мети).

3) момент регулювання в рамках даної організації даних людей для досягнення конкретних цілей.

Правове регулювання державного управління — це діяльність держави з організації державних органів і встановленню правил їхнього функціонування (діяльності). Його призначенням є впорядкування цілеспрямування, функцій, організаційних структур й управлінської діяльності державних органів.

Предмет правового регулювання державного управління:

1) відносини між державою (її органами) і суспільством, завдяки яким формується державно-управлінський вплив;

2) відносини усередині держави, між його органами із приводу розподілу предметів їхнього ведення й державної влади, необхідної для управління ними (повноважень), тобто правовий статус державних органів взагалі й у сфері управління зокрема;

3) вольові відносини між людьми, залученими в державно-управлінські процеси — або через професійне несення державної служби, або при вирішенні яких-небудь своїх проблем в процесі

звернення в державні органи.

Метод правового регулювання — сукупність юридичних прийомів, засобів, способів впливу соціальних управлінських систем, що входять у державний апарат, на соціально-правову сферу в цілому й на складові її елементи.

Способи правового регулювання:

— позитивне зобов'язування — покладання на осіб прямого обов'язку робити певні позитивні дії;

— заборона — покладання на осіб обов'язку втримуватися від здійснення дій певного роду;

— дозвіл — надання особам права на свої власні активні дії.

Форми правового регулювання повинні бути погоджені як за своїм характером, так і за змістом; повинні створювати в сукупності систему правового регулювання державного управління: 1. Конституція держави — нормативний правовий акт вищої юридичної сили. 2. Закони, що визначають як статусні положення, так й юридичний порядок ведення тих або інших справ. 3. Укази й розпорядження Президента. Підзаконні правові нормативні акти — нормативні юридичні акти компетентних органів: а) загальні українські (постанови Уряду); б) загальні Автономної республіки Крим (акти глави уряду), обласних адміністрацій, адміністрацій Києва й Севастополя; в) відомчі (міністерство, комітет, служба, і т.д.); г) місцеві, у тому числі й органів місцевого самоврядування (устава міст і районів, устава органів місцевого самоврядування); локальні (внутріорганізаційні) — видаються державними органами й органами місцевого самоврядування з метою впорядкування своєї внутрішньої управлінської життєдіяльності (регламенти, положення, посадові інструкції). Структура правового регулювання повинна бути такою, щоб кожному з елементів ДУ була дана та права форма, що відповідає його сутності й призначенню й забезпечує його ефективну реалізацію: а) законодавче регулювання; б) нормативне визначення ряду елементів державного управління за допомогою органів районного й міського державного управління й місцевого самоврядування; в) внутрішнє підсистемне нормативне регулювання управлінських процесів, здійснюване органами виконавчої влади загальної й спеціальної компетенції; г) самоуправлінське регулювання в рамках невеликих територій, де можна безпосередньо виразити волю населення; д) правоохоронне регулювання управлінських процесів, що йде по лінії контрольних і правоохоронних органів, покликане гарантувати й захищати права й свободи лю-

дей, установлені принципи й інститути в державному управлінні [5, с. 72–28].

Державне управління — це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що опирається на владну силу. Об'єктивними основами державного управління варто назвати: 1. Природно-географічні умови. Кожен народ займає свою територію на земній кулі і природні властивості цієї території (грунт, клімат, рельєф, водні ресурси, географічне розташування й т.д.) диктують людям технології виробничої діяльності, що відповідають їм, і форми громадського життя. 2. Природно-суспільні умови, які сформувалися внаслідок тривалої взаємодії людини й природи. Географія розселення людей, типи місто- і будівлебудівництв, характер поселень, технології землеробства, види комунікацій, способи й прийоми праці й побуту, цінності гуртожитку, традиції, звичаї й менталітет. 3. Культурно-історична спадщина, що створена суб'єктивним фактором (свідомістю й діяльністю людей) і виступає на сьогодні об'єктивною життєвою опорою. Суспільні форми життєдіяльності людей: в Україні такі форми, як віче, собор, козаче коло, рада, артіль, громада, товариство і ін., що відрізняються колективістськими засадами. 4. Виробнича база — зі своєю технологією, спеціалізацією й кооперацією в рамках території певного співтовариства людей може й повинна розглядатися як об'єктивна даність. Реально вона являє собою єдину матеріальну (техногенну) основу існування суспільства. 5. Система економічних відносин — дана система з'єднує виробничу базу з людським потенціалом і забезпечує відтворення матеріальних продуктів, а також соціальних й інших послуг, необхідних для підтримки життєдіяльності суспільства й кожної окремої людини. 6. Соціальна сфера — складається зі специфічних соціальних інтересів, соціальних відносин у вузькому змісті слова, соціальної інфраструктури. 7. Духовна культура — має два зрізи — суб'єктивний, пов'язаний з тим, що духовність є прояв суб'єктивного фактора й об'єктивний, що відбиває матеріальне закріплення духовного, перетворення його в історичну спадщину. 8. Науково-технічний прогрес.

Будь-яке державне рішення видає людина, отже, це рішення несе суб'єктивний фактор і персоналізує собою свідомість у дії, певне злиття розумового й практичного процесів. Тобто свідомість і

діяльність. Система елементів суб'єктивного фактора: "потреби — інтереси — цілі — воля — норми — мотиви (установки) — стимули", у рамках цієї системи формується й реалізується ДУ.

Характеристики суб'єктивного в галузі ДУ: 1. Суб'єктивний фактор у своєму складі має елементи різного рівня розвитку потенціалу, що по-різному співвідносяться й взаємодіють між собою. 2. Розвиток суб'єктивного фактора являє собою складний процес, у якому всі елементи й властивості перетворюються нерівномірно, при суперечливому іноді впливі один на одного, вони по-різному й у неоднаковій мері відбивають об'єктивну дійсність, по-різному піддаються її впливу й настільки ж різні їхня власна стійкість, самостійність, здатність до змін. 3. Різні елементи й властивості суб'єктивного фактора з різною силою, цілеспрямованістю й раціональністю впливають на об'єктивну дійсність, наслідки впливу їх також різноманітні — від конструктивних, творчих до негативних, руйнівних.

Для державного управління системне подання його компонентів, елементів і їхніх взаємозв'язків має принципове теоретичне й методологічне значення. Особливості накладаються характером взаємозв'язків між суб'єктом і об'єктами державного управління, крізь що система суб'єктно-об'єктних залежностей характеризується в широкому й вузькому змісті слова. У широкому змісті: суб'єкт управління (державна як управлінська підсистема) — взаємодії (підсистема прямих і зворотних зв'язків) — суспільна система (підсистема компонентів суспільства, підданих державному управлінню). У вузькому змісті система суб'єктно-об'єктних залежностей містить у собі: суб'єкт управління — впливу — керовані об'єкти, де переважає на боці суб'єкта управління. Система суб'єктно-об'єктних залежностей спричиняє й припускає присутність трьох елементів: суб'єкта управління (СУ) або його окремого керуючого компонента (державного органа, посадової особи, учасника управління); створюваного й реалізованого їм керуючого впливу; об'єктів впливу у вигляді, головним чином, діяльності організацій, установ, підприємств, окремих громадян (у тому числі й тих, що входять до складу суб'єкта управління).

Механізм формування й реалізації державного управління — це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, за допомогою яких суб'єкт державного управління (його компоненти) "схоплює" по-

треби, інтереси й цілі суспільства в керуючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях і практично приводить їх у життя, опираючись на державну владу. Він може бути виражений через наступний ланцюг: "потреби — інтереси — цілі — рішення — дії — результати". Існування, розвиток, зміст і форми, напрями й зміст удосконалювання ДУ визначаються об'єктивними потребами суспільства. Суспільні потреби в управлінні проявляють себе, насамперед, як управлінські інтереси людей, їхніх колективів, спільностей, у цілому суспільства. Об'єктивні потреби в управлінні, виражені через управлінські інтереси, породжують і спричиняють управлінські цілі. Цілі управління закріплюються в управлінських рішеннях — соціальних актах, у яких у логічній формі виражені дії управлінських ланок, необхідні для досягнення поставлених цілей. Щоб рішення практично здійснювалися, потрібні конкретні дії по практичній реалізації відповідних рішень. Реалізація керуючих впливів, виражених в управлінських рішеннях, приводить до певних результатів керування, які складаються в задоволенні суспільних потреб у державному управлінні.

Принцип ДУ являє собою закономірність, відношення або взаємозв'язок суспільно-політичної природи й інших груп елементів державного управління (системи онтологічних елементів), виражену у вигляді певного наукового положення, закріпленого в більшості своїй правом і застосовуваного в теоретичній і практичній діяльності людей по управлінню.

## ВИСНОВОК

Отже, адміністративне право — це інструмент за допомогою якого здійснюється державно-владна управлінська діяльність. Це засіб закріплення в нормативно-правових актах основ, цілей, задач, методів державного управління, засобів його організації.

## Література:

1. Коментар до Конституції України. — К., 1996.
2. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. — М.: Юридическая литература, 1990.
3. Атаманчук Г.В. Управление: социальная ценность и эффективность. — М.: РАГС, 1995.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право: учебник. — М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996.
5. Пикулькин А.Б. Система государственного управления. — М., 1997.

Стаття надійшла до редакції 31.03.2011 р.