19. Никитченко Н.В. До питання розмежування природи контрольних правовідносин у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1(2). С. 73–76.

20. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Голос України*. 2003. № 49.

21. Щербина В.С. Господарське право : підруч. 4-те вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2009. С. 30–33.

22. Косенко О. Правові аспекти здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. *Міністерство юстиції України*. URL: <http://old.minjust.gov.ua/24659>.

23. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Курс лекцій. Москва : БЕК, 1994. Т. 1. 301 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.5-1.31>

ЗОЛОТАРЬОВА Н.І.

ВПЛИВ ЗМІН У ПРЕДМЕТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА НА ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ»

Наголошено, що адміністративне право як галузь публічного права покликане насамперед регулювати управлінські відносини в сфері реалізації публічної влади.

Визначено, що державно-управлінська діяльність має перетворюватися з адміністративно-владної на діяльність, що забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах з державою і зорієнтована на надання громадянам управлінських послуг. У зв'язку з цим необхідно зміцнити адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян, запровадити адміністративну юстицію в Україні. Суспільні відносини, що виникають у цій сфері, також є частиною предмету адміністративного права.

З'ясовано, що з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та запровадженням в Україні місцевого самоврядування управління здійснюється як державними органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що предмет адміністративного права складається з таких груп однорідних суспільних відносин: відносини державного управління у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності; управлінські відносини в системі та структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; управлінські відносини, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів, а також діяльності в адміністрації державних підприємств, установ та організацій; управлінські відносини, пов'язані з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям; відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також наданням їм різноманітних управлінських послуг; відносини, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів; процесуальні відносини щодо поновлення адміністративним судом прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права; відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб.

Ключові слова: управлінські відносини, державне управління, суспільні відносини, громадяни.

It is emphasized that administrative law, as an area of public law, is intended, first of all, to regulate administrative relations in the sphere of public authority. It has been determined that the state-administrative activity should be transformed from the administrative-governmental activity into an activity that provides priority to the rights of a person in his relations with the state and is oriented towards providing citizens with administrative obedience. In this regard, it is necessary to strengthen the administrative and legal protection of citizens' rights and freedoms, and to introduce administrative justice in Ukraine. Public relations in this area are also part of the subject of administrative law. It has been found out that with the division of state power into legislative, executive and judicial and introduction of local self-government in Ukraine, it is carried out by both state executive bodies and local self-government bodies. It is concluded that the subject of administrative law consists of the following groups of homogeneous social relations: relations of public administration in the sphere of economy, socio-cultural and administrative-political activity; management relations in the system and structure of state executive bodies and local self-government bodies; management relations, which are formed in the process of internal organization and activity of the apparatus of other state bodies, as well as activities in the administration of state enterprises, institutions and organizations; management relations related to the exercise of the functions and powers of the executive, delegated by the state to local self-government bodies, public organizations and other non-governmental institutions; relations that arise in connection with the provision of executive bodies and local self-government bodies with the realization and protection of citizens' rights and freedoms, as well as providing them with various management services; relations arising in connection with the organization and activity of administrative courts; procedural relations concerning the restoration by the administrative court of the rights and freedoms of citizens and other subjects of administrative law; relations arising from the application of administrative liability measures for individuals and legal entities.

Key words: *management relations, public administration, public relations, citizens.*

Вступ. У вітчизняному правознавстві традиційно вважалося, що адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює однорідні суспільні відносини в сфері державного управління, яке організовує і спрямовує у визначеному законодавством напрямі суспільні процеси.

Стан дослідження. У виданих останнім часом підручниках та навчальних посібниках автори формують поняття адміністративного права, однак ці матеріали певною мірою несуть на собі відбиток минулих часів, де адміністративне право можна сказати не регулювало, а супроводжувало регулювання державного управління партійно-політичними нормами. Перехід до ринкових умов господарювання, а також здійснення державної влади на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову майже у всіх країнах, що були утворені на території Радянського Союзу, що розпався, змінило відношення до адміністративного права, однак як українські, так і інші автори наукових праць у галузі адміністративного права звертають увагу лише на державно-управлінський аспект предмету його регулювання або на його зміст як регулювання виконавчої влади: правозахисну, організаційну, щодо надання управлінських послуг тощо.

Результати дослідження. Так, Д.М. Овсянко дає визначення адміністративного права, відразу сприймаючи як аксіому те, що воно регулює суспільні відносини виконавчої влади.

«Адміністративне право, – пише він, – одна із самостійних галузей права, яка являє собою сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері виконавчої влади (державного управління)» [1, с. 3].

Не можемо також повністю погодитися з визначенням поняття адміністративного права, яке представлено в підручнику А.П. Альохіна, А.А. Кармолицького та Ю.М. Козлова, які, на наш погляд, відтіняють лише частину предмету правового регулювання, а саме – державно-управлінську діяльність. Адміністративне право, на їхній погляд, – це галузь російської правової системи, яка являє собою сукупність правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку та з приводу практичної реалізації виконавчої влади (у більш широкому розумінні – в процесі здійснення державно-управлінської діяльності) [2, с. 31].

Не дивлячись на глибокий аналіз предмету регулювання адміністративного права професором Ю.О. Тихомировим, визначення, що формулюється ним, також не може цілком задовольнити. «У сучасних умовах, – пише він, – адміністративне право покликане виконувати не одну, а чотири функції – організація та здійснення державного управління, державне регулювання, захист публічних інтересів і самореалізація прав громадян у сфері державного управління».

Однак, зробивши правильний підхід до визначення, він все-таки дає не зовсім повне поняття адміністративного права. «Адміністративне право як галузь права, – пише він, – це система правових норм, що видаються органами для організації і функціонування державного управління, регулювання функціонально юридичних режимів, забезпечення юрисдикційно-охоронювальної діяльності та участі громадян» [3, с. 79].

Аналіз цього визначення дає можливість звернути увагу на деякі неточності. Як в Росії, так і в Україні пріоритет надається нормам адміністративного права, визначеним у законі, але тут автор надає перевагу нормам, що видаються органами виконавчої влади, причому ці норми встановлюють порядок управління, функціонально-юридичні режими, але вони є також основними в регулюванні юрисдикційно-правоохоронної діяльності.

В.К. Колпаков у підручнику «Адміністративне право України» також визначає предмет адміністративного права як сукупність відносин, які складаються в сфері державного управління. Однак, не дивлячись на визначені ним особливості цих відносин, такі як виникнення їх тільки в результаті державно-управлінської (владної діяльності), обов'язковості участі в них виконавчо-розпорядчих органів держави, та те, що вони є наслідком свідомої, цілеспрямованої, вольової діяльності від імені держави, визначення не охоплює відносини, що виникають у зв'язку із змінами суспільно-економічної формації та демократичними перетвореннями в країні [4, с. 53–54].

Демократичні перетворення в Україні викликають об'єктивну необхідність певного переосмислення предмета цієї галузі права. Об'єктивними передумовами вироблення нового підходу до предмета та адміністративного права є запровадження місцевого самоврядування, перехід економіки України до ринкових відносин, забезпечення пріоритету прав і свобод громадян.

Адміністративне право як галузь публічного права покликане насамперед регулювати управлінські відносини в сфері реалізації публічної влади. Отже, необхідно визначити види управлінських відносин, пов'язаних з реалізацією публічної влади.

У минулому існувало чотири основні види державної діяльності: діяльність представницьких органів державної влади, державне управління, правосуддя, прокурорський нагляд. Отже, управління з боку публічної влади було тільки державним.

З поділом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та запровадженням в Україні місцевого самоврядування управління здійснюється як державними органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування. Причому як державному управлінню, так і управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публічність, організаційна спрямованість, визначеність в законі меж діяльності.

Ці види управління відрізняються один від одного лише за суб'єктами та характером джерел їхнього регулювання. У той же час вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їхніх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків.

Викладене дає підстави оновити наукове уявлення про предмет адміністративного права, розширити сферу суспільних відносин, що підлягають його регулюванню. Зокрема, адміністративне право України має регулювати відносини у зв'язку з реалізацією виконавчої влади (управління) з боку не тільки держави, а й органів місцевого самоврядування.

Перехід економіки України до ринкових умов господарювання відповідним чином вплинув і на зміст державного управління у цій сфері. Якщо у справі захисту прав і свобод громадян, охорони громадського порядку та у деяких напрямках адміністративно-політичної діяльності державно-управлінський вплив посилюється, то сфера економіки більше потребує дерегуляції економічних процесів з боку держави і використання відповідних важелів ринкової саморегуляції.

Державно-управлінська діяльність має перетворюватися з адміністративно-владної на діяльність, що забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах з державою і зорієнтована на надання громадянам управлінських послуг. У зв'язку з цим необхідно зміцнити адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян, запровадити адміністративну юстицію в Україні. Суспільні відносини, що виникають у цій сфері, також є частиною предмету адміністративного права.

Традиційно важливою частиною цієї галузі права є інститут адміністративної відповідальності – засіб державного примусу, який використовується для боротьби з неправомірними діями фізичних і юридичних осіб.

Слід зробити висновок, що предмет адміністративного права складається з таких груп однорідних суспільних відносин:

а) відносини державного управління у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності;

б) управлінські відносини в системі та структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (включаючи відносини державної і муніципальної служб);

в) управлінські відносини, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, Секретаріату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України тощо), а також діяльності в адміністрації державних підприємств, установ та організацій;

г) управлінські відносини, пов'язані з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям;

д) відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також наданням їм різноманітних управлінських послуг;

е) відносини, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів (тобто у сфері адміністративної юстиції);

є) процесуальні відносини щодо поновлення адміністративним судом прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

ж) відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб.

Висновки. Таким чином, з огляду на зміст його предмета адміністративне право слід визначити як галузь права (систему правових норм), яка з метою забезпечення належного захисту прав і свобод людини і громадянина, виконання функцій держави регулює суспільні відносини у зв'язку з реалізацією:

1) виконавчої влади у сфері функціонування держави та органів місцевого самоврядування;

2) делегованих державою функцій і повноважень виконавчої влади;

3) внутрішню організаційну діяльність всередині інших державних органів, органів місцевого самоврядування, адміністрацій державних підприємств, установ і організацій;

4) права на управлінські послуги;

5) відповідальності у сфері державного управління.

Враховуючи викладений підхід до предмета адміністративного права та застосовуючи його у практиці правового регулювання, необхідно зближувати поняття адміністративного права і системи законодавства в Україні із світовою адміністративною наукою і правом.

Втім зміни, які з часом відбудуться в адміністративному праві як галузі права, повинні вплинути на учбовий матеріал, який буде складати навчальну дисципліну «Адміністративне право України». Домінуючими темами курсу адміністративного права стануть теми, що розкривають сутність не тільки державного управління у відповідних сферах і секторах, а передовсім державне регулювання в них.

На наш погляд, треба глибше вивчати правові інститути, що регулюють порядок надання окремих видів управлінських послуг громадянам органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Потрібно повніше викладати навчальний матеріал, що стосується окремих адміністративно-правових режимів (наприклад, режиму надзвичайного стану, воєнного стану, митних режимів тощо).

Особливу увагу треба приділити викладенню тем з адміністративно-процесуального права, зважаючи на розвиток адміністративного процесу, появу в недалекому майбутньому Адміністративного процесуального та Адміністративного процедурного кодексів.

Серцевиною дисципліни адміністративного права, на нашу думку, стануть теми, присвячені вивченню правовідносин між органами виконавчої влади та громадянами, в яких буде розкриватися порядок створення організаційних умов для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Овсянко Д.М. Административное право : учебное пособие / под. ред. Г.А. Туманова. Москва : Юристъ, 1997. 448 с.

2. Альохин А.П., Кармлицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва : Зерцало, 1997. 296 с.

3. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва : Юринкомцентр, 1998. 652 с.

4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

УДК 352: 322

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.5-1.32>

ЗОЛОТОНОША О.В.

ІСТОРИЧНІ РЕТРОСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню та розкриттю ретроспектив теорії місцевого самоврядування. Визначаються етапи його становлення на теренах незалежної України. Доводиться значимість місцевого самоуправління для подальшого суспільного й державного розвитку країни. Констатується неналежний стан розбудови місцевого самоврядування за роки незалежності України. Здійснено історико-правовий аналіз становлення законодавчого регулювання місцевої влади в Україні. Визначено, що синтез державного і громадського у самоврядуванні є важливим для суспільства, оскільки не відбувається роздвоєння влади, яке може супроводжуватися політичною нестабільністю, відкриваються можливості для населення брати участь в управлінні громадсько-державними справами; ліквідується розрив між суспільством і державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава більшою мірою входить у курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного кожної людини та суспільства загалом; управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється на єдиний процес творення. З'ясовано, що в Україні важливий інститут громадянського суспільства почав формуватися в світовій ліберально-політичній думці у першій половині XIX ст. Утілення ідеї місцевого самоврядування знайшло свій вияв у формуванні крайових представницьких органів Галичини та Буковини в складі Австрійської імперії другої половини XIX – початку XX ст., а також земств в українських губерніях Лівобережжя та Півдня України. Зроблено висновки, що розвиток органів місцевої влади пройшов велику кількість етапів і продовжується зараз. Інститут місцевого самоврядування є невіддільною частиною сучасної демократичної держави. Він представляє собою сукупність органів і механізмів, з одного боку, а також принципів і методів – з іншого, за допомогою яких громадяни реалізують право на управління і вирішення публічних справ на найближчому для себе рівні. Відповідно, з метою подальшого реформування треба зробити низку кроків. Це дасть можливість забезпечити безповоротність змін і успіх.

Ключові слова: місцеві органи влади, самоврядування, громада, громадянське суспільство, децентралізація, реформування, виконавча влада.

The article is devoted to the research and disclosure of the retrospective of the theory of local self-government. The stages of its formation on the territory of independent Ukraine are determined. The importance of local self-government for the further social and state development of the country is proved. The state of development of local self-government during the years of Ukraine's independence has been ascertained.