

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
Кафедра адміністративного права

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ

Посібник для підготовки
до зовнішнього незалежного оцінювання

За загальною редакцією
кандидата юридичних наук, доцента *Н. Б. Писаренко*

Харків
«Право»
2019

Колектив авторів:

І. М. Балакарева – розділ 2, п. 2.3; розділ 5, п. 5.3; *М. І. Белікова* – розділ 9, пп. 9.1, 9.2, п. 9.3 (спільно з Н. Б. Писаренко); *І. В. Бойко* – розділ 5, пп. 5.1, 5.2; розділ 6, п. 6.3; розділ 7; *Я. С. Зелінська* – розділ 12, пп. 12.4, 12.5; *О. Т. Зима* – розділи 3, 4; розділ 6, пп. 6.1, 6.4; *М. С. Ковтун* – розділ 10, п. 10.4; *Д. В. Лученко* – розділ 2, п. 2.1, п. 2.2 (спільно з Н. Б. Писаренко); розділ 6, пп. 6.2, 6.5; *О. О. Марченко* – розділ 12, пп. 12.1, 12.3, 12.6, 12.7, п. 12.8 (спільно з В. О. Спасенко); *Н. Б. Писаренко* – розділ 1; розділ 2, п. 2.2 (спільно з Д. В. Лученком); розділ 9, п. 9.3 (спільно з М. І. Беліковою); розділ 12, п. 12.2; *О. М. Соловійова* – розділ 6, п. 6.6; розділ 8; *В. О. Спасенко* – розділ 12, п. 12.7, п. 12.8 (спільно з О. О. Марченко); *В. А. Сьоміна* – розділ 11; *С. А. Федчишин* – розділ 10, пп. 10.1, 10.2, 10.3

Адміністративне право України. Адміністративне судочинство в Україні : посіб. для підгот. до зовн. незалеж. оцінювання / [І. М. Балакарева, М. І. Белікова, І. В. Бойко та ін.] ; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. – Харків : Право, 2019. – 190 с.

ISBN 978-966-937-703-6

У посібнику зосереджено увагу на ключових питаннях адміністративного права й адміністративного судочинства, що виносяться на зовнішнє незалежне оцінювання студентів, які навчаються за спеціальностями «Право» та «Міжнародне право». Посібник складається з 12 розділів, викладених у чіткій послідовності відповідно до Програми другого блоку єдиного фахового вступного випробування, затвердженої наказом Міністерства освіти і науки України від 28 березня 2019 р. Матеріал подано стисло, із акцентом на інформацію, знання і розуміння якої допоможе успішно виконати тестові завдання, що пропонують під час випробування. За текстом – посилання на нормативно-правові акти, використані для формування відповідей на питання Програми. Наприкінці посібника список додаткової літератури, до якої можна звернутися при підготовці до випробування.

Розраховано на студентів, які готуються до виконання тестових завдань, що пропонують у ході зовнішнього незалежного оцінювання.

УДК 342.9+347.998.85](477)(075)

© Балакарева І. М., Белікова М. І., Бойко І. В. та ін., 2019

© Видавництво «Право», 2019

ISBN 978-966-937-703-6

РОЗДІЛ 1

Адміністративне право як галузь публічного права

1.1 Основоположні категорії адміністративного права

Будучи галуззю права публічного, *адміністративне право* являє собою сукупність норм, що спрямовано на регламентацію відносин між приватними особами та суб'єктами влади, яких уповноважено на реалізацію *публічного адміністрування*.

Поняття *публічного адміністрування* не так давно стало широко вживаним в адміністративного праві. Прийшло воно на заміну поняттю «державне управління» й має, порівняно з останнім, значно ширше змістове наповнення. Так, цим поняттям охоплюється не тільки управлінська діяльність, що виявляється, насамперед, у керуючому (часто із використанням примусових заходів) впливі суб'єктів влади на поведінку приватних осіб з тим, щоб вона (поведінка) відповідала нормативним вимогам. Цим поняттям охоплюється й так звана «сервісна» діяльність, яка так само ґрунтується на нормативних положеннях, виконується у порядку, що ними визначено, але спрямована на забезпечення здійснення приватними особами їх прав, свобод та інтересів.

Представників влади, уповноважених на реалізацію публічного адміністрування, називають *суб'єктами публічного адміністрування* або, якщо намагаються підкреслити їх чисельність й, одночасно, єдність завдань, що перед ними постають, – *публічною адміністрацією*.

У Розділі 4 посібника запропоновано визначення поняття «суб'єкти публічного адміністрування», надано класифікацію суб'єктів, розкрито особливості статусу кожного із них. В цій частині посібника відзначимо, що під *суб'єктами публічного адміністрування* розуміємо органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, у певних випадках, інших суб'єктів, що створені у по-

рядку та у формах, передбачених законом, й наділені владними повноваженнями, реалізація яких спрямована на здійснення публічного адміністрування.

Суб'єкти публічного адміністрування, представляючи державу або територіальні громади, через свою діяльність прагнуть задоволення так званого публічного інтересу. Визначення такому інтересу намагаються надати правники – представники різних галузевих юридичних наук. Особливо цікавими виглядають розвідки, що здійснюють у відповідному напрямку сучасні конституціоналісти й адміністративісти.

Не вдаючись до наукових дискусій, пропонуємо *публічний інтерес* сприймати як збалансовану сукупність усвідомлених суспільством об'єктивних потреб та потреб державної влади, які зумовлені їх взаємозалежністю та історичними особливостями розвитку. Так, зазначеною категорією, без сумніву, можна охопити потреби у дотриманні в країні прав людини, у забезпеченні економічного добробуту, громадського порядку, необхідного рівня охорони здоров'я, моральності населення тощо.

1.2 Адміністративне право як складова публічного права

Можна стверджувати, що переважна більшість норм сучасного адміністративного права є нормами «сервісного» характеру, тобто такими, що регламентують відносини між суб'єктами публічного адміністрування й приватними особами, які виникають у зв'язку із необхідністю забезпечення належних умов для реалізації останніми їх прав, свобод та інтересів. Такі норми вміщують правила, звертаючись до яких, приватні особи можуть впевнитися в тому, що вони є повноцінними учасниками відносин, в яких їх правам кореспондують обов'язки суб'єктів публічного адміністрування; і навпаки, правам означених суб'єктів – їх обов'язки.

Вітаючи таку, переважно «людиноцентристську» спрямованість норм адміністративного права, відзначимо, що основним їх завдан-

ням все-таки вважаємо унормування діяльності представників влади. Іншими словами, у якості пріоритетного завдання *адміністративно-го права* визнаємо встановлення чітких правил щодо характеру та обсягу владних повноважень, наданих суб'єктам публічного адміністрування, й правил щодо порядку їх (повноважень) реалізації.

Подібний підхід до визначення завдання адміністративного права залишається актуальним вже понад 100 років. Професор А. Єлістратов у своїй знаній роботі «Основні засади адміністративного права» (1917) зауважував, що право адміністративне огорожує особистість від надмірного, несумісного з умовами її розвитку, державного вторгнення¹.

З огляду на таке завдання адміністративного права для виокремлення суспільних відносин, які належать до предмета регулювання цієї галузі, потрібно одночасно зважати на дві їх (відносин) пов'язані ознаки:

а) на їх суб'єктний склад, який характеризується тим, що однією зі сторін таких відносин є суб'єкт, наділений владними повноваженнями;

б) на те, чи спрямовані владні повноваження, які реалізує суб'єкт у даних відносинах, на здійснення публічного адміністрування.

Для окреслення кола відносин, що формують предмет адміністративного права, слід також враховувати наступне.

1. Очевидно, що публічне адміністрування є формою зовнішнього вияву виконавчої влади. Адже внаслідок його здійснення відбувається фактичне застосування, втілення у життя нормативних положень. Однак за змістом таке адміністрування не збігається з виконавчою владою, оскільки його здійснюють і за межами системи органів виконавчої влади.

Таким чином, *норми адміністративного права регулюють відносини, що виникають у процесі як реалізації виконавчої влади, так і здійснення публічного адміністрування за межами цієї гілки влади.*

2. В Україні управлінські та/або сервісні функції здійснюють не тільки державні органи. Так, у ч. 3 ст. 143 Конституції встановлено,

¹ Основные начала административного права. Изд. 2-е. Москва : Изд. Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1919. С. 130.

що органам місцевого самоврядування законом можуть делегуватися повноваження органів виконавчої влади¹. Зазначене конституційне положення конкретизовано і деталізовано в тексті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», окремі статті якого містять переліки відповідних делегованих повноважень². Крім того, зазначені функції можуть надаватися і деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону вповноважені застосовувати примусові заходи, спрямовані на припинення протиправних діянь, складати протоколи про адміністративні правопорушення тощо³).

Отже, предмет адміністративного права включає суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням недержавними суб'єктами делегованих їм повноважень виконавчої влади.

3. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься чіткий перелік як власних (самоврядних), так і делегованих повноважень органів виконавчої влади, які покладаються на виконавчі органи місцевого самоврядування. Зіставляючи ці повноваження, можна відзначити майже повну відсутність принципової різниці між ними. Так, реалізуючи як власні, так і делеговані повноваження, такі органи впливають на різноманітні процеси, що відбуваються на певній території, в тому числі шляхом прийняття обов'язкових для виконання рішень. Метою такого впливу є створення сприятливих умов для втілення у життя законів, реалізації приватними особами своїх прав, свобод та інтересів, нормального функціонування суб'єктів господарювання.

¹ Див.: Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.04.2019).

² Див.: Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 14.04.2019).

³ Див.: Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (дата звернення: 14.04.2019).

Таким чином, зміст відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень, однорідний із управлінськими або «сервісними» відносинами з боку держави, а тому перші потребують адміністративно-правового врегулювання.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що предмет адміністративного права складають суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб, утворення нормальних умов для функціонування суспільства і держави. Такі відносини пов'язані, насамперед, із: 1) управлінською та сервісною діяльністю органів виконавчої влади; 2) діяльністю з публічного адміністрування інших державних органів, які не представляють виконавчу владу; 3) управлінською та сервісною діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади.

У контексті визначення завдання адміністративного права важливо також згадати про одну з характеристик цієї галузі. Її (галузі) норми спрямовано на регламентацію не тільки суспільних зв'язків. Достатня їх кількість, встановлюючи межі повноважень суб'єкта публічного адміністрування й визначаючи порядок їх реалізації, спрямована на врегулювання не суспільних відносин, а на регламентацію односторонньої діяльності представника влади, яка не передбачає його «контакту» з іншими суб'єктами адміністративного права. Так, низка законів зобов'язує суб'єктів публічного адміністрування приймати підзаконні нормативно-правові акти. При цьому такі суб'єкти вчиняють певні дії, що мають односторонній характер і полягають у виконанні покладених на них обов'язків; вони не вступають у суспільні відносини з іншими суб'єктами права, а тільки виконують передбачені законодавством повноваження за певними правилами.

1.3 Система адміністративного права

Система адміністративного права – це сукупність норм, інститутів та підгалузей адміністративного права, об'єднаних єдиним за-

вданням і предметом регулювання та розташованих у певній логічній послідовності.

За однією з позицій, висловлених у юридичній літературі, усі норми адміністративного права можна поділити на *загальні норми* адміністративного права та *особливі норми* адміністративного права. Названі групи норм утворюють відповідно *Загальне адміністративне право* та *Особливе адміністративне право*.

Загальне адміністративне право можна уявити як сукупність таких інститутів: принципів адміністративного права, суб'єктивних публічних прав, суб'єктів публічного адміністрування, інструментів публічного адміністрування, адміністративної процедури, адміністративних послуг, захисту прав приватної особи у сфері публічного адміністрування.

Особливе адміністративне право представлено, приміром, такими підгалуззями як службове право та адміністративне деліктне право.

РОЗДІЛ 2

Принципи адміністративного права

2.1 Поняття та значення принципів адміністративного права

Під принципами права розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку¹.

Принципи адміністративного права можна схарактеризувати через такі їх ознаки: 1) визначають найбільш загальні та стабільні вимоги відносно діяльності суб'єктів публічного адміністрування, дотримання яких сприяє утвердженню та захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб; 2) характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними; 3) визначають характер адміністративного права й напрямки його подальшого розвитку.

Під *принципами адміністративного права* можна розуміти найбільш загальні й стабільні вимоги, на яких базується діяльність суб'єктів публічного адміністрування й дотримання яких є необхідним для забезпечення прав, свобод і інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Принципи адміністративного права відіграють системоутворювальну роль: вони визначають зміст норм цієї галузі, підштовхують до їх логічної та раціональної систематизації.

Вони є підґрунтям для виникнення норм адміністративного права, формування нових його інститутів; принципи виступають активним стимулом для розвитку адміністративного права. Отже, їх вплив на нормотворчу діяльність полягає у тому, що вони беруться до уваги у процесі такої діяльності, виступаючи своєрідними орієнтирами для розвитку норм даної галузі.

¹ Теорія держави і права : підручник / за ред. О. Петришина. Харків: Право, 2015. С. 124.

При правозастосуванні за допомоги принципів адміністративного права суб'єкти публічного адміністрування можуть впевнитися у спрямованості своєї діяльності, визначитися, як потрібно діяти за умов недостатньої або неналежної урегульованості відносин, у яких вони беруть участь.

2.2 Принцип верховенства права (правовладдя) в адміністративному праві

Статтею 8 Конституції України проголошено, що в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права¹. Отже, ідеєю верховенства права мають бути наповнені всі загальнообов'язкові правила, що походять від держави, у тому числі і ті, що формують таку галузь, як право адміністративне.

Термін «правовладдя» був введений в українську мову С. Головатим як відповідник англійського поняття «the rule of law» на заміну двослівного терміну «верховенство права», але доцільність такої заміни критично сприймається багатьма вченими.

За будь-якої назви верховенство права виражає, на нашу думку, три основні вимоги:

- 1) всі мають підкорятися закону;
- 2) закон має бути справедливим і якісним, тобто спрямованим на забезпечення і захист права приватної особи, чітким, зрозумілим та передбачуваним;
- 3) правозастосовна діяльність так само має бути спрямовано на прийняття справедливих рішень, які відповідають за своїми характеристиками самому закону: вони мають бути чіткими, зрозумілими та передбачуваними.

¹ Див.: Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.04.2019).