

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

*До 215-річчя Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Підручник

За загальною редакцією професора
Ю. П. Битяка

Харків
«Право»
2020

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол №2 від 25.10.2019 р.)*

Колектив авторів:

Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.) – глави 1 (§ 2, 5), 3 Загальної частини; *І. М. Балакарева* – гл. 2 (§ 1) Загальної частини; *І. В. Бойко* – гл. 10 Загальної частини; *В. М. Гаращук* – глави 1 (§ 6), 8 (§ 4), 14 (§ 3) Загальної частини; *О. Т. Зима* – глави 2 (§ 2), 11 Загальної частини, гл. 1 Особливої частини; *В. В. Зуй* – гл. 16 Загальної частини; *І. Г. Ігнатченко* – гл. 2 Особливої частини; *Л. П. Коваленко* – гл. 4 Загальної частини; *М. С. Ковтун* – гл. 7 (§ 3, 4) Загальної частини; *І. М. Компаніць* – гл. 14 (§ 3) Загальної частини; *Д. В. Лученко* – гл. 17 (§ 7) Загальної частини; *В. В. Мартиновський* – глава 17 (§ 1, 2) Загальної частини; *О. О. Марченко* – глави 14 (§ 4), 15 (§ 3) Загальної частини; *Н. П. Матюхіна* – глави 1 (§ 1), 3, 7 (§ 1, 2) Загальної частини; *Ю. В. Мех* – гл. 6 Загальної частини; *В. Я. Настюк* – глави 1 (§ 3, 4), 14 (§ 1) Загальної частини, гл. 3 Особливої частини; *Н. Б. Писаренко* – глави 2 (§ 1), 14 (§ 4) Загальної частини; *Я. С. Рябченко* – гл. 17 (§ 3) Загальної частини; *Х. В. Солнцева* – гл. 9 Загальної частини; *О. М. Соловйова* – глави 12, 13 Загальної частини; *В. О. Спасенко* – гл. 16 (§ 4) Загальної частини; *В. А. Сьоміна* – глави 15 (§ 1, 2), 17 (§ 5, 6) Загальної частини; *С. А. Федчишин* – гл. 8 (§ 1, 2, 3) Загальної частини; *О. Б. Червякова* – глави 5, 17 (§ 4) Загальної частини; *Р. В. Шаповал* – гл. 9 Загальної частини; *О. М. Шевчук* – гл. 3 Особливої частини; *М. Г. Шульга* – гл. 14 (§ 2) Загальної частини, гл. 1 Особливої частини

Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарева, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2020. – 392 с.

ISBN 978-966-937-821-7

У підручнику на основі досягнень адміністративно-правової науки, сучасного адміністративного законодавства України і практики його застосування висвітлено основні питання курсу адміністративного права України.

Для студентів, аспірантів та викладачів юридичних спеціальностей закладів вищої освіти, а також наукових і практичних працівників.

УДК 342.9(477)(075)

© Битяк Ю. П., Балакарева І. М.,
Бойко І. В. та ін., 2020

ISBN 978-966-937-821-7

© Видавництво «Право», 2020

Передмова

Вивчення адміністративного права, яке входить до системи провідних галузей права, а, відповідно, до циклу фундаментальних навчальних дисциплін, є обов'язковим у юридичній освіті. Адміністративне право опосередковує функціонування публічної влади, його норми регулюють процес здійснення публічного адміністрування, яке покликане забезпечити належну реалізацію прав і свобод людини і громадянина не лише у сфері виконавчої влади (державного управління), а й у взаємовідносинах з усіма органами громадянського суспільства соціального управління відповідно до конституційних вимог утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виступає засобом реалізації Конституції України, законів та інших нормативно-правових приписів.

Необхідно звернути увагу, що ми не визначаємо адміністративне право як право суто «управлінське», тим більше як таке, що регулює відносини лише у сфері виконавчої влади (діяльності). Адміністративне право в демократичній державі має бути спрямоване на забезпечення прав людини у всіх сферах, відносини держави і людини мають будуватися як суб'єкта влади, який відповідальний за свою діяльність перед людиною. З огляду на це суспільне призначення адміністративного права полягає у запровадженні демократичних відносин між органами державної влади і громадянами, коли держава гарантує кожній людині додержання й охорону належних їй прав і свобод, їх ефективний захист. Запровадження в адміністративне право принципу верховенства права, демократичних засад загальноєвропейського змісту допоможе гармонізувати окремі інститути українського адміністративного права із поширеними в Європі стандартами. Мова йде не про копіювання положень інших правових систем, а про врахування тих положень, принципів, що належним чином зарекомендували себе у практиці зарубіжних країн, зокрема, це використання закріплених у Довіднику з принципів адміністративного права, які стосуються відносин між адміністративними органами та приватними особами, виданому Радою Європи ще у 1996 р.

Адміністративне право, безумовно, тісно пов'язане з виконавчою гілкою влади, регулює відносини у сфері державного управління. Але слід ураху-

вати, що суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом, значно ширші. Управління здійснюють органи місцевого самоврядування (делеговані повноваження), державні установи і організації, адміністрації державних підприємств. Нормами адміністративного права регулюються як зовнішні, так і внутрішньоорганізаційні відносини, які складаються в процесі діяльності апарату відповідних державних органів (прокуратури, судів, Верховної Ради України, Офісу Президента України та інших).

У підручнику відтворено та розвинуто традиції, започатковані відомими вченими-адміністративістами, у тому числі тими, хто працював у різні роки у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого. Вони зберігаються і продовжуються колективами кафедр адміністративного права та адміністративного права й адміністративної діяльності. Всі покоління науковців Університету з вдячністю згадують вагомих внесок у становлення і розвиток науки адміністративного права професорів О. М. Якуби та Р. С. Павловського. Колективи кафедр продовжують розвиток юридичної освіти і науки, теорії адміністративного права, адміністративного процесу, адміністративного судочинства, сприяють удосконаленню чинного законодавства, беручи активну участь у законотворчій діяльності. Зважаючи на те, що виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади, забезпечує втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів, наділена повноваженнями управлінського впливу на всі процеси суспільного розвитку, то адміністративне право виступає основним засобом юридичного супроводження не лише адміністративної реформи, а й іншої реформаторської діяльності. В підручнику враховані нові погляди та підходи до вирішення проблем реформування адміністративного права, його наближення до забезпечення прав людини і громадянина, приділена значна увага питанням публічного адміністрування, наданню адміністративних (управлінських) послуг, електронному урядуванню, адміністративним процедурам і адміністративним провадженням. Звернена увага на погляди стосовно нового поділу адміністративного права на «Загальне адміністративне право», «Особливе адміністративне право», «Спеціальне адміністративне право». Автори підручника не вбачають у такому поділі якоїсь новизни, як і у визначенні форм і методів діяльності як «інструментів». На якість законодавства, оновлення механізму реалізації управлінського впливу на рівень служіння держави інтересам людини таке реформування права не впливає, а просте копіювання поглядів науковців інших країн та інших правових систем, які не завжди можуть бути сприйняті нашою національною правовою системою веде до того, що ми забуваємо своє, а не шукаємо шляхів створення вітчизняної наукової моделі адміністративно-

правової системи, яка, безумовно, враховувала б демократичні засади європейського праворозуміння та сприяла гармонізації наших правових інститутів з європейськими і світовими. На жаль, реформи проголошують, але їх здійснення після проголошення і темпи здійснення явно не відповідають вимогам часу, а інколи є поспішними ні організаційно, ні фінансово не підкріплені, їх підтримка громадянським суспільством, його інституціями відсутня.

За своєю структурою підручник традиційно складається із двох частин – Загальної й Особливої, які підготовлені з урахуванням нової адміністративно-правової доктрини, змін до чинного законодавства.

Загальна частина підручника містить положення щодо: публічного адміністрування, його поняття функцій; змісту предмета і методу, принципів, системи і призначення адміністративного права; адміністративно-правових норм і відносин; суб'єктів адміністративно-правових відносин; форм і методів публічного адміністрування; адміністративних процедур; адміністративного договору; адміністративних послуг і порядку їх надання; адміністративного примусу і адміністративної відповідальності, її окремих видів; адміністративних проваджень; спеціальних режимів і порядку їх введення та інше.

В Особливій частині розглянута структура та особливості правового регулювання економічної діяльності, у соціально-культурній сфері та адміністративно-політичній діяльності. Надана загальна характеристика діяльності у цих сферах, система органів публічного адміністрування та законодавчі засади організації такої діяльності, перераховані галузі, які належать до відповідних сфер. Ураховуючи зміни (організаційно-структурні та у законодавчому регулюванні) у підручнику не розглядалися питання щодо правового регулювання управління окремими галузями. За необхідності цьому може бути присвячено окрему книгу.

Завершуючи, звертаємо увагу на відсутність у підручнику розгляду питання, що стосується адміністративного судочинства. Проблемам адміністративного судочинства буде присвячено окремий підручник як самостійній галузі процесуального права – адміністративному судовому процесу, що, безумовно, не виключає погляд на адміністративний процес у широкому його розумінні. Про це зазначено у підручнику.

*Доктор юридичних наук, професор, академік
Національної академії правових наук, перший
проректор Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого Ю. П. Битяк*

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Глава 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА

§ 1. Публічне адміністрування: сутність, види та функції

Необхідність наукового осмислення і формування оновленого теоретичного підходу до сучасних реалій адміністративно-правової теорії та практики вимагає уточнення, приведення до єдності розуміння таких правових категорій, як «державне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація», а також інших важливих правових понять, які мають для адміністративного права системоутворюючий характер.

Протягом останніх років поряд із поняттям «державне управління» все частіше застосовується поняття «публічне адміністрування», що відповідає сучасним тенденціям і практиці функціонування інститутів демократичного суспільства. Проте до сьогодні триває дискусія щодо його змісту та сфери використання.

Виходячи із етимології слів «адміністрування» (*administration* – управляти, завідувати, служити)¹ та «публічний» (*public* – суспільство, народ; відкритий, гласний, суспільний) публічне адміністрування у найбільш широкому значенні визначається як відкрита, гласна та прозора діяльність органів управління та їх посадових осіб стосовно вирішення проблем суспільства у цілому. Водночас у вузькому розумінні публічне адміністрування пов’язується із виконавчою гілкою влади і розглядається як державне управління.

Для розуміння сутності публічного адміністрування важливим є те, що воно входить до більш широкого поняття – *управління* в цілому і є одним із видів управлінської діяльності. Традиційно під *управлінням* розуміється *владний, організуючий вплив суб’єкта управління на об’єкт управління для досягнення певної мети*. В узагальненому вигляді *суб’єкт управління* (керуюча система) – це система, яка відповідає на питання «хто управляє», а *об’єкт управління* (керована система) – це система, яка відповідає на питання «ким /чим» здійснюються управління. За допомогою управління досягається організація спільної діяльності людей, їх окремих груп, забезпечення координації і взаємодії між ними.

Управління здійснюється людьми і *залежно від об’єкта управлінського впливу* виділяють: *біологічне управління* (вплив на тваринний і рослинний світ), *технічне управління* (вплив на техніку та технології) та *соціальне управління* (вплив на інших людей – люди управляють людьми). Головна особливість соціального управління, яка відрізняє його від інших видів управління, полягає у тому, що в процесі його реалізації здійснюється вплив на волю та поведінку людей.

Публічне адміністрування належить до соціального управління і отримує свій вияв у діяльності різних ланок державного апарату (передусім органів виконавчої влади) та уповноважених органів місцевого самоврядування (муніципального управління).

Поняття «публічне адміністрування» безпосередньо пов’язане і з поняттям «*публічна влада*». Суб’єкти публічного адміністрування організаційно належать до системи органів публічної влади (органи

¹ *Адміністрування* (від лат. *administro* – управляю, керую, служу) – діяльність органів управління і їхніх посадових осіб. Адміністрування також визначають як діяльність, безпосередньо пов’язану з прийняттям та реалізацією управлінських рішень. У свою чергу, *адміністрація* – це апарат, органи, сукупність осіб, які управляють, керують діями людей.

виконавчої влади і органи місцевого самоврядування), наділені публічно-владними повноваженнями¹. **Головною метою публічного адміністрування** визнається створення найбільш сприятливих умов для функціонування публічної влади, що відповідає інтересам громадян, суспільства та держави.

Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Виходячи з цього можемо говорити про те, що **публічне адміністрування** – це вплив суб'єкта, який наділений публічною владою, на об'єкт з метою забезпечення публічних інтересів. Наділення суб'єктів публічно-владними повноваженнями та спрямованість на забезпечення публічного інтересу – це ключові ознаки, які відрізняють публічне адміністрування від приватного управління.

Сфера публічного адміністрування характеризується тим, що воно здійснюється як у межах діяльності органів виконавчої влади та діяльності органів місцевого самоврядування під час реалізації ними повноважень зовнішнього і внутрішньоорганізаційного характеру, так і поза межами діяльності цих органів (наприклад, всередині апаратів інших державних органів – Верховної Ради України, судів, органів прокуратури тощо). Окремі публічно-управлінські функції, які реалізуються в інтересах суспільства, можуть бути делеговані громадським організаціям, підприємствам та організаціям різних форм власності.

Зважаючи на особливості суб'єктів, сфери публічного адміністрування, на сторінках наукових джерел цілком справедливо зазначається, що публічне адміністрування має порівняно з державним управлінням більш широкий спектр управляючого впливу.

Ураховуючи різні підходи до розуміння публічного адміністрування, можна погодитись із наступним його визначенням. **Публічне адміністрування** – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування (передусім органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування),

¹ **Публічна влада** може здійснюватися двома шляхами – безпосередньо населенням (народу у цілому чи територіальній громаді) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. Залежно від форм публічної влади (державна влада та муніципальна влада) розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг.

Таким чином, поняття «публічного адміністрування» розглядається як таке, що змістовно охоплює поняття державного управління і місцевого самоврядування (муніципального управління). Водночас у конкретному контексті це поняття може означати окремо як державне управління, так і муніципальне управління (як складові публічного адміністрування), або їх сукупність.

Державне управління в *широкому сенсі* визначається як сукупність усіх видів діяльності держави, тобто всіх форм реалізації державної влади в цілому. Таке розуміння дозволяє відокремити державні органи з управлінської діяльності від недержавних. У *вузькому сенсі* державне управління являє собою *самостійний вид діяльності держави (адміністративна діяльність) в особі спеціальних державних органів – органів виконавчої влади*. Ця діяльність має організуючий, виконавчорозпорядчий, підзаконний характер. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюються спеціальні органи (встановлюються посади), що діють у рамках законів та в межах визначених для них повноважень. Саме такий підхід до розуміння поняття державного управління є найпоширенішим в адміністративно-правовій науці. І як різновид публічного адміністрування державне управління розуміється виключно у вузькому сенсі.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР).

Муніципальне управління в умовах демократичного суспільства є тим різновидом публічного адміністрування, у межах якого за сучас-

них умов вирішується більша частина публічних справ. Муніципальне управління має справу з місцевими питаннями, які стосуються інтересів жителів певної території та населеного пункту. Під **муніципальним управлінням** розуміють *адміністративно-владну діяльність уповноважених органів місцевого самоврядування, яка здійснюється в інтересах місцевого населення для забезпечення реалізації муніципальної влади.*

Державне управління та місцеве самоврядування як складові публічного адміністрування відрізняються один від одного за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. Водночас вони стосуються інтересів громадян, спрямовані на реалізацію та захист їх прав і свобод, створення належних умов для виконання ними своїх обов'язків.

Ознаки публічного адміністрування: публічність; спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність); юридично-владний, виконавчо-розпорядчий характер; спрямованість на забезпечення реалізації, охорони та захисту публічного інтересу¹; організаційна спрямованість, безперервність та постійність здійснення; процедурний характер та ін.

Діяльність органів, що здійснюють публічне адміністрування, ґрунтується на повноваженнях, закріплених у законах та інших нормативно-правових актах і реалізується шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг. Вона здійснюється на загальнодержавному і місцевому рівнях, за різними сферами (соціально-економічна, адміністративно-політична, соціально-культурна) та галузями, окремими напрямками, має як зовнішню, так і внутрішньоорганізаційну спрямованість.

Комітет експертів з державного управління ООН визначає як мету публічного адміністрування не тільки безпосереднє ефективне управління, що здійснюється у публічному секторі, але й створення справедливого суспільства. При цьому важливо відмітити, що публічне адміністрування досягає цієї мети тільки в тому випадку, якщо воно відображає цінності, потреби та соціальні запити населення та належним чином реагує на них.

¹ У найбільш загальному розумінні **публічний інтерес** – це загальний інтерес суспільства, визнаний державою, який спирається на її підтримку і правовий захист. Це не тільки інтереси суспільства у цілому, але й інтереси окремих соціальних груп. Водночас приватний інтерес – це інтерес окремої особи, який визнається державою. Це інтереси у сфері особистого життя, духовного життя, майнової сфери тощо.