

Зміст

ПЕРЕДМОВА	4
-----------------	---

Розділ 1

СОЦІАЛЬНА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема 1: Витоки адміністративного права	7
Тема 2: Формування адміністративного права у Східній Європі	15
Тема 3. Сучасні підходи до визначення поняття адміністративного права	24

Розділ 2

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема 4: Сфера дії адміністративного права.....	34
Тема 5: Характеристика адміністративного права як самостійної галузі права.....	43
Тема 6: Місце адміністративного права серед інших галузей права	50

Розділ 3

ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема 7: Адміністративно-правові відносини	66
Тема 8: Учасники адміністративно-правових відносин.....	75
Тема 9: Адміністративне право в громадянському суспільстві	85

ПІСЛЯМОВА	91
-----------------	----

СЛОВНИК-ДОВІДНИК	92
------------------------	----

ПЕРЕДМОВА

Досліджуючи сутність адміністративного права слід розуміти що адміністративне право як явище своїми коріннями сягає зародження філософської думки. Мислитель пізнаючи навколишній світ і відшукуючи місце людини в ньому, намагався своїм розумом осягнути закони за якими існує все навколишнє. Закони природи – незмінні, абстрактні моделі які через призму людського світосприйняття описують реальну, осягнути людиною дійсність. Ці закони пояснюють соціальні, політичні, економічні та інші сторони буття людства. Тому в таких моделях слова, термін, дефініція, поняття відіграють роль елемента формули, яка регулює певні відносини. Фактично все право, вся його внутрішня сутність – адміністрування, управління. А сутність адміністративного права – це філософія адміністративного права.

Перш за все для правильного розуміння сутності адміністративного права потрібно розставити певні межі, певні сигнальні точки у вигляді термінів на які будемо опиратися. Кожен термін має своє навантаження, свої особливості. Але потрібно дійти до певного знаменника.

Процес розпаду Радянського союзу на поч. 90-х років мав об'єктивним наслідком появу на політичній карті світу нових держав. Соціальні катаклізми, які викликали економічний колапс, призвели до культурного, морально-етичного занепаду, а також до виродження права.

Відсутність чіткого розмежування публічних і приватних відносин, необдумане запозичення норм права у недосконалу пострадянську суспільну систему призвели до відсутності єдиного тлумачення правових норм. Недосконалістю правових норм скористалися насамперед ті верстви суспільства, у яких зосереджувалися владні важелі. За цих обставин корупція „телефонне право”, „білокомірцева злочинність” стали на заваді всіх суспільних перетворень, і, відповідно, тими факторами, які зводять нанівець усі інноваційні зміни.

Ідеологічні засади радянської системи права не витримали перевірки часом. Ієрархічний підхід до побудови адміністративного права як галузі права, яка охоплює всі сфери суспільного життя, виявився хибним. Виродження права в жорстке управління суспільством за допомогою владних

приписів та адміністративних покарань призвело до повного колапсу та занепаду країни. Адміністративна відповідальність пересічних громадян за малозначні діяння на фоні тотального нехтування приписами законів з боку представників влади та місцевих органів самоуправління спричинила правовий нігілізм і деградацію суспільства. Сьогодні «нові» способи реанімувати норми та підходи до правопорядку у сфері державного управління призводять до подальшого поглиблення кризових явищ у суспільстві.

Одним із напрямів зовнішньої політики Україна визначила входження до європейських структур з метою створення високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Держава і громадянин мають один перед одним як права, так і обов'язки. Основа демократичного розвитку – відповідальність особи перед суспільством, і держави перед громадянами. Гармонізація законодавства – перший крок до громадянського суспільства.

Розділ 1

СОЦІАЛЬНА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Перший розділ навчального посібника – «Соціальна природа адміністративного права» присвячений розкриттю витоків і з'ясуванню сутності адміністративного права. Без цього не уявляється можливим розуміння самого механізму адміністративно-правового регулювання відносин у державі.

Суспільно-політичні, економічні та правові умови, в яких опинилися Європейські держави на початку другого тисячоліття від Різдва Христового, спонукають прогресивних учених звернутися до надбань минулих років.

Аналізуючи становлення адміністративного права, вчені виділили три його етапи. Так, з найдавніших часів розпочався перший етап становлення адміністративного права, що характеризувався виникненням основ державного управління на ранніх етапах розвитку суспільства та охоплював період його остаточного формування аж до початку ХХ ст.

Другий етап ознаменувався радянською добою, яка суттєво вплинула на зміну принципів і методів державного управління та створила окрему (радянську) школу адміністративного права.

Визначальною подією третього етапу стало здобуття Україною незалежності та відповідна зміна курсу державного управління в бік демократизації державно-владних відносин. Цей етап триває й до сьогодні, коли стоїть питання логічного завершення адміністративно-правової реформи, що, можливо, стане завершенням і самого третього етапу розвитку адміністративного права. Ми можемо констатувати появу фінансового, поліцейського (правоохоронного), інформаційного права, які, багато в чому копіюючи методи адміністративного права, привносять у нього правовідносини і знання з економіки, військової справи та комп'ютерних технологій.

Тема 1: Витоки адміністративного права

1. *Співвідношення управління і права.*
2. *Римське право (jus civile) як джерело адміністративного права.*
3. *Історія адміністративного права.*

Співвідношення управління і права

Наука управління – одна з найдавніших наук. Саме роздуми перших учених про управління і справедливість: зумовили появу вчення про управління в різних країнах Стародавнього Світу: Єгипті, Індії, Китаї, Вавилоні, Греції тощо; стали предметом наукових пошуків батька історії Геродота – першого вченого-історика, який дослідив історію Європи та Азії; сприяли появі громадянського права як права, що виражає волю громади, основи народовладдя.

Управління виникає тоді, коли суспільство досягає певного рівня розвитку. Воно є результатом піднесення матеріальної та духовної культури соціуму. Управління має тривалу історію, супроводжує людину з перших кроків її соціального розвитку¹. Вивченню питань підвищення ефективності управління, удосконалення адміністративно-територіального розподілу України присвячували свої праці правознавці, історики, соціологи, економісти й інші фахівці. Це свідчить про актуальність дослідження адміністративного права як науки та суспільного явища в цілому.

Термін «адміністрування» є синонімом терміну «управління». Юридичну основу управління вивчає така галузь права, як адміністративне право. Адміністративне право – система правових норм щодо забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративне право є складовою публічного права. У свою чергу, публічне право разом із приватним правом є складовими громадського (цивільного, суспільного) права. «Адміністрація (від лат. administration, administratio – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя»².

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 15.

² Юридична енциклопедія / [редкол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.

Дискусія, яка розгорнулася навколо понять «управління» і «право», спонукає до творчого пошуку представників різних напрямів науки – управлінців, економістів, юристів, істориків, філософів. Аналіз доробку вітчизняних і зарубіжних авторів свідчить про значущість цього питання і для науки, і для практичної діяльності. Дефініція «право» є похідною від «управління» в контексті «правління», «правити», тобто щось коригувати. Коригувати, виправляти, робити правильно – означає ґрунтуватися на праві, на загальнообов'язкових правилах поведінки (нормах права). Право – інструмент управління. Для здійснення управління певному керівникові (правителеві) потрібна була структура, котра допомагала б йому у цій діяльності. Така структура отримала назву «адміністрація» (від лат. *administratio* – керування, управління) – розпорядчі органи державного управління³.

Право та управління, зберігаючи свою специфіку, перебувають у динамічному взаємозв'язку, активно впливають одне на одного, причому в праві відображаються основні закономірності управління, а закономірності розвитку права використовуються для вдосконалення управління. Такий висновок сьогодні особливо актуальний для нашого суспільства, яке перебуває на етапі реформування, суть котрого – перетворення Української держави у правову. Соціальне управління (включаючи державне) і право, постійно взаємодіючи, розвиваються залежно один від одного. По-перше, управління спрямоване на реалізацію норм права, втілення правових, нормативних установок у реальну поведінку людей і організацій. По-друге, право використовується як один із найбільш дієвих засобів управління. По-третє, саме управління є найважливішим об'єктом правового регулювання⁴.

Управління як суспільне явище виникає з появою людського суспільства. Сімейне, громадське, а потім і державне управління завжди перебували в полі зору філософів. У працях античних філософів Сократа (470–399 рр. до н.е.), Платона (428–348 рр. до н.е.), Арістотеля (384–322 рр. до н.е.), Ульпіана (бл. 170–228 рр. н.е.) закладено основи наукового осмислення проблем управління. У середні віки Ф. Аквінський, М. Макиавеллі, Т. Гобс, а також Д. Дідро та Ж.-Ж. Руссо розробляли теорії соціального управління. Ці праці є вихідними для дослідження питань створення нових ефективних моделей побудови демократичного суспільства. «...Філософія права покликана виконувати ряд істотних загальнонаукових функцій методологічного, гносеологічного й аксіологічного характеру як в аспекті міждисциплінарних зв'язків

³ Словник іншомовних слів / [за ред. О.С. Мельничука]. – К., 1975. – С. 23.

⁴ Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

юриспруденції з філософією й рядом інших гуманітарних наук, так і в самій системі юридичних наук»⁵.

Філософія права розвивається і сьогодні, так само як і тисячі років тому, постійно впливаючи на трансформацію сучасного права. Філософське дослідження буття адміністративного права передбачає з'ясування його субстанції, тобто тієї першооснови, яка становить сутність цього соціального явища. Аналіз субстанції дає можливість зрозуміти сутність явища. Адміністративне право як об'єктивна реальність має внутрішню єдність основних елементів, що перебувають у постійному розвитку⁶.

Римське право (jus civile) як джерело адміністративного права

Найбільшим надбанням Стародавнього Риму стало право як основа існування суспільства, в якому закон є домінантою. У світі Східних деспотій право мав тільки правитель, і він керував своїми підданими за допомогою військової сили, а закон був лише інструментом для здійснення одноосібної влади. Натомість право в Стародавньому Римі було верховною владою, якій підпорядковувались усі громадяни незалежно від свого статусу. Як зазначає В. Нерсесянц, наявність і взаємозв'язок свободи, рівності і справедливості є необхідною умовою для існування права⁷. У Стародавньому Римі панувало верховенство права, а закон виражав волю головного носія права – громадян, народу. «Публічне право – це те, що стосується становища держави; приватне – це те, що стосується користі окремих осіб; існує корисне в суспільному відношенні й корисне в приватному відношенні»⁸. «Основи цивільного публічного права базуються на суспільному договорі між верховною владою та суспільством і полягають у визначенні відносин, які мають на меті суспільну користь. Зміст цивільного публічного права визначається повноваженнями верховної влади, зокрема: 1) управлінням суспільством через прийняття законів для громадян; 2) встановленням особливостей державної служби («публічних посад») – порядку вступу до неї, проходження

⁵ Нерсесянц В.С. Філософія права : учебник для вузов / В.С. Нерсесянц. – М. : ИНФРА•М-НОРМА, 1997. – С. 16.

⁶ Юсупов В.А. Філософія адміністративного права : монографія / В.А. Юсупов. – Волгоград : Изд-во Волгоград. ин-та экономики, социологии и права, 2009. – С. 22.

⁷ Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д-ра юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. – М. : НОРМА, 2001. – 832 с.

⁸ Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Г Дигесты Юстиниана : учеб. пособ. – М. : Зерцало, 1997. – 570 с.

та звільнення; 3) захистом суспільства від зовнішньої небезпеки (питання війни та миру, встановлення дипломатичних відносин між різними країнами тощо)»⁹.

Більшість праць з римського права присвячено римському приватному праву. Перша відома науці згадка про це міститься у вислові давньоримського юриста Ульпіана, згідно з яким «вивчення права розпадається на дві частини: публічне і приватне (право). Публічне право, яке (стосується) до становища римської держави, приватне, яке (відноситься) до користі приватних осіб» (§ 2. Книга перша. Титул I «Про правосуддя і право» (*De ius ti tia et iure*)¹⁰. «Право, котре кожний народ сам для себе встановив, є його власним правом і називається громадянським правом, тобто власним правом, властивим самим громадянам. Закон є те, що народ римський повелів і постановив»¹¹. «До цивільного приватного права входять відносини, які виникають при веденні окремою особою справ для своєї користі, що впливає з таких можливостей, визначених природним правом, як укладання договорів, набуття і володіння речами, вступ до шлюбу, народження та виховання дітей тощо»¹².

Цікавим є факт, що поняття *jus civile* значною мірою є саме правом громадянським, тобто правом, яке регулює громадські відносини. Право у Стародавньому Римі розглядалося як інструмент народовладдя в усіх проявах: адміністративних, господарських, договірних і навіть сімейних відносинах. Воно забезпечувало ефективне функціонування римської цивілізації, її правонаступників. Отже, ми можемо з упевненістю констатувати, що римське право – еталон (модель) для сучасного права.

Конституція України гарантує ряд прав і свобод: право на життя та захист свого життя; право на здоров'я, працю, соціальний захист і відпочинок; право на свободу та особисту недоторканність; право на рівність перед законом; право на вільний розвиток особистості; право на свободу думки і слова, на свободу світогляду і віросповідання; право на освіту; право на об'єднання в організацію; інші права і свободи¹³. Аналізуючи текст Конституції, можна зробити висновок, що пріоритет сьогодні належить особистому аспекту в

⁹Золотницький В. Сокращение естественного права, выбранное из разных авторов для пользы российского Общества / В. Золотницький. – СПб., 1764. – С. 87.

¹⁰Дигесты Юстиниана: избранные фрагменты / пер. и примеч. М.С. Перетерского ; отв. ред. Е.А. Скрипилев. – М. : Наука, 1986. – С. 157.

¹¹Памятники римского права : Законы XII таблиц. Институции Г Дигесты Юстиниана : учеб. пособ. – М. : Зерцало, 1997. – 570 с.

¹²Банчук О.А. Публічне і приватне право: історія українських вчень та сучасність / О.А. Банчук. – К. : Конус, 2008. – 184 с.; Золотницький В. Сокращение естественного права, выбранное из разных авторов для пользы российского Общества / В. Золотницький. – СПб., 1764. – С. 87.

¹³Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.