

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
доктора юридичних наук, доцента *Н. Б. Писаренко*

Харків
«Право»
2020

Колектив авторів:

І. М. Балакарева – розділ 2, п. 2.3; розділ 3, п. 3.6; *М. І. Белікова* – розділ 6, пп. 6.1, 6.2, 6.3; *І. В. Бойко* – розділ 3, пп. 3.4, 3.5; розділ 5, пп. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4; *Я. С. Зелінська* – розділ 9, пп. 9.1, 9.2; *О. Т. Зима* – розділ 1, п. 1.4; розділ 3, пп. 3.1, 3.2, 3.3; розділ 4, пп. 4.1, 4.4; *М. С. Ковтун* – розділ 7, п. 7.4; *Д. В. Лученко* – розділ 2, пп. 2.1, 2.2; розділ 4, пп. 4.2, 4.5; *Д. В. Лученко* – розділ 2, пп. 2.1, 2.2; розділ 4, пп. 4.2, 4.5; *О. О. Марченко* – розділ 9, пп. 9.1, 9.2; *Н. Б. Писаренко* – розділ 1, пп. 1.1, 1.2, 1.3; розділ 6, п. 6.3; розділ 9, п. 9.1; *О. М. Соловійова* – розділ 4, п. 4.6; розділ 5, пп. 5.5, 5.6; *В. О. Спасенко* – розділ 9, п. 9.3; *В. А. Сьоміна* – розділ 8; *С. А. Федчишин* – розділ 7, пп. 7.1, 7.2, 7.3

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, 2020. – 238 с.

ISBN 978-966-937-988-7

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 9 розділів, викладених у чіткій послідовності відповідно до Програми другого блоку єдиного фахового вступного випробування, затвердженої наказом Міністерства освіти і науки України від 7 лютого 2020 р. Матеріал подано стисло, із акцентом на інформацію, знання і розуміння якої допоможе успішно виконати тестові завдання, що пропонують під час випробування. У додатку до посібника – приклади тестових завдань із «ключами». 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., 2020

© Оформлення. Видавництво «Право», 2020

ISBN 978-966-937-988-7

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 3 посібника запропоновано визначення поняття «суб'єкт публічного адміністрування», надано класифікацію суб'єктів, розкрито особливості статусу кожного із них. В цій частині посібника відзначимо, що під *суб'єктами публічного адміністрування* розуміє-

мо органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, у певних випадках, інших суб'єктів, що створені у порядку 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. Ці 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 завданням все-таки вважаємо унормування діяльності представників влади. Іншими словами, у якості пріоритетного завдання *адміністративного 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. Єлистратов у своїй знайомій роботі «Основні засади адміністративного права» (1917) зауважував, що право адміністративне огорожує особистість від надмірного, несумісного з умовами її розвитку, державного вторгнення¹.

З огляду на 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 Єлистратов А. 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. Приміром, 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.

Таким чином, зміст відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень,

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96 – вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>.

² 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.

³ 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>.

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 встановленими правилами.

1.3 Система адміністративного права

Система адміністративного права – це сукупність норм, інститутів та підгалузей адміністративного права, об'єднаних єдиним завданням 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.

1.4 Джерела адміністративного права

Поняття, значення та види джерел адміністративного права. Термін «джерела права» використовують у юридичній науці з часів Древнього Риму. Теорія права пропонує розглядати цю категорію у 3-х її проявах: 1) *матеріалістичному* (як сукупність суспільних відносин, економічних та екологічних факторів, інших чинників, що об'єктивно зумовлюють формування права); 2) *ідеалістичному* (як сукупність моральних норм, релігійних принципів, наукових напрацювань, що є ідейними витоками права) та 3) *формально-юридичному* (як форму вираження загальнообов'язкових правил поведінки).

Різні прояви джерел права не слід змішувати, оскільки вони мають відмінні сутність та значення. В межах галузевих правових наук інтерес представляють лише джерела права у формально-юридичному сенсі; встановити зв'язок між матеріалістичними та ідеалістичними джерелами та конкретними галузями права складно чи навіть неможливо, адже вони значною мірою зорієнтовані на право загалом, а не на його складові.

Виходячи з наведеного джерело адміністративного права слід визначити як зовнішню форму, спосіб закріплення норм адміністративного права.

За допомогою джерел права відбувається об'єктивація правових норм, їх втілення у матеріальному світі. Закріплення правових норм у джерелах дозволяє: а) забезпечити стабільність (відносну незмінність) адміністративно-правових норм; б) посилатись на конкретні структурні складові джерела права (статті, їх частини, пункти) у ході правозастосовної практики, тим самим підтверджуючи правомірність своїх дій; в) контролювати якість правових норм, а за необхідності ставити її під сумнів; г) забезпечити доступ до прав, надаючи розуміння (усвідомлення) їх сутності.

Адміністративне право регламентує чисельні суспільні відносини, тому і джерел цієї галузі існує велика кількість. Усі разом вони складають систему, тобто комплекс пов'язаних стійкими зв'язками окремих джерел, за якими закріплено певний статус. До статусів можна віднести рівень юридичної сили (вищий-нижчий), термін дії (постійні-тимчасові), сферу застосування тощо.

Внутрісистемні зв'язки поєднують джерела: а) що фіксують норми-принципи або норми, побудовані на основі таких принципів; б) які визначають терміни (дефінітивні норми) та використовують ці визначення; в) основні та похідні (останні приймають на виконання основних); г) базові та такі, що вносять до них зміни і доповнення; д) що містять бланкетні норми та ті, на які зроблено посилання.

Залежно від походження серед джерел адміністративного права вирізняють такі їх групи:

національні джерела (нормативно-правові акти різного рівня юридичної сили, ухвалені державними органами та органами місцевого самоврядування);

міжнародні джерела (міжнародні договори та акти міжнародних організацій, які містять правові норми, що згідно з національним законом є обов'язковими для виконання).

В юридичній літературі висловлюють позицію, що деякі *акти судових органів* також можуть вміщувати адміністративно-правові норми, а відтак, бути джерелами адміністративного права.

Залежно від змістового наповнення можна вирізнити джерела, що об'єднують виключно норми адміністративного права (наприклад, Закон України «Про місцеві державні адміністрації»¹), та такі, що одночасно містять норми як адміністративного, так і інших галузей права (приміром, Закон України «Про металобрухт»²).

Іноді норма адміністративного права може бути сформована за рахунок правил, розміщених у декількох актах. Прийнято вважати, що навіть якщо нормативно-правовий акт містить частину адміністративно-правової норми, він все одно є джерелом адміністративного права.

Національні джерела адміністративного права. Основу серед джерел адміністративного права складають національні джерела і, передусім, нормативно-правові акти. До них належать:

Конституція України;

кодекси (наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення³);

закони України (наприклад, Закон України «Про державну службу»⁴);

укази Президента України (наприклад, «Про встановлення відзнаки Президента України «Орден княгині Ольги»⁵);

декрети Кабінету Міністрів України (наприклад, «Про впорядкування управління майном, що забезпечує діяльність органів законодавчої та виконавчої влади»⁶);

¹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586 – XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

² Про металобрухт : Закон України від 05.05.1999 р. № 619 – XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619-14>.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

⁴ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889 – VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

⁵ Про встановлення відзнаки Президента України «Орден княгині Ольги» : Указ Президента України від 15.08.1997 р. № 827/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827/97>.

⁶ Про впорядкування управління майном, що забезпечує діяльність органів законодавчої та виконавчої влади : Декрет Кабінету Міністрів України від 12.05.1993 р. № 50–93. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/50-93>.