

Львівський національний університет імені Івана Франка
Юридичний факультет
Кафедра основ права України

М. М. Бедрій, М. В. Сирко

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Навчальний посібник для студентів
неюридичних факультетів

Львів
СПОЛЮМ
2018

УДК 342.901(075.8)

Б 38

*Рекомендовано до друку кафедрою основ права України
Львівського національного університету імені Івана Франка
(Протокол № 1 від 29 серпня 2018 р.)*

Автори:

Бедрій Мар'ян Миронович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри основ права України Львівського національного університету імені Івана Франка;

Сирко Мар'яна Василівна – кандидат юридичних наук, асистент кафедри основ права України Львівського національного університету імені Івана Франка.

Відповідальний редактор

Кіселичник Василь Петрович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри основ права України Львівського національного університету імені Івана Франка.

Рецензенти:

Карабін Тетяна Олександрівна – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету;

Льницький Олег Володимирович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка.

Бедрій, Мар'ян Миронович.

Б 38 Теоретичні основи адміністративного права: навч. посібн. для студентів неюридичних факультетів / М. М. Бедрій, М. В. Сирко ; [Відп. ред. В. П. Кіселичник]. – Львів : Сполом, 2018. – 120 с. – Бібліогр. в кінці тем. ISBN 978-966-919-430-5

Висвітлено теоретичні основи адміністративного права України. Охарактеризовано правову природу виконавчої влади, поняття та складові елементи галузі адміністративного права, його джерела, а також інструментарій публічного управління.

Для студентів неюридичних факультетів Львівського національного університету імені Івана Франка, проте може бути корисним також іншим особам, яких цікавить адміністративно-правова проблематика.

ISBN 978-966-919-430-5

© Бедрій М. М., Сирко М. В., 2018
© В-во Сполом, 2018

ЗМІСТ

Передмова	5
Розділ 1. Вступ до адміністративного права	7
1.1. Правова природа публічного управління	7
1.2. Публічна влада України та її система	11
1.3. Поняття й особливості виконавчої влади	14
1.4. Виникнення та історичний розвиток адміністративного права	17
<i>Контрольні питання</i>	23
<i>Законодавство для вивчення теми</i>	23
<i>Рекомендована література</i>	24
Розділ 2. Адміністративне право як галузь права	27
2.1. Поняття адміністративного права та його місце в системі права України.....	27
2.2. Предмет і метод адміністративного права	31
2.3. Принципи та функції адміністративного права	34
2.4. Система та інститути адміністративного права.....	38
2.5. Адміністративно-правові норми та їх реалізація	41
2.6. Адміністративні правовідносини.....	45
<i>Контрольні питання</i>	50
<i>Законодавство для вивчення теми</i>	50
<i>Рекомендована література</i>	51
Розділ 3. Джерела адміністративного права	54
3.1. Поняття та система джерел адміністративного права.....	54
3.2. Конституція та закони України	56
3.3. Підзаконні нормативно-правові акти.....	60
3.4. Нормативно-правові договори	65
3.5. Правовий прецедент і судова практика	68
3.6. Правовий звичай.....	72
<i>Контрольні питання</i>	77
<i>Законодавство для вивчення теми</i>	77
<i>Рекомендована література</i>	79

Розділ 4. Інструментарій публічного управління.....	81
4.1. Методи публічного управління	81
4.2. Адміністративний примус	84
4.3. Форми публічного управління	87
4.4. Правова природа актів публічного управління.....	90
4.5. Адміністративний розсуд і дискреційні повноваження.....	94
<i>Контрольні питання</i>	100
<i>Законодавство для вивчення теми</i>	100
<i>Рекомендована література</i>	101
Алфавітно-предметний покажчик.....	104
Додатки	110

ПЕРЕДМОВА

Сучасні тенденції, потреби та виклики розвитку громадянського суспільства в Україні вимагають утвердження високого рівня правосвідомості та правової культури. Поставлені завдання на шляху побудови України як правової держави можуть бути реалізованими лише в умовах значного поширення базових правничих знань як у спеціалізованому юридичному середовищі, так і за його межами. Сьогодні освіченій людині та фахівцю у будь-якій сфері суспільних відносин (політика, економіка, культура тощо) недостатньо володіти тільки вузьким набором професійних навичок, але і потрібно розвиватися різносторонньо, здобувати нові компетенції, серед яких важливе місце посідають знання у сфері права. Від часу свого створення (1980 р.) кафедра основ права України Львівського національного університету імені Івана Франка забезпечує викладання правничих навчальних дисциплін на неюридичних факультетах, доповнюючи фахову підготовку студентів цінними знаннями про державу, право та інші фундаментальні юридичні поняття, а також знайомить їх із цікавою адміністративною і судовою практикою.

Однією з найбільш складних і важливих правничих дисциплін на неюридичних факультетах є «Адміністративне право». Вивчаючи його, студенти неюридичних факультетів Львівського національного університету імені Івана Франка мають можливість пізнати зокрема юридичні механізми реалізації виконавчої влади, систему і статус суб'єктів публічної адміністрації, шляхи та засоби взаємодії державного апарату і громадянського суспільства тощо. Цінність і практичне значення курсу «Адміністративне право» для становлення майбутніх фахівців із вищою освітою, лівова частка яких у перспективі стануть державними службовцями, будуватимуть управлінську чи політичну кар'єру, створюватимуть і розвиватимуть власний бізнес, важко переоцінити. Перебуваючи в перманентному контакті з публічним управлінням у найрізноманітніших сферах (освіті, культурі, економіці, політиці, спорті тощо), кожен правосвідомий громадянин повинен знати і належно реалізовувати свої права та обов'язки, закріплені нормами адмі-

ністративного права, і разом з тим вимагати їхнього дотримання іншими особами.

Дидактичний досвід, здобутий викладачами кафедри основ права України під час проведення аудиторних занять у межах курсу «Адміністративне право» на неюридичних факультетах, спонукав до щоразу нових навчально-методичних напрацювань і поставив на порядок денний питання про необхідність підготовки навчального посібника, адаптованого до потреб та інтересів студентів цих факультетів. Складна адміністративно-правова термінологія, мінливість і нестабільність українського законодавства, а також масштабна та багаторівнева структура галузі адміністративного права становлять значний виклик для здобувачів вищої освіти неюридичного спрямування, які не мали відповідної правничої підготовки на попередніх курсах. З огляду на згаданий досвід автори цього навчального посібника визначили своєю метою розробити видання, яке б у доступному та лаконічному, але водночас повному й інформативному викладі надало студентам неюридичних факультетів базові знання про теоретичні основи адміністративного права.

Представлений навчальний посібник не має всеохоплюючого характеру, а його автори не ставлять собі за завдання подати у ньому весь матеріал курсу «Адміністративне право». Можливо, це завдання буде поставлено та реалізовано згодом у розширеному виданні підручника для студентів неюридичних спеціальностей. Наразі фокус уваги зосереджено на чотирьох визначальних темах: «Вступ до адміністративного права», «Адміністративне право як галузь права», «Джерела адміністративного права», «Інструментарій публічного управління». Авторі переконані у тому, що осмислене вивчення вказаних тем дозволить студентам неюридичних факультетів більш ефективно освоювати в т.ч. інші теми, що базуються на законодавстві, яке динамічно змінюється – «Суб'єкти адміністративного права», «Публічна служба», «Адміністративна відповідальність» тощо. Наприкінці кожного розділу додаються перелік контрольних питань, законодавства та рекомендованої літератури.

РОЗДІЛ І.

ВСТУП ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1. Правова природа публічного управління

Адміністративне право виступає юридичною основою організації та здійснення публічного управління. Категорія публічного управління є відносно новою в українському праві, адже в умовах Союзу РСР йшла мова насамперед про державне управління. Натомість категорія публічного управління є більш характерною для сучасних демократичних держав, включаючи в себе не тільки державне управління, але й муніципальне та громадське. В останні роки також набув поширення термін «адміністрація», котрий із латинської мови дослівно перекладається як «управління». Відтак поняття адміністративного права можна вважати синонімом поняття управлінське право¹. Водночас термін «адміністрація» означає не тільки управління, але й служіння. Як слушно стверджує А. Школик, саме ідея служіння публічній владі інтересам народу проходить «червоною ниткою» в адміністративному праві сучасних демократичних держав світу².

Управлінням є цілеспрямований вплив із боку керуючого суб'єкта на поведінку керованого суб'єкта, на відповідні явища та процеси задля приведення їх у бажаний або нормативний стан. Виділяють три види управління: технократичне (управління комп'ютером, автомобілем тощо), біологічне (управління фізіологічними процесами) та соціальне (управління в суспільстві). Соціальне управління поділяється на публічне управління (реалізує загальносуспільні інтереси на рівні держави чи громади), корпоративне управління (реалізує корпоративні інтереси на рівні комерційних і некомерційних об'єднань) та

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 6.

² Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 9.

приватне управління (реалізує особисті майнові та немайнові інтереси на рівні сім'ї та індивідуальних відносин)³.

Адміністративне право відповідає за регулювання саме публічного управління, в той час як корпоративне управління є сферою регулювання трудового та корпоративного права, а приватне управління – цивільного і сімейного права. Американський вчений Д. Кілінг визначив публічне управління як «пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики»⁴. У певному сенсі з ним можна погодитися. *Публічне управління* – це вид вольової діяльності, вираженої в організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення узгодженості й впорядкованості спільних дій фізичних і юридичних осіб в інтересах вирішення завдань держави чи територіальної громади.

У поняття публічного управління входять: *державне управління*, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних органів; *муніципальне управління*, де суб'єктами виступають органи місцевого самоврядування; *громадське управління*, де суб'єктами є недержавні утворення (наприклад, будинкові комітети). Публічне управління має зовнішнє спрямування, тобто реалізується поза межами суб'єкта його здійснення. Тому не є публічним управлінням діяльність пов'язана з внутрішньою організацією органів публічної влади (реорганізація підрозділів певного органу, притягнення до дисциплінарної відповідальності його службовців тощо). Така діяльність є внутрішньоорганізаційною, проте вона, як і публічне управління, регламентується нормами адміністративного права⁵.

Структура публічного управління передбачає наявність таких елементів: а) суб'єкти управління, тобто органи і посадові особи державної влади та місцевого самоврядування; б) об'єкти управління, тобто

³ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 12.

⁴ Цит. за: Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс] / О. З. Босак // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу – <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>

⁵ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 53.

сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави чи територіальної громади; в) управлінська діяльність (процес), тобто суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

Ознаками публічного управління є виконавчо-розпорядчий характер, підзаконність, універсальність, ієрархічність, організуючий характер⁶. Цікавим є питання *співвідношення права та публічного управління*, які перебувають у перманентній взаємодії та зумовлюють розвиток одне одного. По-перше, публічне управління спрямоване на реалізацію норм права, втілення нормативних установок у поведінку людей і організацій. По-друге, право використовується як один із найдієвіших засобів публічного управління. По-третє, публічне управління становить важливий об'єкт правового регулювання⁷.

Публічне управління можна класифікувати (за Р. Мельником) на такі види:

– *втручальне публічне управління*, пов'язане з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи, яке проявляється у покладанні на неї обов'язків або обтяжень (наприклад, реквізіція⁸ майна);

– *сприяльне публічне управління*, котре має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів (полягає у наданні послуг, дозволів, пільг, довідок тощо);

– *забезпечувальне публічне управління*, що пов'язане із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб (забезпечення населення водою, електрикою, газом; надання інформаційних, освітніх послуг тощо);

– *делеговане публічне управління*, що реалізується у тих сферах, де відбувається передача суб'єктами публічного управління части-

⁶ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 11–12.

⁷ Петков С. В. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї / С. В. Петков, Н. О. Армаш, Є. Ю. Соболь. – К.: КНТ, 2015. – С. 8.

⁸ **Реквізіція** – примусове відчуження майна у власника з метою суспільної необхідності при виникненні надзвичайних обставин (стихійного лиха, епідемії тощо) на підставі та в порядку, встановлених законом, за умови попереднього і повного відшкодування його вартості. Визначення сформульовано на підставі ст. 353 Цивільного кодексу України.

ни покладених на них функцій для виконання недержавними організаціями (наприклад, адвокатське бюро, залучене органом місцевого самоврядування для надання безоплатної правової допомоги тощо) та фізичними особами (наприклад, громадський інспектор).

– *виконавче публічне управління*, що здійснюється у межах впровадження суб'єктами публічного управління у життя положень Конституції та законів України;

– *розпорядче публічне управління*, котре реалізується шляхом видання суб'єктами публічного управління підзаконних нормативно-правових актів у разі відсутності відповідних законів або їх недостатності для повного регулювання відповідних суспільних відносин⁹.

Близьким до публічного управління є поняття *публічного адміністрування*, що означає цілеспрямовану взаємодію суб'єктів владних повноважень із фізичними та юридичними особами з метою реалізації законодавства, управлінських актів і виконання загальносуспільних завдань. Поява такого поняття викликана потребою поєднання принципу «наказувати та контролювати», що займав монопольне становище в управлінській діяльності минулого, із принципом «мотивувати й отримувати результат» – перспективним принципом ефективного суспільства майбутнього. Публічне адміністрування містить у собі три складові: інтелектуальну (аналітично-прогностична діяльність, розробка й обґрунтування ефективності управлінських рішень), функціональну (застосування інструментів демократичного управління, наявність кваліфікованих знань) та соціальну (комунікабельність, ефективне співробітництво та вирішення конфліктів)¹⁰.

Публічне адміністрування передбачає органічне поєднання публічного управління з *публічним сервісом* – діяльністю суб'єктів владних повноважень із надання адміністративних послуг населенню. Впровадження цього поняття зумовлене демократизацією українського адміністративного права на шляху євроінтеграції. Воно стало можливим завдяки прийняттю у 2012 р. Закону України «Про адміністра-

⁹ Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р.С. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/59-kategoriya-publichne-upravlinnya-u-noviy-interpretatsiyi-melnik-r-s>

¹⁰ Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія / М. А. Міненко. – К., 2014. – С. 12–13.

тивні послуги». *Адміністративною послугою* є результат здійснення владних повноважень компетентним суб'єктом за заявою фізичної чи юридичної особи, спрямований на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків такої особи¹¹.

1.2. Публічна влада України та її система

Влада в загальному значенні є здатністю та можливістю її носія здійснювати свою волю, виконувати вирішальну дію на поведінку людей за допомогою різного роду засобів – права, авторитету, примусу, волі, переконання¹². На думку В. Сіренка, у змісті влади поєднуються панівний інтерес і правляча воля. Без волі інтерес не має засобів (інструментів) примусу, а воля без інтересу позбавлена зобов'язуючої сили, тому не здатна самостійно створити функціональний зв'язок між необхідністю задоволення потреб і засобами їх реалізації¹³.

Серед різних видів влади особливе значення має соціальна влада, тобто така, що здійснюється у суспільстві. Соціальна влада може бути публічною, сімейною, корпоративною та ін. *Публічна влада* – це спосіб керівництва суспільно значимими справами від імені та за дорученням народу чи монарха через систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ¹⁴. Поява публічної влади пов'язана з виникненням перших держав. Публічна влада разом із населенням і територією є базовими ознаками держави.

Публічна влада виражається у двох формах: державна влада та місцеве самоврядування. У цьому контексті політична влада є дещо ширшим поняттям, ніж публічна влада, оскільки включає в себе

¹¹ Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України.– 2013.– № 32. – Ст. 409.

¹² Політична влада [Електронний ресурс]. – Режим доступу – http://lib.mdpu.org.ua/e-book/politologiya/eBook/modul_1/tema5.htm

¹³ Сіренко В. До питання про владу / В. Сіренко, О. Святоцький // Право України.– 2011.– № 9. – С. 29.

¹⁴ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України.– 1996 – № 30. – Ст. 141.

крім зазначених форм, ще й владу політичних партій і громадських об'єднань. *Державна влада* – це заснована на суверенітеті система засобів, за допомогою яких поведінка учасників суспільних відносин підпорядковується загальносуспільним інтересам¹⁵.

Державна влада вирізняється серед інших видів соціальної влади низкою особливостей: у кожній країні існує тільки одна державна влада, а інших різновидів соціальної влади – чимало; державна влада поширюється на всіх членів суспільства, а інші види влади – лише на його частину; тільки державна влада може вирішувати загальносуспільні завдання, а інші – вирішують, як правило, завдання певної частини суспільства; державна влада має у своєму розпорядженні особливий механізм для здійснення своїх завдань і функцій, якого не мають інші види влади; тільки державна влада здатна встановлювати формально обов'язкові для усього населення загальні правила фізичної поведінки – правові норми; лише державна влада наділена суверенітетом – верховенством, повнотою, незалежністю та неподільністю на всій своїй території¹⁶.

Місцеве самоврядування – це право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України). Отже, державна влада здійснюється державою, а місцеве самоврядування – територіальною громадою. Систему місцевого самоврядування становлять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення (ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Механізм держави складається із державних організацій, серед яких розрізняють: державні органи, державні установи та держав-

¹⁵ Луць Л. А. Загальна теорія держави та права / Л. А. Луць. – К.: Атіка, 2008. – С. 20.

¹⁶ Рабінович П. М. Державна влада / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Том 2: Д-Й. – К.: Укр. Енцикл., 1999. – С. 85.

ні підприємства. *Державні органи* – це державні організації, наділені владними повноваженнями (наприклад, Міністерство освіти і науки України). *Державні підприємства* – це державні організації, не наділені владними повноваженнями, однак здійснюють господарську діяльність (виробляють товари або надають послуги; наприклад, «Укрзалізниця»). *Державні установи* – це державні організації, не наділені владними повноваженнями, однак здійснюють гуманітарні завдання у невиробничій сфері¹⁷ (наприклад, державна лікарня). Отже, з усіх державних організацій владними повноваженнями наділені лише державні органи, система яких становить *апарат держави*.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). Три гілки єдиної державної влади характеризуються відповідною самостійністю, кожна уособлюють (персоніфікують) конкретні, відповідні суб'єкти, які її здійснюють, але зміст їхньої діяльності спрямовано на розв'язання різних блоків загальносуспільних завдань. Теорія поділу влад на три гілки, остаточно сформульована французьким мислителем Ш.-Л. Монтеск'є (1689–1755), у сучасності визнається усіма цивілізованими державами світу. Значення цього поділу полягає у двох основних аспектах: недопустимості концентрації (узурпації) усієї влади однією особою, державним органом або партією; ефективності виконання державних завдань унаслідок правильного розподілу компетенції між гілками влади¹⁸.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України. Судові гілку влади становлять усі суди Української держави. За логікою всі інші державні органи України повинні були б належати до виконавчої гілки влади, однак це не зовсім так. До жодної з гілок влади не віднесено Президента України, який є главою держави та гарантом Конституції. Унаслідок цього до жодної з гілок влади не можуть бути віднесені й підвладні йому органи: Адміністрація Президента України, Рада національної безпеки і оборони України тощо.

¹⁷ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – С. 77.

¹⁸ Тимошенко В. І. Монтеск'є Шарль Луї / В. І. Тимошенко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Том 3: К-М. – К.: Укр. Енцикл., 2001. – С. 767–768.

Не мають чіткого закріплення за жодною з гілок державної влади й органи прокуратури України. Їхнє місце в системі державних органів можна умовно відобразити посередині між виконавчою та судовою гілками влади, оскільки з ними прокуратура пов'язана найбільш тісно. Поза названими гілками державної влади перебуває і Національний банк України, хоча відповідно до чинного законодавства він становить особливий центральний орган державного управління, тому природа відповідних управлінських повноважень зближує його саме з виконавчою владою¹⁹.

Керуючись принципом поділу влади на три гілки, можна дійти до висновку, що кожна з них реалізується в певній особливій формі: законодавча влада через законотворчість, судова влада через правосуддя, а виконавча влада через публічне управління. В основі саме так і є, проте окремі управлінські функції покладені й на законодавчу та судову владу. Водночас виконавча влада здійснює не тільки публічне управління, але й політичну діяльність²⁰, адже члени Кабінету Міністрів України не є державними службовцями, а політичними діячами. До складу публічного управління не відносять і внутрішньоорганізаційну діяльність виконавчої влади, незважаючи на те, що вона також належить до предмету регулювання адміністративного права.

1.3. Поняття й особливості виконавчої влади

У найбільш загальному розумінні виконавча влада – це здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади²¹. Виконавча влада є наймасштабнішою та найвидимішою частиною державного апарату, діяльність якої безпосередньо пов'язана з повсякденним життям громадян. Вона не тільки реалізовує владні рішення, а часто ще й ініціює й організо-

¹⁹ Про Національний банк України: закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України.– 1999.– № 29. – Ст. 238.

²⁰ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 51–52.

²¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 29

вує їхнє прийняття, набуваючи домінуючої ролі у житті суспільства. Партійно-політична боротьба в суспільстві здійснюється здебільшого навколо формування особового складу виконавчої влади або визначального впливу на неї. Ефективністю цієї влади та мірою контролю над нею з боку суспільства визначається в тому числі ступінь розвитку демократії в державі²².

Правові засади та порядок формування виконавчої влади в державі визначають її форму державного правління. Якщо в республіці уряд (найвищий орган виконавчої влади) формується парламентом, то вона є парламентською, якщо президентом – президентською, а якщо вони це роблять спільною, – змішаною. Аналогічний критерій використовується і щодо монархій. Якщо монарх формує уряд самостійно, то така монархія є абсолютно, коли парламент, – парламентською, а якщо вони формують уряд спільно, – дуалістичною.

Функції виконавчої влади полягають: у виконанні рішень, прийнятих безпосередньо народом або його представницькими органами; втіленні вираженої в законах волі суспільства; розробці й реалізації програм розвитку суспільства; забезпеченні дотримання законодавчих норм (дії органів виконавчої влади повинні спиратися на закони й бути спрямованими на їхнє виконання); нормотворчій діяльності (видання підзаконних актів); організації, здійсненні й управлінні внутрішніми й зовнішніми справами в державі; управлінні галузями народного господарювання; управлінні функціонуванням органів і установ, які забезпечують повсякденну життєдіяльність людей і громад; забезпеченні громадського порядку, стабільності й безпеки в суспільстві; захисті прав і свобод людини й громадянина²³.

Виконавчій владі України характерна низка *ознак*²⁴:

– *Відносна самостійність у системі державної влади*. Виконавча влада є незалежною гілкою державної влади, однак відносність її

²² Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: дис. ... канд. юрид. наук «12.00.01» / О. В. Хоменко. – Харків, 2005. – С. 84.

²³ Марченко В. В. Щодо сутності виконавчої влади / В. В. Марченко // Збірник наукових праць Харківського національного університету імені Г. С. Сковороди. Серія «Право». – Випуск 19. – Харків, 2012. – С. 23–24

²⁴ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 28.

самостійності зумовлена відповідальністю Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади перед Верховною Радою України та Президентом України, його підконтрольністю та підзвітністю перед Верховною Радою України (ч. 3 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), можливістю оскарження рішень, дій і бездіяльності органів виконавчої влади в органах судової влади (зокрема в адміністративних судах) тощо;

– *Вторинність щодо законодавчої влади.* Хоча деякі вчені не погоджуються із такою ознакою виконавчої влади, необхідно розуміти, що саме законодавча влада (Верховна Рада України) спільно з Президентом України формує Уряд (Кабінет Міністрів України), а також встановлює законодавство, реалізацію якого повинні забезпечувати органи виконавчої влади. Крім того, органи виконавчої влади не обираються народом на відміну від законодавчої влади. Оскільки народ є єдиним джерелом державної влади в Україні (ст. 5 Конституції України), тому й законодавча влада є первинною, а виконавча – вторинною (похідною).

– *Організаційний характер впливу на суспільні відносини.* Виконавча влада організовує суспільне життя в такий спосіб, щоб у ньому могла відбутися належна реалізація велінь законодавця;

– *Організаційна оформленість її носіїв, тобто спеціальних органів.* Виконавча влада здійснюється відповідними носіями (органами), правовий статус яких визначається законодавством;

– *Системність суб'єктів, їх ієрархічність і взаємозалежність.* Органи виконавчої влади творять єдину систему та є функціонально взаємозалежними. Особливістю конструкції виконавчої влади є те, що вона утворює управлінську вертикаль органів і посадових осіб. На відміну від інших державних органів, органи виконавчої влади пов'язані суворою ієрархією, що ґрунтується на підлеглості. Вони мають право безпосередньо зобов'язувати підлеглі органи, вказуючи їм у порядку, передбаченому законодавством, як необхідно діяти, як саме вирішувати те чи інше питання тощо. Ієрархія передбачає, що виконавчу владу очолює посадова особа або один орган²⁵. В Україні виконавчу владу очолює Кабінет Міністрів, керівником якого є Прем'єр-міністр України.

²⁵ Хоменко О. В. Особливості і функції виконавчої влади як гілки влади державної / О. В. Хоменко // Проблеми законності. – Вип. 118. – Харків, 2012. – С. 6.

— *Професіоналізм* необхідний виконавчій владі для реалізації своїх завдань, тому законодавство України вимагає від публічних службовців певної освіти, проходження конкурсу, спеціальної перевірки, проведення атестацій тощо;

— *Часова і просторова універсальність функціонування*. Виконавча влада поширюється на всю без винятку територію України, всі її адміністративно-територіальні одиниці. Виконавча влада також є неперервною в часі. Навіть коли було звільнено певну посадову особу, наприклад, міністра, її завдання продовжують виконуватися іншою посадовою особою, наприклад, заступником міністра чи призначеним виконувачем обов'язків.

Система органів виконавчої влади складається з Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади (у т.ч. міністерств) та місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій, а також територіальних управлінь і відділів центральних органів виконавчої влади). Отже, виконавча влада на національному (загальнодержавному) рівні здійснюється Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади, на обласному – обласними державними адміністраціями та обласними управліннями центральних органів виконавчої влади, на районному – районними державними адміністраціями та районними відділами центральних органів виконавчої влади. У м. Києві виконавчу владу здійснюють міська державна адміністрація та міські управління центральних органів виконавчої влади. У містах, селищах і селах повноваження виконавчої влади делегуються відповідними органам місцевого самоврядування – міським, селищним і сільським радам.

1.4. Виникнення та історичний розвиток адміністративного права

Озираючись у минуле в намаганні знайти витоки адміністративного права, маємо розрізнити виникнення:

- правового регулювання публічного управління;
- галузі адміністративного права;
- адміністративно-правової науки.

Звісно, ці поняття між собою тісно пов'язані, як і їх історичний розвиток, однак далеко не тотожні. Правове регулювання публічного управління розпочалося водночас із становленням перших держав – Стародавнього Єгипту, Вавилону, Китаю та ін. Природа владних повноважень часто обґрунтовувалася божественним походженням влади монарха та його представників. Проте говорити про становлення в цей час галузі адміністративного права так само недоцільно, як і про формування галузей права загалом. У Стародавньому Римі вперше було проведено розмежування публічного та приватного права, проте навіть у високорозвиненому римському праві адміністративного права як самостійної публічно-правової галузі ще не було. Період Середньовіччя, як відомо, був часом занепаду правового розвитку держав, однак жодна держава не могла існувати без управлінської діяльності, тому існували й правові норми, які її регулювали.

Становлення та розвиток саме галузі адміністративного права були тісно пов'язані з еволюцією наукових знань про публічне управління та потребами його юридичної регламентації. З огляду на ці обставини сучасні адміністративісти (С. Стеценко, Т. Коломоєць, А. Школик та ін.) виділяють такі основні етапи світової історії адміністративного права²⁶:

1. *Формування камералістики* (поч. XVIII ст.) – наукового напрямку, в межах якого вивчалися особливості управління двірцевою казною та майном. Камералістика зародилася в Німеччині, поєднувала в собі начала наук адміністративного та фінансового права. Її найбільш відомими представниками були С. Гассер, Ю. Дітмар та ін.

2. *Поділ камералістики* (сер. XVIII ст.) на два наукові блоки – стару камералістику (вивчала питання державних фінансів і господарювання) та нову камералістику (зосереджувалася на організації поліції, мануфактурної та гірничої справи). Серед цих двох блоків адміністративно-правові норми почали досліджуватися саме в новій камералістиці.

3. *Становлення поліцейського права* (з другої половини XVIII ст.) – галузі права, яка регулювала управління внутрішнім життям держави. Її родоначальником вважають французького вченого Н. Деламара, який у праці «Трактат про поліцію» обґрунтував потребу існування зазначеної галузі та визначив сфери поліцейського управління –

²⁶ Стеценко С.Г. Адміністративне право України / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – С. 13–14.

релігія, охорона здоров'я, громадський порядок, торгівля, дорожні сполучення тощо. У становленні поліцейсько-правової науки важливу роль відіграли праці Г. Юсті, Й. Зонненфельса та ін.

4. *Формування галузі адміністративного права* (з другої половини XIX ст.). Хоча воно формувалося на базі поліцейського права, на відміну від нього адміністративне право почало враховувати інтереси людини у відносинах з державою та поставило управлінські дії в пряму залежність від юридичних норм. Переорієнтація управлінсько-правової теорії в антропоцентричному напрямку розпочалася з Великої французької революції (1789 р.) та інших європейських революцій першої половини XIX ст.

5. *Людиноцентризм адміністративного права* (з другої половини XX ст.), зумовлений падінням тоталітарних режимів²⁷ після Другої світової війни та прийняттям Загальної декларації прав людини 1948 р. Під впливом демократичних ідеологій змінилася концепція адміністративного права, оскільки основним завданням держави, її органів і посадових осіб було визнано служіння кожному індивіду, гарантування та захист його прав²⁸.

Цікаво, що в державах англо-американського типу правових систем адміністративне право формувалося дещо повільніше, ніж у європейських державах континентального типу. Зокрема у США його формування припало на останні десятиліття XIX ст. Вважається, що це відбулося в 1887 р., коли виникла потреба у правовому регулюванні управлінської, нормотворчої та квазісудової діяльності федеральних агентств. У Великобританії це відбулося ще пізніше, оскільки англійські вчені лише в середині XX ст. визнали закономірність і неминучість формування адміністративного права. На відміну від континентальної Європи у Великобританії адміністративне право формувалося головними чином із нагромадженої століттями управлінської та судової практики, тобто оформилося із так званого загального права²⁹.

²⁷ Згадані режими, як правило, декларували дію адміністративного права на своїй території, хоча де-факто відповідні норми були більш близькими поліцейському праву.

²⁸ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 8.

²⁹ Адміністративне право зарубіжних країн / за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2014. – С. 23–25.

Виникнення та історичний розвиток адміністративного права в Україні мав свої особливості у порівнянні із світовими тенденціями. Перші моделі публічного управління формувалися вже у княжий період – ними були десяткова (здійснювалася в умовах адміністративного поділу Київської Русі на десятки, сотні й тисячі) та двірцево-вотчинна (реалізовувалася через придворних посадових осіб)³⁰. Унаслідок втрати незалежності Галицько-Волинської держави у 1349 р. публічне управління здійснювалося на українських землях адміністративними апаратами тих держав, до складу яких входили українські землі – Великого князівства Литовського, Польського й Угорського королівств, Речі Посполитої, Московського царства та ін. Відродження власне українських традицій публічного управління відбулося внаслідок народно-визвольної війни (1648–1654 рр.) під проводом Б. Хмельницького. Територія утвореної українським народом Козацької держави була поділена на полки та сотні, в яких управління здійснювали відповідно полковники та сотники, підпорядковані гетьману. Полково-сотенний устрій Гетьманщини було ліквідовано в 1781 р., а її територія згодом була цілковито інкорпорована в склад Російської імперії.

У Львівському університеті, де юридичний факультет було засновано австрійською владою в 1784 р., викладання і дослідження поліцейського права розпочалося на одній із перших кафедр факультету – кафедрі політичних учень і австрійського законодавства. Її першим очільником став Д. Кьофіль – випускник Віденського університету й учень корифея тогочасної юриспруденції Й. Зоннефельса. Упродовж ХІХ ст. структура юридичного факультету активно розвивалася, і в 1854 р. було засновано кафедру адміністрації та економії. Серед викладачів Львівського університету, які досліджували адміністративно-правову проблематику на згаданій кафедрі, доцільно згадати Ю. Дунаєвського, Й. Коппеля, Я. Паздеру та ін³¹.

У Російській імперії адміністративно-правова наука спочатку, за статутом університетів 1835 р., викладалася під назвою «Зако-

³⁰ Кульчицький В. С. Історія держави і права України / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. – К.: Ін Юре, 2008. – С. 39.

³¹ Кахнич В. Юридична освіта і наука у Львівському університеті (1661–1939) / Володимир Кахнич. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2016. – С. 82, 93, 247.

ни державного благоустрою та благочинства», а згодом (за статутом університетів 1863 р.) дістала назву поліцейського права³². Хоча Російська імперія була класичною поліцейською державою, в якій обмежувалися права людини та спостерігалось свавілля органів адміністрації, з 60-х рр. XIX ст. до поч. XX ст. відбувалися тенденції щодо перетворення поліцейського права в адміністративне право. Цьому сприяли такі фактори: демократичні реформи Олександра II, праці вчених-юристів (І. Андрєєвського, М. Бунге, В. Гессена, Є. Елістратова, Б. Кістяківського та ін.), утворення органів адміністративної юстиції у формі губернських присутностей (1890 р.)³³, а також зовнішні впливи інших держав.

Еволюційний розвиток українського адміністративного права був фактично згорнутий після захоплення влади більшовиками у 1917 р., які встановили заборону на поліцейсько-правову науку. Ідеологи з ЦК ВКП(б) постійно стверджували, що поліцейське право можливе лише в буржуазному суспільстві, де є поліцейські відносини та існують протиріччя між владою і населенням³⁴. Попри це, моделі радянської державності 1917–1936 рр. явно бракувало логіки побудови управлінського апарату, адже тогочасна ідеологія принципово заперечувала теорію поділу влади на три гілки. Водночас в умовах заперечення поліцейського права відбувалося формування радянського адміністративного законодавства, а у 1927 р. навіть було прийнято Адміністративний кодекс Української СРР³⁵.

Названий документ цікавий тим, що він не мав аналогів ні на союзному, ні на республіканському рівнях. До часу його прийняття світовій історії був відомий лише один такий акт, який діяв у Португалії. Адміністративний кодекс УСРР було затверджено Постановою

³² Ярмиш О. Н. Поліцейське право / О. Н. Ярмиш, Ю. А. Холод // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Том 4: Н-П. – К.: Укр. Енцикл., 2002. – С. 638.

³³ Коломоєць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 136–138.

³⁴ Курінний С. В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування / С. В. Курінний. – Дніпропетровськ, 2002. – С. 9–10.

³⁵ Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 150–151.

Президії ВУЦВК від 14 грудня 1927 р. Він складався з 15 розділів і 528 статей, регулював широкий спектр управлінських правовідносин, проте не мав всеохоплюючого характеру (поряд з ним діяли й інші законодавчі акти стосовно публічного управління). На час його прийняття він мав прогресивний зміст, проте у 30-х рр. де-факто перестав застосовуватися, оскільки був перешкодою для тоталітарної сваволі державного апарату часів правління Й. Сталіна³⁶. У подальшому адміністративне право Української РСР було типовим для тоталітарної держави, а перехід до гуманістичних засад правового регулювання управлінських відносин розпочався із проголошенням незалежності України.

Нагальною потребою сьогодення є приведення положень українського адміністративного права до стандартів Європейського Союзу. При цьому повинні бути розроблені та реалізовані конституційна, адміністративна й інші реформи. Важливу роль у даному процесі відіграють наукові школи адміністративного права при українських університетах, наукових установах, громадські організації, практикуючі юристи і суб'єкти правотворчого процесу.

³⁶ Усенко І. Б. Адміністративний кодекс УСРР / І. Б. Усенко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Том 1: А-Г. – К.: Юридична думка, 2011. – С. 50–51.

Контрольні питання

1. Розкрийте співвідношення права та публічного управління.
2. У яких формах отримує вираження публічна влада?
3. У чому полягає суть камералістики та коли відбулося її формування?
4. Якими визначальними ознаками наділена виконавча влада?
5. Дайте визначення поняття публічного управління. Які його види?
6. Дайте визначення поняття державної влади. На які гілки вона поділяється?
7. Дайте визначення поняття виконавчої влади. Яка її система?
8. Дайте визначення поняття місцевого самоврядування. Яка його система?
9. Які вчені відіграли визначну роль у становленні науки поліцейського права?
10. У чому полягає відмінність між поліцейським і адміністративним правом?
11. З яких державних організацій складається механізм держави?

Законодавство для вивчення теми

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України.– 1996 – № 30. – Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України.– 2003.– № 40–44. – С. 356.
3. Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України.– 2013.– № 32. – Ст. 409.
4. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України.– 2014.– № 13. – Ст. 222.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України.– 1997.– № 24. – Ст. 170.
6. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України.– 1999.– № 20–21. – Ст. 190.
7. Про Національний банк України: закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України.– 1999.– № 29. – Ст. 238.

8. Про органи самоорганізації населення: закон України від 11.07.2001 № 2625-III // Відомості Верховної Ради України.– 2001.– № 48. – Ст. 254.
9. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України.– 2016.– № 31. – Ст. 545.
10. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України.– 2011.– № 38. – Ст. 385.

Рекомендована література

1. Адміністративне право зарубіжних країн / за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2014.– 528 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007.– 592 с.
3. Адміністративне право. Загальна частина / Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. – К.: Центр учбової літератури, 2011.– 216 с.
4. Бедрій М. М. Історичні витоки адміністративного права: деякі акценти / М. М. Бедрій // Матер. XVI Всеукр. наук.-практ. конф. «Теорія та практика сучасної юриспруденції». Матер. круг. столу «Історія конституціоналізму в Україні та зарубіжних країнах» (до 100-річчя Конституції УНР 1918 р.): у 2-х т. – Т. 1. – Х.: ФОП Боровін О. В., 2018. – С. 4–7.
5. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс] / О. З. Босак // Державне управління: теорія та практика.– 2010.– № 2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>
6. Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015.– 568 с.
7. Кахнич В. Юридична освіта і наука у Львівському університеті (1661–1939) / Володимир Кахнич. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2016.– 320 с.
8. Коломoeць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т. О. Коломoeць. – К.: Юрінком Інтер, 2011.– 574 с.
9. Коломoeць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014.– 240 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003.– 544 с.
11. Кульчицький В. С. Історія держави і права України / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. – К.: Ін Юре, 2008.– 624 с.

12. Курінний Є. В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування / Є. В. Курінний. – Дніпропетровськ, 2002. – 92 с.

13. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права / Л. А. Луць. – К.: Атіка, 2008. – 412 с.

14. Марченко В. В. Щодо сутності виконавчої влади / В. В. Марченко // Збірник наукових праць Харківського національного університету імені Г. С. Сковороди. Серія «Право». – Випуск 19. – Харків, 2012. – С. 21–30.

15. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації [Електронний ресурс] / Р. С. Мельник. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/59-katehoriya-publichne-upravlinnya-u-noviy-interpretatsiyi-melnyk-r-s>

16. Мельник Р. С. Концепція людцентризму у сучасній доктрині адміністративного права / Р. С. Мельник // Право України. – 2015. – № 10. – С. 157–165.

17. Мельник Р. С. Публічна влада / Р. С. Мельник // Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 338.

18. Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія / М. А. Міненко. – К., 2014. – 404 с.

19. Петков С. В. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї / С. В. Петков, Н. О. Армаш, Є. Ю. Соболь. – К.: КНТ, 2015. – 148 с.

20. Рабінович П. М. Державна влада / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Том 2: Д-Й. – К.: Укр. Енцикл., 1999. – С. 85.

21. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів: Край, 2008. – 224 с.

22. Римаренко Ю. І. Розвиток наук поліцейського і адміністративного права в Україні / Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко // Антологія української юридичної думки: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Т. 5: Поліцейське та адміністративне право. – К.: Юридична книга, 2003. – С. 7–27.

23. Сіренко В. До питання про владу / В. Сіренко, О. Святоцький // Право України. – 2011. – № 9. – С. 26–45.

24. Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – 640 с.

25. Тимошенко В. І. Монтеск'є Шарль Луї / В. І. Тимошенко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Том 3: К-М. – К.: Укр. Енцикл., 2001. – С. 767–768.

26. Усенко І. Б. Адміністративний кодекс УСРР / І. Б. Усенко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Том 1: А-Г. – К.: Юридична думка, 2011. – С. 50–51.

27. Усенко И. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / И. Б. Усенко; отв. ред. Б. М. Бабий. – К.: Наукова думка, 1989.– 120 с.
28. Хоменко О. В. Особливості і функції виконавчої влади як гілки влади державної / О. В. Хоменко // Проблеми законності. – Вип. 118. – Харків, 2012. – С. 3–11.
29. Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007.– 308 с.
30. Ярмиш О. Н. Поліцейське право / О. Н. Ярмиш, Ю. А. Холод // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Том 4: Н-П. – К.: Укр. Енцикл., 2002. – С. 638–639.

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

2.1. Поняття адміністративного права та його місце в системі права України

Адміністративне право традиційно розглядається у трьох значеннях: як галузь права, як наука, як навчальна дисципліна. У цьому навчальному посібнику *адміністративне право* розглядатиметься насамперед як галузь права, тобто підсистема правових норм, які регулюють публічно-управлінські та тісно пов'язані з ними суспільні відносини (публічно-сервісні, адміністративно-юрисдикційні, деліктні тощо). Адміністративне право становить наймасштабнішу та найдинамічнішу галузь сучасного українського права³⁷.

Адміністративне право є *публічною галуззю права*. У публічних галузях на відміну від приватних обов'язковим учасником відносин є суб'єкт з владними повноваженнями (посадові особи й органи державної влади і місцевого самоврядування, носії делегованих повноважень), що діє з метою реалізації публічного інтересу. Крім адміністративного права, до публічних галузей традиційно відносять конституційне, кримінальне, міжнародне, фінансове, муніципальне право, а також процесуальні галузі права³⁸. Згаданий вище *публічний інтерес* – це інтерес соціальної спільноти (держави, громади, адміністративно-територіальної одиниці), що визнається та захищається державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його закріплення у юридичних нормах³⁹.

³⁷ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 81.

³⁸ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 56–57.

³⁹ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 31.

У сучасній теорії адміністративного права сформовано три основні концепції щодо його змістовного наповнення. Згідно з першою адміністративне право є виключно управлінським правом, тому не регулює інших відносин, крім публічно-управлінських. Друга концепція керується ідеєю, за якою адміністративне право є публічно-сервісним правом, тому спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної влади. При цьому публічно-управлінські завдання визнаються другорядними. Відповідно до третьої концепції адміністративне право рівною мірою поєднує в собі управлінські, сервісні та правоохоронні начала⁴⁰. Справді, предмет адміністративного права є доволі широким, тому передбачає реалізацію великого обсягу завдань, спрямованих на задоволення публічного інтересу, – управлінських, сервісних, правоохоронних, юрисдикційних, контрольно-наглядових та ін.

Системою права є комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних юридичних норм певної держави чи групи держав, логічно розподілених на відносно самостійні частини (галузі та інститути), що характеризуються єдністю й узгодженістю⁴¹. У системі права України адміністративне право займає важливе місце, взаємодіючи з усіма галузями українського права задля реалізації завдань держави і територіальних громад (реєстраційні дії, компетенція органів публічного управління у цивільних, сімейних, земельних, екологічних та інших відносинах, адміністративно-правова охорона майнових і особистих немайнових прав, нагляд і контроль тощо). Крім того, адміністративна відповідальність може наступати за порушення норм різних галузей права, наприклад, ст. 47 КУпАП (Кодексу України про адміністративні правопорушення) «Порушення права державної власності на надра»⁴². Проте взаємодія з окремими галузями права є особливо тісною, тому, розглянувши її, форму-

⁴⁰ Миколенко О.І. Концепції адміністративного права / О.І. Миколенко // Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 185.

⁴¹ Скаун О.Ф. Теорія права і держави / О.Ф. Скаун. – К.: Алерта, 2014. – С. 300.

⁴² Кодекс України про адміністративні правопорушення 07.12.1984 № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

емо найбільш чітко уявлення про місце адміністративного права в системі права України.

Співвідношення адміністративного та конституційного права. Адміністративне та конституційне право визначають статус і компетенцію посадових осіб та органів публічної влади. Проте конституційне право в цьому аспекті є загальним (визначає основоположні засади, акцентує увагу на вищих органах влади), тоді як адміністративне право регулює зазначені відносини більш деталізовано, моделюючи всю владну систему в її динаміці, зосереджуючи увагу саме на гілці виконавчої влади, адже на неї покладено основний тягар публічного управління. Конституційне право має програмний характер, а адміністративне право конкретизує поставлені перед державою завдання, встановлює форми та механізми їхньої реалізації. З огляду на цю обставину в європейській юридичній доктрині адміністративне право інколи називають конкретизованим конституційним правом⁴³.

Співвідношення адміністративного та інформаційного права. Точкою зіткнення адміністративного й інформаційного права є відносини щодо доступу до публічної інформації – відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації⁴⁴. У цих відносинах адміністративне право регулює статус розпорядників публічної інформації (як правило, владних суб'єктів), порядок доступу до неї, розгляд інформаційного запиту та відповідальність за порушення вимог законодавства. Інші інформаційні відносини не належать до предмету адміністративного права.

Співвідношення адміністративного та фінансового права. Адміністративне та фінансове право є близькими як за предметом, так і за методом правового регулювання. У сфері публічних фінансів фінансове право регулює насамперед відносини щодо їхньої мобілізації,

⁴³ Цит. за: Загальне адміністративне право / За заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 4.

⁴⁴ Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

розподілу та використання, а адміністративне право – організаційно-правові аспекти функціонування фінансових органів. Відтак, у цій сфері адміністративне право узагальнено визначає статус і компетенцію владних суб'єктів, фінансово-адміністративні процедури, організацію контролю тощо, тоді як фінансове право становить спеціальну юридичну базу для публічних фінансів, комплексно регулюючи як згадані, так і всі інші відносини.

Співвідношення адміністративного та трудового права. Перетин регулювання галузей трудового й адміністративного права знаходиться передусім в інституті публічної служби – професійної діяльності осіб, які займають посади в органах публічної влади щодо реалізації завдань і функцій державної влади та місцевого самоврядування. Однак трудове право регулює ці відносини як різновид відносин найманої праці (роботодавцем виступає держава чи територіальна громада), а адміністративне – управлінські та публічно-сервісні аспекти організації трудової діяльності в органах публічної влади⁴⁵.

Співвідношення адміністративного та господарського права. Межа між цими галузями права була особливо тонкою в радянський період, коли всі суб'єкти господарювання були державними. Але в сучасних умовах адміністративне право має істотний вплив тільки на державні та комунальні підприємства, а щодо приватних він є обмеженим. Загалом в економічній сфері адміністративне право регулює порядок реєстрації та ліквідації суб'єктів господарювання, ліцензування, патентування і квотування господарської діяльності, сертифікацію та стандартизацію продукції, регламентує регуляторну політику тощо.

Співвідношення адміністративного та кримінального права. Найбільш тісно ці галузі права взаємодіють у питаннях юридичної відповідальності, адже правопорушення в разі його суспільної небезпечності є злочином і тягне за собою кримінальну відповідальність, а якщо воно було тільки суспільно шкідливим, визнається проступком і спричиняє адміністративну відповідальність. Особливо чітко це видно у складах таких правопорушень як хуліганство (ст. 296 Кримінального кодексу) і дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП), крадіжка

⁴⁵ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 15.

(ст. 185 Кримінального кодексу) та дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП) тощо. Крім того, кримінальне право встановлює відповідальність за злочини у сфері службової діяльності та діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

2.2. Предмет і метод адміністративного права

Оскільки адміністративне право є галуззю права, йому характерні власні предмет і метод правового регулювання. *Предметом* є коло суспільних відносин, що регулюються відповідною галуззю права. *Методом* є комплекс прийомів і засобів, що використовуються певною галуззю права задля впливу на суспільні відносини.

На перший погляд, визначити предмет регулювання галузі адміністративного права не становить особливих труднощів, адже ним є суспільні відносини у сфері публічного управління, поняття та правава природа якого були попередньо охарактеризовані в **підрозділі 1.1**. Попри цю обставину, слід звернути увагу на те, що предмет адміністративного права істотно еволюціонував упродовж історії, тому в різні часи та в різних державах його визначали по-різному. Наприклад, у Франції в предметі адміністративного права важливе місце займають відносини публічної служби, тоді як у США основу предмету адміністративного права становлять процедури видання органами виконавчої влади управлінських актів⁴⁶.

У ХХІ ст. публічно-управлінська діяльність продовжує еволюціонувати, а з нею і предмет адміністративного права. Крім класичних публічно-управлінських відносин влади та підпорядкування, предмет українського адміністративного права в умовах євроінтеграційних процесів активно поповнюється так званими неуправлінськими відносинами – публічно-сервісними (надання адміністративних послуг) і публічно-юрисдикційними (здійснення адміністративних проваджень)⁴⁷. Станом на сьогодні до предмету адміністративного права

⁴⁶ Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 20, 23.

⁴⁷ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 10–11.

України відносять доволі широке коло суспільних відносин у сфері публічного управління, більшість яких пов'язані з такими явищами⁴⁸:

– *Діяльністю органів виконавчої влади.* Саме відносини виконавчої гілки державної влади є «ядром» предмету адміністративного права, оскільки на них покладається основний тягар публічного управління, що було роз'яснено у **підрозділі 1.3**. Відтак до предмету адміністративного права належать не тільки відносини, що виникають як зовнішній прояв здійснення виконавчої влади (видання адміністративних актів, застосування заходів примусу тощо), але і внутрішні відносини, що відбуваються всередині системи виконавчої влади (утворення органів виконавчої влади, призначення їхніх керівників, проходження державної служби, притягнення до дисциплінарної відповідальності за службові проступки та ін.). Разом із тим до предмету адміністративного права не входить політична діяльність Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України.

– *Управлінською діяльністю глави держави.* Відносини щодо реалізації правового статусу Президента України традиційно належать до предмету конституційного права. Однак до компетенції глави держави належать у тому числі управлінські функції (керівництво у сферах національної безпеки та оборони, призначення глав дипломатичних представництв України тощо), виконання яких все ж таки є предметом адміністративного права. Крім того, у його підпорядкуванні перебувають Рада національної безпеки і оборони України й Адміністрація Президента України, що також здійснюють управлінські завдання, а їхні апарати підпадають під дію закону України «Про державну службу».

– *Внутрішньою організацією та функціонуванням апаратів інших органів публічної влади, державних підприємств і установ.* На відміну від виконавчої гілки влади щодо законодавчої та судової гілок адміністративне право діє обмежено, регулюючи лише внутрішню організацію та функціонування їхніх апаратів – організаційно поєднаних структурних підрозділів, що забезпечують виконання завдань відповідного органу влади та діяльність його керівника. Це ж стосується органів місцевого самоврядування, державних підприємств і установ.

⁴⁸ Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 23–26.

– *Управлінською діяльністю місцевого самоврядування та службою в його органах.* Як правило, управлінська діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється через його виконавчі органи (виконавчі комітети та ін.). Крім того, їм делегуються окремі повноваження органів виконавчої влади, наприклад, участь у здійсненні державної регуляторної політики⁴⁹. Адміністративним правом також регулюється посадова служба в органах місцевого самоврядування.

– *Здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади.* До прикладу, адміністративне право регулює здійснення контрольних функцій громадськими інспекторами з охорони довкілля, благоустрою, охорони праці та ін.

– *Здійсненням адміністративного процесу,* тобто діяльністю органів публічної влади щодо здійснення адміністративних проваджень: вирішенням публічно-правових спорів у судовому і позасудовому порядку; прийняттям адміністративних актів; розглядом звернень громадян; реєстраційними, дозвільними, контрольними й атестаційними провадженнями; провадженням про притягнення до дисциплінарної відповідальності публічних службовців; провадженням у справах про адміністративні делікти⁵⁰.

– *Взаємодією фізичних і юридичних осіб з органами публічної влади.* Така взаємодія відбувається перманентно в ході здійснення публічно-управлінської діяльності, виражається у відносинах влади та підпорядкування, а також при наданні адміністративних послуг, доступу до публічної інформації, адміністративному захисті прав людини та ін.

– *Адміністративною відповідальністю* за вчинення адміністративних правопорушень.

Оскільки адміністративне право є публічною галуззю права, в ньому переважає *імперативний метод* правового регулювання, тобто такий спосіб впливу на суспільні відносини, за яким у їхніх учасників обмежена свобода вибору моделі поведінки чи взагалі її немає. Імперативний метод в адміністративному праві проявляється у наступному:

⁴⁹ Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁵⁰ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу / О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – С. 316–320.

1) адміністративно-правові норми здебільшого реалізуються за принципом «розпорядження – виконання». Відтак, суб'єкт, що приймає обов'язкові рішення та видає розпорядження, не пов'язаний згодою сторони, якій вони адресовані;

2) наявні чіткі юридичні межі діяльності владних суб'єктів, їхнє підпорядкування праву. Зокрема встановлено вичерпний перелік повноважень кожного владного суб'єкта, який реалізовує їх за принципом «заборонено все, крім прямо дозволеного законом»;

3) встановлено чимало заборон на вчинення певних дій. Забороняючі норми, присутні в КУпАП та інших законодавчих актах, окреслюють зону можливої неправомірної поведінки і застерігають суб'єктів від неї⁵¹.

Хоча за умов переважання імперативного методу правового регулювання, суб'єкти, наділені владними повноваженнями, мають більш «вигідне» становище в адміністративному правовідношенні стосовно другої сторони (підпорядкованих їм суб'єктів, фізичних і юридичних осіб), це не виключає їхнього обов'язку належно виконувати покладені на них завдання, а в разі необхідності їхні рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені як у судовому, так і в позасудовому порядку.

Застосування *диспозитивного методу* правового регулювання (такого способу впливу на суспільні відносини, за яким суб'єктам надається право вибору певної моделі поведінки) в адміністративному праві є значно меншим, ніж застосування імперативного методу. Він присутній у відносинах щодо укладення адміністративних договорів, подання звернень громадян і деяких інших.

2.3 Принципи та функції адміністративного права

Принципи адміністративного права – це основні ідеї, керівні положення, які характеризують зміст цієї галузі права, відображають закономірності її розвитку і визначають напрями та способи правового регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління. Принципи адміністративного права займають пріоритетне становище

⁵¹ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 79.

стосовно адміністративно-правових норм. Р. Мельник називає принципи адміністративного права «меганормами», адже на їхній підставі повинні розвиватися інші норми адміністративного права. *Значення принципів адміністративного права* полягає в тому, що вони виконують системоутворюючу роль, викликаючи формування нових адміністративно-правових інститутів; виступають орієнтиром в процесі законодавчої й іншої нормотворчої роботи; забезпечують судовий контроль за адміністративною діяльністю; заповнюють прогалини в правовому регулюванні суспільних відносин у сфері публічного управління⁵².

Принципи адміністративного права поділяються на загальні та спеціальні. *Загальними* є принципи, які визначають зміст усієї галузі адміністративного права. До загальних принципів належать наступні⁵³:

– *Принцип верховенства права*. Ст. 8 Конституції України задекларувала, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Цей принцип передбачає, що право має вищу юридичну силу, ніж інші соціальні норми, і кожен орган держави повинен йому підпорядковуватися. Професор В. Авер'янов вважав, що принцип верховенства права варто розуміти як принцип функціонування держави, який повинен забезпечувати підпорядкування всіх без винятку державних інститутів реалізації та захисту прав людини, а також пріоритетність цих прав перед усіма без винятку цінностями демократичної, соціальної та правової держави⁵⁴.

– *Принцип законності* передбачає чітке дотримання вимог законодавства під час здійснення публічного управління.

– *Принцип пріоритету прав і свобод людини* означає те, що в ході здійснення публічних інтересів повинні бути забезпечені умови для належної реалізації, охорони та захисту цих можливостей фізичних осіб.

⁵² Мельник Р. С. Принципи адміністративного права / Р. С. Мельник // Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 331–332.

⁵³ Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 98–100.

⁵⁴ Авер'янов В. Б. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади / В. Б. Авер'янов // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 267.

– *Принцип рівності перед законом* забороняє надання суб'єктам неправомірних переваг чи вчинення необґрунтованих дискримінацій у ході управлінської діяльності. Публічна адміністрація повинна однаково підходити до вирішення випадків, які є об'єктивно подібними⁵⁵.

– *Принцип демократизму* полягає в участі народу та громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень. Як правило, це відбувається через інститут народного представництва, адже система виконавчої влади формується Верховною Радою та Президентом України, що обираються громадянами. Однак трапляються випадки безпосереднього впливу суспільства на управлінські рішення. Так, революційні події в Україні 2013–2014 рр. розпочалися після невизнання суспільством розпорядження Кабінету Міністрів України про призупинення підготовки укладення Угоди про асоціацію з Європейським Союзом⁵⁶.

– *Принцип взаємної відповідальності людини та держави* виражається в тісному юридичному зв'язку між ними – взаємних правах і обов'язках. У разі їхнього порушення настає юридична відповідальність.

– *Принцип гуманізму та справедливості* вимагає шанобливого ставлення до людської гідності, а також неупередженого розподілу публічних ресурсів (державних субсидій, бюджетних коштів, посад в органах влади тощо).

Спеціальними є принципи, які поширюють свою дію не на всю галузь адміністративного права, а на конкретний адміністративно-правовий інститут або підгалузь. До них належать принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративного судочинства та ін. Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС (Кодексу адміністративного судочинства) України основними засадами (принципами) адміністративного судочинства визначено такі: верхо-

⁵⁵ Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 35.

⁵⁶ Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами – членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2013 № 905-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/905-2013-p>.

венство права; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення⁵⁷.

Окремої уваги заслуговують так зв. *принципи належного урядування*, тобто вимоги до діяльності публічної адміністрації. Базовими принципами належного урядування є такі: принцип безсторонності (неупередженості, об'єктивності); принцип юридичної визначеності (у т.ч. дотримання законних форм діяльності); принцип розгляду впродовж розумного строку; принцип участі суб'єкта в розгляді його справи; принцип поваги до приватного життя (у т.ч. конфіденційності особистих даних); принцип підзвітності органів публічного управління нижчої ланки органам вищої ланки; принцип ефективності (прийняття найбільш доцільного в конкретній ситуації управлінського рішення); принцип прозорості (інформування громадськості про управлінські рішення й адміністративні заходи)⁵⁸.

У 1996 р. Рада Європи видала підручник про основні принципи адміністративного права щодо відносин між адміністративними органами та приватними особами. Згаданий документ поділяє адміністративно-правові принципи, які діють у відносинах суб'єктів публічного управління з фізичними та юридичними особами, на засадничі та процедурні. До засадничих принципів віднесено законність, рівність перед законом, відповідність законній меті, пропорційність, об'єктивність і неупередженість, привселюдність (гласність). Процедурними принципами адміністративного права визнано доступність (у т.ч. фінансова) послуг публічної адміністрації, право приватних

⁵⁷ Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005 – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

⁵⁸ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 87, 90, 91.

осіб «бути почутими», право приватних осіб на представництво та правову допомогу у відносинах з публічною владою, часові обмеження розгляду адміністративних справ, обов'язок публічної адміністрації повідомити про прийняття і зміст адміністративного акта та способи його оскарження⁵⁹.

Функції адміністративного права – це основні напрямки його впливу на суспільні відносини. До них належать такі функції:

– *правовиконавча*, яка полягає в тому, що адміністративне право є юридичною формою реалізації виконавчої влади;

– *правотворча*, оскільки адміністративне право наділяє владних суб'єктів можливістю адміністративної правотворчості (докладніше у **підрозділі 3.3**);

– *організаційна* визначається організаційним характером публічно-управлінської діяльності, яку регулює адміністративне право;

– *правоохоронна*, яка полягає в тому, що адміністративне право забезпечує стан законності та захист прав людини в публічному управлінні⁶⁰.

2.4 Система та інститути адміністративного права

Системність є обов'язковою ознакою права, а тому адміністративному праву характерна власна система, що полягає в узгодженості, упорядкованості та взаємодії його елементів. В адміністративному праві умовно виділяють три складові частини: загальну, особливу та спеціальну. *Загальна частина* складається з норм, які поширюють свою дію на всю сферу публічного управління. Вона регулює правовий статус суб'єктів адміністративного права, визначає форми та методи публічно-управлінської діяльності, адміністративно-правову організацію державної території тощо. *Особлива частина* відповідає за регламентацію публічного управління конкретними галузями – освітою, медициною, економікою, обороною тощо. *Спеціальна частина*

⁵⁹ Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 35–37.

⁶⁰ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 41.

об'єднує норми, які регулюють здійснення адміністративних процедур, порядок надання адміністративних послуг, розгляд публічно-правових спорів, порядок притягнення до адміністративної відповідальності та ін⁶¹. Інколи під спеціальною частиною адміністративного права також розуміють правове регулювання управлінської діяльності конкретних суб'єктів⁶² – національної поліції, фіскальної служби тощо.

Оскільки в системі права України виділяють матеріальні та процесуальні галузі права, існують пропозиції щодо виокремлення зі системи адміністративного права галузі адміністративно-процесуального права. Е. Демський вважає, що галузь адміністративно-процесуального права в Україні вже існує та становить систему правових норм, інститутів, принципів і форм діяльності, за допомогою яких забезпечується визнання, реалізація та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічно-управлінських відносин. До предмету цієї галузі він відносить суспільні відносини, що виникають унаслідок управлінських проваджень (реєстраційних, деліктних та ін.) та в ході здійснення адміністративного судочинства⁶³. Проте ця думка не є домінуючою, оскільки сьогодні більшість правознавців не виокремлюють адміністративно-процесуальне право в окрему галузь права, вважаючи це утворення підгалуззю адміністративного права.

З одного боку система адміністративного права є стійкою, а з іншого – постійно розвивається й ускладнюється в унісон з еволюцією суспільства. Одні норми й інститути втрачають актуальність і скасовуються, другі стають на шлях формування, а треті – розвиваються та розростаються. Р. Мельник пояснює цю здатність адміністративного права тим, що в його системі присутні два рівні юридичних норм – базовий і поточний. Базовий рівень є відносно статичним та існує незалежно від волі правлячих суб'єктів. До нього зокрема належать принципи адміністративного права та його визначальні постулати

⁶¹ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 18.

⁶² Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 39.

⁶³ Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – С. 21, 52.

(здійснення публічного управління як основна функція виконавчої влади, гарантованість прав і свобод людини, презумпція законності адміністративного акта та ін.). Поточний рівень адміністративного права формується на основі базового рівня та деталізує його положення. Він є динамічним і гнучким, перебуває в залежності від конфігурації суспільних інтересів, політичних сил і економічних можливостей, тому перманентно змінюється численними джерелами права⁶⁴.

Адміністративне право, як і кожна галузь права, складається з інститутів і норм. Адміністративно-правова норма (охарактеризована детальніше в **підрозділі 2.5**) є низовою ланкою в його системі, а об'єднання норм формуються в інститути. До прикладу, підсистема норм, які визначають статус і управлінські функції Кабінету Міністрів України, є адміністративно-правовим інститутом Кабінету Міністрів України. *Адміністративно-правовий інститут* – це підсистема норм адміністративного права, які регулюють однорідну групу суспільних відносин у сфері публічного управління. До інститутів адміністративного права належать інститут виконавчої влади, інститут публічної служби, інститут публічної інформації, інститут громадського контролю та ін.

Ці підсистеми можуть бути різними за обсягом чи навіть включати до свого складу декілька менших інститутів (субінститутів). Окремі з інститутів адміністративного права є настільки об'ємними, що їх називають підгалуззями – підсистемами однорідних пов'язаних між собою інститутів певної галузі права⁶⁵. В адміністративному праві таких підгалузей нараховується найбільше з-поміж усіх галузей українського права: адміністративно-процесуальне право, адміністративно-деліктне право, службове право, поліцейське право, адміністративно-господарське право, адміністративно-будівельне право, телекомунікаційне право та ін⁶⁶.

⁶⁴ Мельник Р.С. Система адміністративного права / Р.С. Мельник // Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 185.

⁶⁵ Скаун О.Ф. Теорія права і держави / О.Ф. Скаун. – К.: Алерта, 2014. – С. 312.

⁶⁶ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 72–73.

Цілком імовірно, що в майбутньому окремі з цих адміністративно-правових підгалузей стануть окремими галузями права. Будучи свого часу підгалузями адміністративного права, у самостійні галузі згодом переросли екологічне, транспортне, інформаційне, міграційне право та ін.

2.5 Адміністративно-правові норми та їх реалізація

Адміністративно-правова норма – це загальне правило поведінки, встановлене правотворчими суб'єктами з метою регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління. Вона є різновидом юридичних норм, які відрізняються від інших соціальних норм (етичних, релігійних та ін.) тим, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини та можливістю забезпечення її реалізації засобами публічного примусу. Адміністративно-правові норми є вираженням волі держави й інших суб'єктів правотворчості щодо бажаного стану публічно-управлінських та пов'язаних із ними відносин. Їм притаманні певні *особливості, що вирізняють їх із-поміж інших юридичних норм*⁶⁷:

– забезпечують функціонування системи публічної влади, зокрема здійснення нею таких напрямків діяльності: публічного управління, надання адміністративних послуг, адміністративного судочинства та притягнення до адміністративної відповідальності;

– завжди містять імперативний компонент. Навіть коли адміністративно-правова норма має дозвільний характер, тому регулює відносини диспозитивно, в ній присутня також деяка імперативність. Наприклад, посадова особа публічної влади отримує певні права, які вона повинна використовувати не у приватних, а у публічних інтересах;

– виражають публічний інтерес (зміст цієї категорії з'ясовано в **підрозділі 2.1**);

– їхнє виконання гарантується усіма публічно-правовими засобами: організаційними (видання адміністративних актів, матеріально-технічне забезпечення тощо), роз'яснювальними (доведення до адресатів змісту норми, її значення та можливих наслідків ігнору-

⁶⁷ Коломоєць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 144–146.

вання); стимулюючими (застосування заходів заохочення); примусовими (застосування заходів публічного примусу, притягнення до юридичної відповідальності);

– кожна адміністративно-правова норма належить до певної підсистеми (підгалузі, інституту) адміністративного права;

– можуть встановлюватися у ході здійснення публічного управління (адміністративна правотворчість);

– поширюють свій регулятивно-охоронний вплив на публічне управління в усіх сферах суспільства: економіці, освіті, обороні, медицині, культурі, будівництві та ін.

Імперативний характер приписів, що містяться в адміністративно-правових нормах, проявляється у трьох основних формах: пряма безальтернативна вказівка на те, що суб'єкт адміністративних правовідносин повинен вчинити дії, які передбачені відповідною нормою; припис дозволяє суб'єкту обрати один із запропонованих варіантів поведінки; визначена нормою можливість суб'єкта здійснювати певну поведінку чи утримуватися від неї на свій розсуд⁶⁸.

Адміністративно-правова норма є юридичною нормою, тому їй характерна відповідна структура. Вона складається з гіпотези (якщо...), диспозиції (то...) та санкції (інакше...), але присутність всіх трьох згаданих елементів не є обов'язковою. *Гіпотеза* є частиною адміністративно-правової норми, яка визначає умови, за яких можливо чи необхідно здійснювати її диспозицію. *Диспозиція* – частина адміністративно-правової норми, яка встановлює права й обов'язки, тобто визначає модель поведінки, учасників відносин у сфері публічного управління. *Санкція* – частина адміністративно-правової норми, яка передбачає заходи юридичної відповідальності за порушення її диспозиції⁶⁹. Окремі автори вважають, що адміністративно-правові норми можуть містити ще один елемент – *заохочення*, який виступає альтернативою санкції в разі належного виконання диспозиції⁷⁰.

⁶⁸ Петков С. В. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї / С. В. Петков, Н. О. Армаш, Є. Ю. Соболь. – К.: КНТ, 2015. – С. 46–47.

⁶⁹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – С. 151.

⁷⁰ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 51.

Для кращого роз'яснення структури адміністративно-правової норми звернемося до чинного українського законодавства. Зокрема у п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що посадові особи зобов'язані повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли така особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство з питань запобігання корупції⁷¹. При цьому гіпотезою виступає умова, за якою «особа дізнавалася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального⁷² чи потенційного⁷³ конфлікту інтересів». Диспозицією є те, що вона зобов'язана повідомити про цей конфлікт інтересів компетентні органи. Санкція за невиконання згаданої диспозиції передбачена в ст. 172–7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» КУАП – накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян⁷⁴.

Зважаючи на значну кількість адміністративно-правових норм, класифікуємо їх на *види* за певними критеріями: характером припису, галузевою приналежністю, юридичною силою, спрямованістю змісту, адресатами призначення, дією в просторі та часі й ін. За *характером припису* адміністративно-правові норми поділяються на такі: уповноважуючі (дозволяють суб'єкту певну поведінку), зобов'язуючі (вима-

⁷¹ Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України.– 2014.– № 49. – Ст. 2056.

⁷² **Реальний конфлікт інтересів** – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»).

⁷³ **Потенційний конфлікт інтересів** – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»).

⁷⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

гають від суб'єкта вчинення певних дій) та забороняючі (забороняють вчиняти певні дії). За *галузевою приналежністю* вони класифікуються на матеріальні (встановлюють права і обов'язки) та процесуальні (визначають порядок здійснення юридичних проваджень). За *юридичною силою* адміністративно-правові норми бувають наступними: зафіксованими в Конституції; передбаченими міжнародними договорами; закріпленими в законах; зафіксованими в підзаконних актах; закріпленими в інших джерелах права.

За *спрямованістю змісту* адміністративно-правові норми поділяються на такі, що закріплюють порядок утворення і юридичний статус суб'єктів; визначають форми та методи управлінської діяльності; встановлюють порядок проходження публічної служби; визначають способи та порядок забезпечення законності в публічному управлінні; регулюють управління певними галузями і територіями; встановлюють права й обов'язки фізичних і юридичних осіб у сфері публічного управління. За *адресатами призначення* розрізняють норми, які адресовані органам виконавчої влади, іншим органам публічної влади, публічним службовцям, державним підприємствам і установам, фізичним і юридичним особам⁷⁵.

За *дією у просторі* адміністративно-правові норми бувають загальнодержавними (чинні на всій території України), галузевими (діють у певній галузі управління – освіті, економіці тощо), міжгалузевими (поширюються на декілька галузей управління), місцевими (діють у певній області, районі, місті тощо). За *дією в часі* вони поділяються на постійні (такими є більшість норм), тимчасові (діють протягом певного часу – наприклад, на час проведення чемпіонату Європи з футболу 2012 р.), виключні (діють при настанні певних обставин – воєнного, надзвичайного стану тощо).

Реалізацією адміністративно-правових норм є їхнє практичне втілення в діяннях суб'єктів адміністративних правовідносин. Виділяють чотири способи реалізації адміністративно-правових норм: виконання, використання, дотримання та застосування. *Виконання* – активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, яка полягає у здійсненні покладених на нього обов'язків. *Викорис-*

⁷⁵ Коломоєць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 156.

тання – активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, яка полягає у здійсненні наданих йому прав. *Дотримання* – пасивна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, яка полягає в утриманні від порушень заборон⁷⁶. На відміну від трьох згаданих способів реалізації адміністративно-правових норм застосування може бути здійснено лише спеціально уповноваженими суб'єктами, тому розглянемо його докладніше.

Застосування адміністративно-правових норм – це організаційно-юридична діяльність компетентних владних суб'єктів, яка полягає у встановленні індивідуальних правил поведінки щодо персоніфікованих осіб із метою створення умов для належної реалізації таких норм⁷⁷. Результатом застосування адміністративно-правових норм є правозастосовний акт. Як правило, ним є адміністративний акт або судові рішення. Під час застосування адміністративно-правових норм компетентний владний суб'єкт повинен дотриматися трьох основних вимог: законності (відповідності вимогам законодавства), обґрунтованості (відповідності фактичним обставинам справи) та доцільності (відповідності меті, яку поставлено адміністративно-правовою нормою).

2.6 Адміністративні правовідносини

Адміністративні правовідносини – це суспільні відносини у сфері публічного управління, врегульовані нормами адміністративного права. У науці адміністративного права було розроблено декілька теорій, за допомогою яких вчені визначають, які відносини слід вважати адміністративно-правовими, а які – ні. Найвідомішими з них є три⁷⁸:

– *Теорія субординації*, за якою адміністративне право регулює всі відносини влади та підпорядкування. При цьому предмет адмі-

⁷⁶ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 59.

⁷⁷ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – С. 169.

⁷⁸ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 60–63.

ністративного права окреслюється надто широко та розмито, адже відносини влади та підпорядкування можуть належати також до предмету регулювання інших галузей права – конституційного, фінансового, трудового та ін.

– *Спеціально-правова теорія*, згідно з якою для з'ясування природи певних відносин необхідно звернути увагу на походження норми, яка їх регулює. Інакше кажучи, якщо певні відносини регулює закон, який входить у систему джерел адміністративного права, такі відносини слід вважати адміністративно-правовими. Безперечно, це правило зручно застосовувати, коли певні відносини регулюються саме адміністративно-правовими законами: «Про адміністративні послуги», «Про державну службу» чи Кодексом України про адміністративні правопорушення. Однак, якщо адміністративні правовідносини регулюються Конституцією, Земельним кодексом або іншим законом, який вважається джерелом одразу кількох галузей права, спеціально-правова теорія виявляється безсилою.

– *Двоступенева теорія* ділить управлінські відносини на два рівні: перший відповідає за виникнення юридичної підстави (акт публічного управління чи адміністративно-правовий договір) для вчинення певних дій; другий полягає у виконанні дій, породжених відповідною підставою. Якщо відносини, що виникають на першому рівні завжди є адміністративно-правовими, то на другому рівні відносини можуть бути як адміністративно-правовими, так і належати до предмету інших галузей права. Наприклад, відносини щодо реєстрації політичної партії є адміністративно-правовими, а відносини щодо участі тієї ж партії у виборах народних депутатів України є конституційно-правовими.

Адміністративні правовідносини є різновидом правових відносин, які відбуваються у суспільстві, тому вони складаються із аналогічних елементів: суб'єктів, об'єктів і змісту⁷⁹. Адміністративні правовідносини виникають, змінюються та припиняються на підставі *юридичних фактів*, тобто передбачених правовими нормами обставин (дій і подій).

⁷⁹ Скаун О. Ф. Теорія права і держави / О. Ф. Скаун. – К.: Алерта, 2014. – С. 395.

Суб'єктами адміністративних правовідносин є реальні та потенційні учасники відносин у сфері публічного управління. Адміністративна правосуб'єктність складається з трьох елементів: адміністративної правоздатності (можливості мати права та обов'язки у сфері публічного управління), адміністративної дієздатності (можливості здійснювати права та виконувати обов'язки у сфері публічного управління), а також адміністративної деліктоздатності (можливості нести юридичну відповідальність за порушення адміністративно-правових норм)⁸⁰. У науковій літературі запропоновано декілька класифікацій суб'єктів адміністративних правовідносин, однак найбільш важливою є класифікація за наявністю владних повноважень, відповідно до якої вони поділяються на два види: з владними повноваженнями (глава держави, органи публічної влади, державні службовці та ін.) і без владних повноважень (фізичні та юридичні особи).

Об'єктами адміністративних правовідносин є особисті та суспільні блага, з приводу яких відбуваються відносини у сфері публічного управління (національна безпека, громадський порядок, життя та здоров'я населення, суспільна мораль тощо). *Зміст адміністративних правовідносин* полягає у взаємних правах і обов'язках суб'єктів відносин у сфері публічного управління.

Адміністративним правовідносинам притаманні всі загальні ознаки правових відносин, але, крім цього їм характерні й певні особливості:

- адміністративні правовідносини відбуваються у сфері публічного управління, тобто в повсякденній практичній реалізації управлінських завдань і функцій держави та територіальних громад;
- в адміністративних правовідносинах хоча б однією зі сторін завжди є суб'єкт владних повноважень – посадова особа чи орган публічної влади, недержавний суб'єкт з делегованими повноваженнями тощо;
- владний суб'єкт зобов'язаний реалізувати свої управлінські права, якщо така реалізація відповідає публічному інтересу. За таких умов суб'єктивне управлінське право є одночасно і обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин;

⁸⁰ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 74.

– для виникнення адміністративного правовідношення, як правило, потрібна ініціатива хоча б одного суб'єкта адміністративного права. Згода іншої сторони не завжди є обов'язковою умовою. Так, для застосування заходів адміністративного примусу згода особи, до якої вони застосовуються, не є обов'язковою;

– порушення однією зі сторін своїх адміністративних обов'язків зумовлює її відповідальність в першу чергу не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів. Так, у разі порушення посадовою особою певних прав громадянина, вона насамперед понесе відповідальність перед державою (дисциплінарну, матеріальну, адміністративну чи кримінальну), а громадянин зазвичай звертається про відшкодування йому майнових або моральних збитків вже після цього;

– адміністративно-правові відносини, що виникають між владними суб'єктами та особами без владних повноважень, не завжди є відносинами за принципом влади та підпорядкування. Ці відносини можуть реалізовуватися як на засадах влади і підпорядкування, так і рівності сторін (наприклад, укладення адміністративного договору);

– санкції, що застосовуються до сторін адміністративних правовідносин за порушення відповідних норм, як правило, є заходами адміністративного примусу, адміністративної та дисциплінарної відповідальності, проте за ці діяння може настати також матеріальна або кримінальна відповідальність;

– спори, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин (публічно-правові спори), можуть бути вирішені як у адміністративному (органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування), так і в судовому порядку (органом судової влади). Більшість публічно-правових спорів вирішуються в адміністративному порядку, тобто уповноваженими на те органами державної виконавчої влади або посадовими особами⁸¹. Разом з тим кожен має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у порядку адміністративного судочинства.

В юридичній літературі запропоновано чимало критеріїв для

⁸¹ Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 53–54.

класифікації адміністративних правовідносин: зміст; виконувані функції; ступінь взаємної підпорядкованості суб'єктів; кількісний склад учасників; організаційно-правовий склад учасників; характер дій зобов'язаного суб'єкта та ін. Особливий інтерес у цьому контексті викликає класифікація адміністративних правовідносин за критерієм зв'язків між сторонами. У цьому вимірі вони поділяються на вертикальні (субординаційні) та горизонтальні (координаційні). *Вертикальними* є такі адміністративні правовідносини, в яких одна сторона підпорядкована іншій. До прикладу, це відносини між центральним і підпорядкованим йому місцевим органом виконавчої влади (наприклад, Міністерством юстиції України та Головним територіальним управлінням юстиції у Львівській області). Вертикальними також є відносини, коли прямого підпорядкування немає, але до компетенції владного суб'єкта належить право видавати обов'язкові до виконання іншими суб'єктом розпорядження. У *горизонтальних* адміністративних правовідносинах сторони є рівноправними, тому жоден учасник не уповноважений наказувати іншому⁸². Зокрема під час вирішення публічно-правового спору сторони мають рівні процесуальні права, хоча один із них є суб'єктом владних повноважень. Горизонтальними є також відносини між міністрами, між міськими головами тощо.

⁸² Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 70–72.

Контрольні питання

1. Розкрийте співвідношення адміністративного та конституційного права.
2. У чому полягають особливості імперативного методу в адміністративному праві?
3. Дайте визначення предмету адміністративного права. Які відносини до нього належать?
4. Розкрийте співвідношення адміністративного і трудового права.
5. Дайте визначення поняття адміністративно-правового інституту. Наведіть приклад адміністративно-правового інституту.
6. У чому полягає правовиконавча функція адміністративного права?
7. Розкрийте співвідношення адміністративного і фінансового права.
8. З яких елементів складається адміністративне правовідношення?
9. Дайте визначення поняття адміністративно-правової норми. З яких елементів вона складається?
10. У чому полягає принцип верховенства права в адміністративному праві?
11. Вкажіть види реалізації адміністративно-правових норм.
12. У чому полягає принцип рівності перед законом в адміністративному праві?
13. Розкрийте співвідношення загальної та особливої частин адміністративного права.
14. Чому адміністративне право є публічною галуззю права?
15. Вкажіть принципи належного урядування в адміністративному праві.

Законодавство для вивчення теми

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005 – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення 07.12.1984 № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

4. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України.– 2011.– № 32. – Ст. 314.

5. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України.– 2014.– № 49. – Ст. 2056.

6. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України.– 2014.– № 13. – Ст. 222.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України.– 1997.– № 24. – Ст. 170.

8. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України.– 1999.– № 20–21. – Ст. 190.

9. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України.– 2011.– № 38. – Ст. 385.

10. Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами – членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від від 21.11.2013 № 905-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/905-2013-p>.

Рекомендована література

1. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення / В. Б. Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права. – Вип. 35. – Одеса, 2007. – С. 10–16.

2. Авер'янов В. Б. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади / В. Б. Авер'янов // Українське право.– 2006.– № 1. – С. 267–276.

3. Адміністративне право / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К.: Правова єдність, 2008.– 536 с.

4. Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007.– 592 с.

5. Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006.– 544 с.

6. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002.– 668 с.

7. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України /

Е. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008.– 496 с.

8. Донченко О. І. Діяльність органів місцевого самоврядування як складова державного управління / О. І. Донченко // *Правова держава*.– 2014.– № 18. – С. 27–32.

9. Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015.– 568 с.

10. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України / Т. О. Коломоєць. – К.: Ін Юре, 2011.– 574 с.

11. Коломоєць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014.– 240 с.

12. Коломоєць Т. О. Принципи адміністративного права / Т. О. Коломоєць, П. О. Баранчик. – Запоріжжя: *Сору арт*, 2012.– 203 с.

13. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003.– 544 с.

14. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу / О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005.– 352 с.

15. Легка О. В. Реалізація норм права: теоретико-правові аспекти / О. В. Легка // *Право і суспільство*.– 2012.– № 1. – С. 30–33.

16. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права / Л. А. Луць. – К.: Атіка, 2008. – 412 с.

17. Мельник Р. С. Принципи адміністративного права / Р. С. Мельник // *Адміністративне право України: словник термінів* / За заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 331–332.

18. Мельник Р. С. Система адміністративного права України / Р. С. Мельник. – Харків: Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010.– 398 с.

19. Миколенко О. І. Концепції адміністративного права / О. І. Миколенко // *Адміністративне право України: словник термінів* / За заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 185.

20. Петков С. В. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї / С. В. Петков, Н. О. Армаш, Є. Ю. Соболев. – К.: КНТ, 2015.– 148 с.

21. Пирожкова Ю. В. Функція адміністративного права: оновлений доктринальний погляд в умовах перегляду постулатів про систему права України / Ю. В. Пирожкова // *Актуальні проблеми держави і права*. – Вип. 74. – Одеса, 2014. – С. 148–154.

22. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів: Край, 2008.– 224 с.

23. Скакун О. Ф. Теорія права і держави / О. Ф. Скакун. – К.: Алерта, 2014. – 524 с.

24. Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009.– 640 с.

25. Стеценко С. Сучасний погляд на предмет адміністративного права / Семен Стеценко // Публічне право.– 2016.– № 1 (21). – С. 20–26.

26. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Браян Таманага; пер. з англ. А. Іщенко. – К.: Києво-Могилянська академія, 2007.– 208 с.

27. Шарая А. Я. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині [Електронний ресурс] / А. Я. Шарая // Юридичний науковий електронний журнал.– 2013.– № 1. – С. 174–177. – Режим доступу: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Sharaya.pdf

28. Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007.– 308 с.

РОЗДІЛ 3.

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1 Поняття та система джерел адміністративного права

У сучасній теорії права під його джерелами розуміють доволі різні поняття. Для цього навчального посібника визначальним буде класичне, тобто формально-юридичне розуміння джерел права, за яким вони прирівнюються до його форм. Відтак, *джерела адміністративного права* – це форми його зовнішнього вираження, тобто результати правотворчої діяльності, які складаються з адміністративно-правових норм або містять хоча б одну таку норму. Інакше кажучи, під джерелами адміністративного права слід розуміти юридичні явища, що містять загальні правила поведінки у сфері публічного управління.

До основних *ознак джерел права* відносять такі: волеявлення правотворчого суб'єкта (держави, народу тощо); особливий порядок виникнення (кожному виду джерела права притаманний свій механізм формування); юридична сила (дозволяюча, зобов'язуюча чи забороняюча); гарантованість державою; загальність (поширюється на кількісно невизначене коло неперсоніфікованих осіб); нормативність (передбачають певні правила поведінки); системність (впорядкованість, узгодженість та ієрархія); чинність у часі, просторі та за колом осіб⁸³. Названі ознаки характерні й джерелам адміністративного права. Разом з тим у них присутні також певні *особливості*:

– *Різноманітність і значна кількість джерел адміністративного права*. Це зумовлено динамікою та багатоплановістю публічно-управлінських і пов'язаних із ними суспільних відносин, які регулюються адміністративним правом. Як наслідок, в адміністративному праві порівняно з іншими галузями права присутнє широке коло уповноважених суб'єктів правотворчості – глава держави, органи та посадові особи законодавчої,

⁸³ Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 79.

виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування та ін. З огляду на вказану обставину неможливо визначити кількість джерел адміністративного права (йдеться принаймні про десятки тисяч).

– *Відсутність загальних кодифікованих актів.* На відміну від кримінального чи цивільного права адміністративне право внаслідок особливостей його предмету не піддається загальній кодифікації, хоча така спроба в українській практиці була (Адміністративний кодекс УСРР 1927 р.). Водночас існує доцільність інституційної кодифікації в адміністративному праві (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України).

– *Особливе значення підзаконних нормативно-правових актів.* Хоча вони мають меншу юридичну силу, ніж закони, специфіка сфери публічного управління, вимагає динамічного реагування на суспільні потреби, тому кількість таких актів є великою та де-факто має важливе значення⁸⁴.

У теорії права розрізняють чотири основні види джерел права: нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір, правовий звичай і правовий прецедент. Крім них, деякі автори також виділяють релігійні тексти, правову доктрину, принципи права та ін. В українському адміністративному праві домінує *нормативно-правовий акт* – письмовий документ компетентного органу держави (або уповноваженого нею органу місцевого самоврядування чи громадського об'єднання), в якому закріплено забезпечуване нею правило поведінки загального характеру⁸⁵. Інші джерела права мають значно вужчу сферу застосування.

Система джерел адміністративного права попри багаторівневість і різноманітність її складових елементів є цілісною та будується на таких вихідних засадах: всі вони ґрунтуються на положеннях Конституції і законів України; акти органів виконавчої влади вищого рівня є юридичною базою для актів органів виконавчої влади нижчого рівня; акти органів виконавчої влади вищого рівня регулюють ширший спектр правовідносин, ніж акти органів виконавчої влади

⁸⁴ Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 28–29.

⁸⁵ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – С. 127.

нижчого рівня; акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на актах загального характеру⁸⁶.

Із метою узгодженості, впорядкованості та компактності джерел адміністративного права здійснюється їхня *систематизація*. У теорії права вирізняють декілька способів систематизації правових норм, основними з яких є кодифікація та інкорпорація. *Інкорпорація* – це спосіб систематизації законодавства, який полягає в об'єднанні за певним критерієм групи нормативно-правових актів у одному збірнику. Буває офіційною та неофіційною. *Кодифікація* – це спосіб систематизації законодавства, який полягає у змістовному погодженні та зміні певної, пов'язаної спільним предметом регулювання, групи юридичних норм у єдиному нормативно-правовому акті. Як правило, її результатом стає кодекс⁸⁷.

З об'єктивних причин галузева кодифікація адміністративного права є недоцільною, тому практикується спеціальна кодифікація адміністративного права за його інститутами. Результатами такої кодифікації вже стали Кодекс України про адміністративні правопорушення, а також Кодекс адміністративного судочинства України. Цікаво, що норми адміністративного права можна віднайти і в інших кодексах (наприклад, Земельному кодексі України). На сьогодні триває розробка й обговорення Кодексу адміністративних процедур. Існує перспектива кодифікації також інших інститутів адміністративного законодавства – публічної служби, адміністративних режимів тощо⁸⁸.

3.2. Конституція та закони України

Нормативно-правові акти за юридичною силою поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Закон – це нормативно-правовий акт, який безпосередньо виражає волю народу або

⁸⁶ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 99.

⁸⁷ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – С. 147–148.

⁸⁸ Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 149.

вищого представницького органу державної влади, регулює найважливіші суспільні відносини і має вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів⁸⁹. Підзаконні нормативно-правові акти приймаються на підставі законів, повинні їм відповідати та, як правило, забезпечують їх належне виконання.

В Україні єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України, тому тільки вона уповноважена приймати закони. Також закон може бути прийнятий на всеукраїнському референдумі. Після прийняття закон підписується Президентом України та набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування⁹⁰. До *характерних рис закону* відносять наступні:

- він є особливим різновидом нормативно-правового акту, який приймається вищим представницьким органом держави (парламентом) або безпосередньо народом (шляхом референдуму);

- часто закон містить так звані первинні норми права, тобто такі, яких не було в правовій системі до його прийняття. Згадані норми стосуються ключових питань суспільного життя, встановлюючи права та обов'язки його учасників;

- створюється у суворій відповідності до Конституції, а його положення узгоджуються з раніше прийнятими законами. Часто останні статті нового закону присвячуються питанням втрати чинності чи внесенню змін до попередніх законів задля гармонійного введення документу в поточний стан системи законодавства;

- наділяється вищою юридичною силою стосовно підзаконних нормативно-правових актів, зміст яких не може суперечити жодному його положенню;

- приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури, яка включає в себе законодавчу ініціативу, підготовку законопроекту на основі попередньо розробленої концепції, його попередню експертизу, розгляд і обговорення проекту закону, прийняття закону, його підписання й опублікування;

⁸⁹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – С. 130.

⁹⁰ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – Ст. 141.

– може бути зміненим або скасованим тільки іншим законом і офіційно перевіреном на відповідність Конституції тільки Конституційним Судом⁹¹.

Серед законів найвищу юридичну силу має конституція, що є основним законом держави. *Конституція України* – це єдиний, наділений найвищою юридичною силою, гарантований державою та суспільством нормативно-правовий акт, через який народ і держава виражають свою суверену волю й реалізують легітимні інтереси, утверджуючи основи конституційного ладу України, загальні засади конституційно-правового статусу людини, інститути здійснення народовладдя, встановлюють систему і функції органів публічної влади, а також конституують адміністративно-територіальний устрій держави⁹². Її норми є нормами прямої дії. Усі інші закони та підзаконні нормативно-правові акти повинні відповідати її положенням, а в разі суперечності – будуть застосовуватися саме положення Конституції.

Конституція є основним законом України, а відтак – найважливішим джерелом усіх галузей національного права. Не є винятком і адміністративне право, оскільки воно базується насамперед на конституційних положеннях, яким повинні відповідати усі інші норми цієї галузі. Для адміністративного права виняткове значення мають розділи 5 «Президент України» і 6 «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Основного Закону. Звісно, норми адміністративного права присутні і в інших розділах Конституції України.

Будучи джерелом адміністративного права, Конституція України регулює діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також визначає способи захисту прав людини від зловживань із боку владних суб'єктів. У цьому документі окреслено систему органів виконавчої влади, їх основні повноваження, організацію та форми діяльності тощо. Крім того, у Конституції України містяться норми, що визначають адміністративно-правовий статус людини і громадянина, обов'язки та засади відповідальності представників

⁹¹ Скаун О. Ф. Теорія права і держави / О. Ф. Скаун. – К.: Алерта, 2014. – С. 372–373.

⁹² Погорілко В. Ф. Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – С. 79–80.

влади, а також закріплюють форми контролю за діяльністю органів і посадових осіб публічної адміністрації⁹³.

В. Решота систематизував за предметом правового регулювання положення Конституції України, що містять адміністративно-правові норми, у наступні блоки: про права та обов'язки фізичних і юридичних осіб приватного права у сфері публічного управління; про основи організації та функціонування органів публічної адміністрації; про порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації; про адміністративно-територіальний устрій⁹⁴.

Згідно зі ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, засади місцевого самоврядування та інші відносини, що становлять предмет адміністративного права. До законів, які є джерелами адміністративного права можемо віднести наступні: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про посадову службу в органах місцевого самоврядування», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про звернення громадян», «Про Національну поліцію» та ін. Загалом законів, що містять норми адміністративного права є значна кількість.

Разом із тим слід пам'ятати, що не кожен закон України має у своїй назві безпосередньо слово «закон». До прикладу, особливим різновидом законів є кодекси, що становлять результат кодифікаційних робіт. Кодексом є єдиний, зведений, юридично і логічно цілісний, внутрішньо узгоджений акт законодавчого органу, який забезпечує системне регулювання певної сфери суспільних відносин. В адміністративному праві кодекси мають важливе значення, зокрема Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення та ін.

⁹³ Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 46–47.

⁹⁴ Решота В. Конституція України як джерело адміністративного права / Володимир Решота // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. – № 865. – Львів, 2017. – С. 319.

3.3. Підзаконні нормативно-правові акти

Основний масив суспільних відносин, які належать до предмету адміністративного права, регулюється шляхом підзаконної правотворчості, результатом якої стають підзаконні нормативно-правові акти. С. Стеценко пояснює цю особливість адміністративного права тим, що закони не деталізують положень регулювання публічного управління, визначаючи лише загальну стратегію правового впливу на дану сферу відносин. Відтак, конкретизація юридичних механізмів публічного управління відбувається здебільшого шляхом адміністративної правотворчості органів виконавчої влади⁹⁵.

Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт компетентного органу чи посадової особи, що видається відповідно до закону, на підставі закону та для його виконання⁹⁶. Підзаконними нормативно-правовими актами є постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти інших органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. У державних організаціях можуть прийматися також так зв. локальні нормативно-правові акти, чинні в межах відповідної організації (наприклад, правила внутрішнього трудового розпорядку).

Верховна Рада України уповноважена приймати не тільки закони, але й інші акти, що мають підзаконний характер. Основним їхнім різновидом є постанови. Як правило, постанови стосуються організаційного забезпечення діяльності парламенту чи оформлюють його владні рішення в частині реалізації компетенції (призначення та звільнення посадових осіб тощо), тому носять управлінський, а не нормативно-правовий характер. Проте деякі постанови Верховної Ради України все ж таки є нормативно-правовими актами, оскільки встановлюють загальні правила поведінки (юридичні норми). Прикладом такого акту є Постанова Верховної Ради України «Про затвердження

⁹⁵ Стеценко С.Г. Адміністративне право України / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – С. 38.

⁹⁶ Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – С. 130.

положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»⁹⁷.

Президент України у межах своїх повноважень видає укази та розпорядження. До підзаконних нормативно-правових актів належать укази Президента, тоді як розпорядження мають, як правило, індивідуальний характер. Прикладів таких указів можна навести велику кількість, проте варто згадати цікавий Указ, виданий у 2008 р. «Про Всеукраїнський тиждень права», яким було започатковано добру традицію святкування тижня права щорічно в тиждень, на який припадає 10 грудня (День прав людини)⁹⁸.

Задля виконання покладених на нього завдань Кабінет Міністрів України видає постанови та розпорядження. Подібно до президентських розпоряджень урядові розпорядження також мають здебільшого індивідуальний характер і не відносяться до нормативно-правових актів. Натомість постанови Кабінету Міністрів України є підзаконними нормативно-правовими актами. Наприклад, важливою є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»⁹⁹, деякі положення якої нижче наведено в цьому підрозділі.

У ході здійснення публічного управління владні суб'єкти уповноважені видавати в межах своїх повноважень відповідні акти, частина з яких мають нормативно-правовий характер, а тому вважаються джерелами адміністративного права. Така діяльність за правовою природою є не тільки управлінською, але й правотворчою, відомою в юриспруденції як *адміністративна правотворчість*. Нормативно-правовий

⁹⁷ Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон: постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-XII // Відомості Верховної Ради України.– 1992.– № 37. – Ст. 545.

⁹⁸ Про Всеукраїнський тиждень права: указ Президента України від 08.12.2008 № 1149/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1149/2008>

⁹⁹ Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>

акт, прийнятий у процесі публічного управління, отримав у п. 18 ст. 4 КАС України наступну дефініцію: «акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування»¹⁰⁰.

З одного боку внаслідок здійснення публічного управління владні суб'єкти можуть видавати відповідні підзаконні нормативно-правові акти, а з іншого – однією з форм публічного управління є видання управлінських актів, які поділяються на нормативно-правові та індивідуальні (детальніше роз'яснено в **підрозділі 4.4.**). У зв'язку з цим слід наголосити на тому, що нормативно-правовий акт публічного управління та підзаконний нормативно-правовий акт адміністративної правотворчості є *тотожними поняттями*.

Адміністративна правотворчість у формі нормативно-правових актів публічного управління має такі завдання: конкретизація норм вищої юридичної сили; визначення типових правил поведінки в галузі публічного управління (митні правила, правила дозвільної системи); втілення в життя положень соціально-економічних програм; визначення організаційно-правового статусу суб'єктів адміністративного права; встановлення необхідних обмежень і заборон; формування міжгалузевих зв'язків і способів взаємодії різних учасників управлінських відносин; забезпечення охорони встановленого у галузі державного управління порядку відносин¹⁰¹.

Органи виконавчої влади та їх керівники видають у межах своєї компетенції накази та розпорядження. *Наказ* – це акт функціонально-галузевого (відомчого) характеру, який видається органом виконавчої влади у межах повноважень цього органу. Він може бути нормативно-правовим (загальним) або індивідуальним. На відміну від наказу *розпорядження* не має загального характеру, тому, як правило, спрямоване конкретному адресату (адресатам)¹⁰². Відтак, розпо-

¹⁰⁰ Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

¹⁰¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 215.

¹⁰² Константий О. В. Джерела адміністративного права України / О. В. Константий. – К.: Рада, 2005. – С. 46–47.

рядження варто віднести (за деякими винятками) до індивідуальних актів публічного управління. Акт публічного управління (у т.ч. підзаконний нормативно-правовий акт) також може мати назву *рішення*. Як правило, таку назву мають акти, прийняті колективним органом управління¹⁰³ (наприкл., міською радою).

Постановами Кабінету Міністрів і актами інших органів виконавчої влади можуть затверджуватися статuti, положення, правила, інструкції та інші акти. Наприклад, наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про дистанційне навчання» від 25 квітня 2013 р¹⁰⁴. *Статут (положення)* – документ, який визначає організацію та діяльність органів виконавчої влади. *Правила* – документ, що конкретизує юридичні норми більш загального змісту з метою врегулювання правовідносин у певній галузі публічного управління та носить процедурний характер. *Інструкція* – документ, яким роз'яснюється порядок застосування закону чи іншого акта з більшою юридичною силою, створюється відповідний механізм¹⁰⁵.

У науці адміністративного права виокремлюють загальні та спеціально-юридичні вимоги, що ставляться до підзаконного нормативно-правового акта. Загальні вимоги до підзаконних нормативно-правових актів є наступними: оптимальність (обрання найкращого способу врегулювання суспільних відносин), доцільність (спрямування акта на досягнення суспільно необхідного результату) і ефективність (результат повинен бути вищим, ніж затрати для його досягнення).

До спеціально-юридичних вимог, яким повинен відповідати підзаконний нормативно-правовий акт, відносять такі: відповідність нормативно-правового акта положенням Конституції, законів та нормативно-правових актів вищої юридичної сили; недопустимість порушення нормативно-правовим актом встановлених і гарантованих чиним законодавством прав, свобод і законних інтересів фізичних та

¹⁰³ Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 145.

¹⁰⁴ Про затвердження Положення про дистанційне навчання: наказ Міністерства освіти і науки України від 25.04.2013 № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0703-13/paran18#n18>

¹⁰⁵ Константий О. В. Джерела адміністративного права України / О. В. Константий. – К.: Рада, 2005. – С. 46.

юридичних осіб; видання нормативно-правового акта уповноваженим на це органом, посадовою особою у межах їхньої компетенції; відповідність нормативно-правового акта меті, приписам і вимогам законодавчого акта, на підставі якого його було видано; прийняття нормативно-правового акта в установлених порядку та формі¹⁰⁶.

Варто наголосити на тому, що в адміністративному праві існує *презумпція законності акта управління*, яка поширюється як на нормативно-правові, так і індивідуальні акти. Вона полягає у тому, що управлінський акт вважається законним із моменту прийняття до тих пір, доки він не буде визнаним протиправним, а відтак скасованим у визначеному законодавством порядку¹⁰⁷ (адміністративним судом, вищестоящим органом управління тощо).

Нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації при умові, що такі документи зачіпають права, свободи, законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер (є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт). Державну реєстрацію нормативно-правових актів органів виконавчої влади здійснюють Міністерство юстиції України (щодо актів центральних органів виконавчої влади) та його територіальні управління в областях і м. Києві (стосовно актів місцевих органів виконавчої влади).

Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у таких етапах: 1) проведення правової експертизи на його відповідність Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; 2) прийняття рішення про державну реєстрацію цього акта;

¹⁰⁶ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 387–388.

¹⁰⁷ Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т. О. Коломоець. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 178.

З) присвоєння йому реєстраційного номера та занесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів¹⁰⁸.

3.4. Нормативно-правові договори

В умовах демократичних трансформацій правової системи України в її адміністративному праві зростає значення нормативно-правових договорів. *Нормативно-правовий договір* – це письмовий документ, укладений за взаємною згодою кількома правотворчими суб'єктами, в якому закріплено юридичні норми¹⁰⁹. У науковій літературі виокремлюють наступні *ознаки нормативно-правового договору*¹¹⁰:

- *публічно-вольовий характер*, який передбачає те, що хоча б одна із його сторін наділена владними повноваженнями;
- *добровільний характер*, за яким сторони досягають згоди без стороннього тиску, беручи на себе відповідні обов'язки;
- *зовнішня форма письмового документу* – конституційного, міжнародного, федеративного, адміністративного, колективного чи іншого договору;
- *обов'язковість положень договору* (у даному випадку – юридичних норм) не тільки стосовно його сторін, але й інших осіб, які вступають у регульовані згаданим договором відносини;
- *особливий предмет договору* – відносини влади, управління, праці, саморегуляції тощо;
- *формальна процедура укладення та розгляду спорів* щодо виконання нормативно-правового договору;
- *забезпечення виконання положень договору* у т.ч. засобами публічно-владного впливу;

¹⁰⁸ Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>

¹⁰⁹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – С. 126.

¹¹⁰ Скаун О. Ф. Теорія права і держави / О. Ф. Скаун. – К.: Алерта, 2014. – С. 212–213.

– *тривалий термін дії*, який передбачає, як правило, кількарізове застосування положень договору широким колом суб'єктів¹¹¹.

За територією регульованих відносин нормативно-правові договори поділяються на міжнародні та внутрішньодержавні¹¹². Відповідно до ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» міжнародний договір України – це укладений у письмовій формі договір з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, чи міститься він в одному або декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо)¹¹³.

Згідно зі ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України¹¹⁴. Хоча Україна визнає примат (перевагу) міжнародного права над нормами внутрішньодержавного законодавства, Конституція України в ієрархії джерел адміністративного права все ж таки стоїть вище міжнародних договорів. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону.

Шляхом укладення міжнародних договорів регулюються в т.ч. відносини, що становлять предмет адміністративного права: захист прав і свобод людини та громадянина; порядок перетину державного кордону; уникнення подвійного оподаткування; взаємодія прикордонних військ і митних служб; та ін. Міжнародні договори поділяються на нормативні (встановлюють юридичні норми) та контрактні (регулюють конкретне правовідношення)¹¹⁵. Лише норма-

¹¹¹ Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 176–177.

¹¹² Скакун О. Ф. Теорія права і держави / О. Ф. Скакун. – К.: Алерта, 2014. – С. 213–214.

¹¹³ Про міжнародні договори України: закон України від 29.06.2004 № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

¹¹⁴ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – Ст. 141.

¹¹⁵ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 101–102.

тивні міжнародні договори вважаються джерелом права, а контрактні не мають такого значення. Прикладом міжнародного договору, в якому містяться норми адміністративного права, може послужити Угода про зону вільної торгівлі між Україною та Канадою, підписана 11 липня 2016 р.

Як зазначалося вище, міжнародний договір може мати різні назви: договір, угода, протокол, конвенція, декларація тощо¹¹⁶. Особливе значення серед них мають конвенції. Адміністративні правовідносини в Україні регулюють такі конвенції: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; Конвенція Ради Європи про заходи протидії торгівлі людьми 2005 р.; Конвенція Ради Європи про підроблення медичної продукції та подібні злочини, що загрожують охороні здоров'я 2011 р.; Цивільна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р.; та ін¹¹⁷.

Цікавим різновидом міжнародного документу є також *директива*, значення якої може істотно зрости в разі вступу України до складу Європейського Союзу. Директиви видаються міжнародними організаціями та є обов'язковими для держав, які є членами відповідних організацій. Директива зобов'язує державу-члена протягом певного строку внести відповідні зміни у національне законодавство або іншим чином імплементувати (ввести) її у свою правову систему. У разі невиконання імплементачії у встановлений термін директива вступає в дію на території держави автоматично¹¹⁸.

Серед внутрішньодержавних нормативно-правових договорів джерелами адміністративного права можуть бути колективні угоди й окремі адміністративні договори. Звісно, не кожен адміністративно-правовий договір становить джерело адміністративного права у формальному розумінні, а лише той, який містить юридичні норми (правила поведінки загального характеру). Прикладом колективних

¹¹⁶ Міжнародне право / за ред. М.В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 82.

¹¹⁷ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 102.

¹¹⁸ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 103.

угод¹¹⁹, яких відносять до джерел адміністративного права, є генеральні угоди, які укладаються між Кабінетом Міністрів України, об'єднаннями роботодавців і профспілками з метою визначення основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики та регулювання трудових відносин в Україні¹²⁰.

3.5. Правовий прецедент і судова практика

Важливе значення в системі джерел адміністративного права посідають результати судової правотворчості, виражені у відповідних прецедентах та інтерпретаційних актах. Водночас правовий прецедент може бути утворений не тільки судом, але й іншими компетентними органами, про що йтиметься далі.

Правовий прецедент – це об'єктивоване (виражене ззовні) рішення державного органу, ухвалене в конкретній справі, що стає юридичною підставою для вирішення наступних аналогічних справ¹²¹. Особливістю правового прецедента як джерела права є те, що не все рішення є нормативним, а лише сформульоване відповідним органом правило (гасло *decidendi*), яке він створив або змінив для аргументації своєї позиції у справі. Залежно від того, який орган прийняв відповідне рішення, правові прецеденти поділяються на судові й адміністративні¹²².

Під *адміністративним прецедентом* розуміють прецедент, створений рішенням суб'єкта публічного управління (передусім органу чи посадової особи виконавчої влади). При цьому відповідне рішення стає зразком для вирішення наступних аналогічних ситуацій, які

¹¹⁹ **Колективний договір, угода** укладаються на основі чинного законодавства, прийнятих сторонами зобов'язань з метою регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин і узгодження інтересів працівників та роботодавців.

¹²⁰ Константий О. В. Джерела адміністративного права України / О. В. Константий. – К.: Рада, 2005. – С. 74–75.

¹²¹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – С. 126.

¹²² Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 157.

складаються у сфері публічного управління. Хоча адміністративний прецедент станом на сьогодні в Україні офіційно не визнаний джерелом права, проте він присутній в правовій реальності нашої держави, і норми адміністративного права інколи формуються саме таким шляхом, конкретизуючи або доповнюючи на практиці положення законодавства¹²³.

Порівняно з адміністративним прецедентом значення *судового прецеденту* (судового рішення, що містить юридичну норму) є істотно вищим, що особливо проявляється в державах англо-американського типу правових систем. У континентальній Європі загалом і в Україні зокрема роль судового прецеденту історично була меншою, ніж у США чи Великобританії, проте впродовж останніх десятиліть вона планомірно зростає. Судовий прецедент характеризується тим, що його повинні застосовувати суди, які перебувають на аналогічному або нижчому рівні із судом, який його сформував. Відтак, простір, на який поширюється юридична чинність судового прецеденту, перебуває у прямій залежності від місця у судовій системі суду, який прийняв відповідне рішення прецедентного характеру. До основних властивостей судового прецеденту відносять такі: динамічність як можливість у ході прийняття рішення найбільш повно врахувати конкретні обставини справи та попередній досвід правозастосування; гнучкість як можливість судді обирати відповідний прецедент і відхилити той, який не відповідає обставинам конкретної справи; потреба високого рівня професіоналізму суддів при створенні прецеденту та його застосуванні; можливість вільного тлумачення справи суддею та її вирішення відповідно до його індивідуального праворозуміння¹²⁴.

На посилення ролі судового прецеденту в українському адміністративному праві вказують зміни, внесені у КАС України в 2017 р. Однією з новел стало введення інституту зразкових і типових справ. Зокрема *типові адміністративні справи* – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повнова-

¹²³ Пархета А. А. Теоретичні проблеми визначення сутності адміністративного прецеденту як джерела права / А. А. Пархета // Актуальні проблеми держави і права. – Вип. 65. – Одеса, 2012. – С. 519.

¹²⁴ Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 157–158.

жень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги (п. 21 ст. 4 КАС України). *Зразкова адміністративна справа* – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення (п. 22 ст. 4 КАС України)¹²⁵. Прийняте Верховним Судом України зразкове рішення повинно враховуватися судами, що розглядатимуть аналогічні типові справи.

Судова практика як вид юридичної діяльності на відміну від судового прецеденту не є джерелом права у формальному розумінні¹²⁶, проте певна послідовність судових органів у вирішенні категорій справ може мати вагомий вплив на правотворчі та правозастосовні процеси. Вказана тенденція присутня у т.ч. в адміністративному праві. Особливе значення у цьому контексті має судова практика вищих інстанцій. Зокрема у правовій системі незалежної України на етапі становлення вагому роль відіграли постанови Пленуму Верховного Суду, у яких відображалися узагальнення результатів практики судів загальної юрисдикції. Закріплені у згаданих актах положення не мають нормативного характеру (не є новими юридичними нормами), проте як правило враховуються судами при вирішенні відповідних категорій справ. До прикладу, важливе значення при вирішенні справ про дрібне хуліганство та розмежування цього адміністративного правопорушення від хуліганства як злочину має Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хуліганство»¹²⁷.

Хоча на сучасному етапі роль постанов Пленуму Верховного Суду України не є настільки значною, як у попередні десятиліття, можливість їхнього прийняття збережена у чинному законодавстві. Так, відповід-

¹²⁵ Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005 – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

¹²⁶ Дашковська О. Судовий прецедент і судова практика як джерела / О. Дашковська // Вісник Академії правових наук України.– 2011.– № 1(64). – С. 35.

¹²⁷ Про судову практику у справах про хуліганство: постанова Пленуму Верховного Суду України від 22.12.2006 № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va010700-06>

но ч. 2 ст. 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Пленум Верховного Суду України з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні окремих категорій справ узагальнює практику застосування матеріального і процесуального законів, систематизує та забезпечує оприлюднення правових позицій Верховного Суду з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані; за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики надає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ¹²⁸.

Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції наділений повноваженням офіційного тлумачення тексту Конституції. Від часу його створення і до внесення змін у Конституцію України в 2016 р. також наділявся функцією офіційного тлумачення законів. Відтак, рішення Конституційного Суду України, будучи інтерпретаційними актами, є джерелом адміністративного права, оскільки в них роз'яснюються положення Конституції, значна частина яких містять норми адміністративного права¹²⁹. До прикладу, у 2010 р. Конституційний Суд України, здійснюючи офіційне тлумачення ст. 143 Конституції, встановив у своєму рішенні, що положення ч. 1 згаданої статті, згідно з яким територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень¹³⁰.

Найважливішим міжнародним засобом захисту прав громадян України (застосування таких засобів передбачає ст. 55 чинної Консти-

¹²⁸ Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 31. – Ст. 545.

¹²⁹ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 114–115.

¹³⁰ У справі за конституційним поданням Вишого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України: рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>

туції) є Європейський Суд з прав людини (м. Страсбург), що перебуває в системі Ради Європи, до складу якої входить наша держава. Його діяльність базується на основі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Рішення цього судового органу не тільки є обов'язковими до виконання на території України, але і застосовуються як джерело права на підставі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського Суду з прав людини»¹³¹. З огляду на цю обставину до джерел адміністративного права України відносять і рішення Європейського Суду з прав людини.

Відповідно до ч. 2 ст. 7 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини¹³². У сучасних дослідженнях відзначається, що адміністративні суди найчастіше звертаються до рішень Європейського Суду з прав людини у таких справах: про визнання бездіяльності суб'єктів владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; заборону проведення мітингів; скасування (визнання неправомірною) постанови державного виконавця; зобов'язання виконати судові рішення; перерахунок і виплату заробітної плати, вихідної допомоги тощо¹³³.

3.6. Правовий звичай

Найбільш давнім джерелом права в історії світу є правовий звичай, і попри заяви окремих авторів про його відмирання та неактуальність в сучасному праві, він залишається регулятором суспільних відносин (у т.ч. тих, що становлять предмет адміністративного права). У соціальному значенні звичаєм вважають неухильний стереотип

¹³¹ Про виконання рішень і застосування практики Європейського Суду з прав людини: закон України від 23.02.2006 № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України.– 2006.– № 30. – Ст. 260.

¹³² Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України.– 2005.– № 35–36, № 37. – Ст. 446.

¹³³ Задирака Н. Правова природа рішень Європейського Суду з прав людини як джерел адміністративно-процесуального права України / Н. Задирака, К. Скічко // Юридичний вісник.– 2014.– № 4. – С. 321.

ний вияв традиційних (спроєктованих із минулого) приписів, якого дотримуються в певному суспільстві чи групі, для учасників якої він є усталеним. Із цієї точки зору звичаї виступають різновидом соціальних норм¹³⁴.

Правовий звичай становить один із видів звичаю, адже далеко не кожен звичай є частиною системи права. Крім правових, існують побутові, релігійні, етичні та інші звичаї. За критерієм юридичного значення звичаї поділяють на три групи: правові звичаї (становлять частину об'єктивного права та регулюють найбільш важливі суспільні відносини), звичаї релевантні праву (не є частиною системи права, але мають певне значення в процесі правозастосування), звичаї без правової релевантності (не мають впливу на регулювання правових відносин і вирішення юридичних ситуацій)¹³⁵.

Правовий звичай – це усталене у практиці та відповідне праву загальне правило поведінки (чи їхній комплекс), що має фактичну юридичну чинність і суспільне визнання. У п. 4.1 рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. було висловлено погляд, згідно з яким одним із проявів верховенства права (дію цього принципу встановила ст. 8 Конституції України) є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а «включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства»¹³⁶. Відтак, звичай може бути джерелом права в Україні за умови, що він легітимований (імовірно, визнаний) суспільством.

В адміністративному праві простір для застосування правових звичаїв мінімізується існуванням масштабної бази підзаконних норма-

¹³⁴ Правовий звичай як джерело українського права IX–XIX ст. / за ред. І. Б. Усенка. – К.: Наукова думка, 2006. – С. 39.

¹³⁵ Lic J. Zwyczaje i prawo zwyczajowe / Jan Lic // System prawa handlowego / pod. red. Stanisława Włodyki. – Т. 1. Prawo handlowe – część ogólna. – Warszawa: Wydawnictwo CH Beck, 2009. – S. 186–187.

¹³⁶ У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>

тивно-правових актів, утвореної внаслідок адміністративної правотворчості. Як приклад застосування звичаю в адміністративному праві В. Курило наводить програмні документи щодо відродження та розвитку українського козацтва, затверджені відповідними президентськими указами. У них зокрема затверджено козацькі звання, вбрання, символіку та ін¹³⁷. Безумовно, козацька культурна спадщина, заснована на відповідних звичаях, є вагомим частиною української народної традиції. Проте згадані звичаї мають у сучасності здебільшого статус релевантних праву (можуть впливати на правозастосування) чи без правової релевантності (перебувають у побутовій сфері).

Разом із тим відомі й випадки формування нових правових звичаїв безпосередньо у сфері публічної адміністрації. Так, під час Революції гідності 2014 р. у різних містах України до патрулювання вулиць долучалася значна кількість громадян, щоб запобігти випадкам порушення громадського порядку в умовах колапсу правоохоронної системи¹³⁸. За переконанням В. Воблого, основними нішами утворення правових звичаїв у адміністративному праві є місцеве управління (насамперед в частині реалізації громадами делегованих повноважень), діяльність господарських організацій публічного права та функціонування органів самоорганізації населення¹³⁹.

Інколи звичаї відносять до так зв. неформальних джерел адміністративного права, які відрізняються тим, що попри їхній реальний вплив на формування та застосування адміністративного права, вони не можуть бути формальною юридичною підставою для прийняття конкретного адміністративного рішення¹⁴⁰. Водночас українське законодавство та правозастосовна практика показують поодинокі приклади прийняття адміністративних рішень на підставі звичаю. Зокрема

¹³⁷ Курило В. І. Про систему джерел адміністративного права / В. І. Курило // Юридичний вісник. – 2009. – № 2 (11). – С. 31–32.

¹³⁸ До патрулювання вулиць Львова залучили 2 тисячі людей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://news.vash.ua/news/lviv/do-patrulyuvannya-vulyts-lvova-zaluchyly-2-tysyachi-lyudey>

¹³⁹ Воблий В. Теоретичний вступ до програми для збирання звичаїв з адміністративного права. Садибне самоврядування / Венямин Воблий // Праці комісії для вивчення звичаєвого права України. – Вип. 3. – К.: ВУАН, 1928. – С. 26.

¹⁴⁰ Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 33–34.

ст. 1 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» недобросовісну конкуренцію визначено як «будь-які дії у конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності». До виявлення таких порушень, а відтак встановлення змісту згаданих звичаїв, закон уповноважив Антимонопольний комітет України. Тому згаданий орган не тільки має право приймати адміністративні рішення на підставі звичаїв, але й зобов'язаний встановлювати їхній зміст¹⁴¹.

Разом із тим слід наголосити на тому, що аж ніяк не всі звичаї, утворені практикою публічного управління є правовими, а лише ті, що регулюють саме найбільш важливі (правові) суспільні відносини. Крім того, не можуть претендувати на статус джерела права суспільно шкідливі управлінські звичаї, пов'язані корупцією, надмірною бюрократією, службовою недбалістю, дискримінацією певних груп населення та ін¹⁴².

Від адміністративно-правового звичаю слід відрізнити також адміністративне (чиновницьке) узвичаєння конкретних посадових осіб, що становить позаправовий регулятор поведінки організаційного чи корпоративного характеру в системі публічного управління¹⁴³. Хоча таке правило формується в ході управлінської практики, проте не наділене ознакою загальності. Крім того, деякі чиновницькі узвичаєння є протиправними. Відтак, адміністративне (чиновницьке) узвичаєння може у перспективі набути статусу правового звичаю за умови набуття ним основних ознак відповідного джерела права – усталеності в практиці, загальності, нормативності, фактичної юридичної дії, відповідності праву та суспільного визнання.

У європейській доктрині адміністративного права звичаї поділяються на звичаї адміністрованих і звичаї адмініструючих суб'єктів,

¹⁴¹ Звичай і недобросовісна конкуренція. Деякі проблеми застосування статті 1 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vkr.ua/ua/publications/articles/zvichay_ta_nedobrosovishna_konkurentsiya

¹⁴² Zimmerman J. Prawo administracyjne / Jan Zimmerman. – Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. – S. 159.

¹⁴³ Жеребцов А. Н. Административное обыкновение и его значение для правоприменительной практики / А. Н. Жеребцов, Е. А. Чабан // Общество и право. – 2013. – № 3 (45). – С. 229.

а також на внутрішні (діють всередині організації, наділеної владними повноваженнями) та зовнішні (формується у відносинах між кількома організаціями чи суб'єктами). Зокрема Державна Рада Франції передбачила відшкодування для суб'єктів, які зазнали збитків від порушення зовнішнього звичаю публічної адміністрації. Звичай також тісно пов'язаний із доктриною обґрунтованих очікувань, оскільки в разі певних управлінських дій у подібних фактичних обставинах, особа має обґрунтовані підстави очікувати, що стосовно неї буде прийняте аналогічне рішення. Відтак, звичай може виступати коректором меж адміністративного розсуду владного суб'єкта, а також засобом тлумачення оціночних понять¹⁴⁴.

Можна з певною обережністю спрогнозувати те, що роль і значення звичаю як регулятора адміністративних правовідносин в Україні за умови успішного проходження нею процесів євроінтеграції зростатиме. Це пов'язано як із принципом правового плюралізму, так і з активним залученням у європейському правовому просторі інструментів *soft law* (так зв. м'якого права), до яких належать в т.ч. кодекси добрих практик¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Mazur A. Doktryna uzasadnionych oczekiwań a zwyczaj w prawie administracyjnym / Anna Mazur // Internetowy Przegląd Prawnicy TBSP UJ.– 2017.– 8. – S. 188–189.

¹⁴⁵ Skuczyński P. Soft law w perspektywie teorii prawa / Paweł Skuczyński // System prawny a porządek prawny / pod. red. O. Boguckiego, S. Czepity. – Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, 2008. – S. 328.

Контрольні питання

1. Дайте визначення поняття джерел адміністративного права.
2. У чому полягають особливості системи джерел адміністративного права?
3. Охарактеризуйте способи систематизації адміністративного права.
4. Вкажіть кодекси, прийняття яких стало наслідком систематизації адміністративного права.
5. Наведіть приклади законів, які є джерелами адміністративного права.
6. У чому полягає презумпція законності акта управління?
7. Охарактеризуйте процедуру державного реєстрації підзаконного нормативно-правового акта.
8. Наведіть приклади міжнародних договорів, які є джерелами адміністративного права.
9. Охарактеризуйте роль рішень Європейського Суду з прав людини для вдосконалення адміністративного права України.
10. Дайте визначення поняття зразкової адміністративної справи.

Законодавство для вивчення теми

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України.– 1996 – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005 – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
3. Про виконання рішень і застосування практики Європейського Суду з прав людини: закон України від 23.02.2006 № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України.– 2006.– № 30. – Ст. 260.
4. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України.– 2014.– № 13. – Ст. 222.
5. Про колективні договори і угоди: закон України від 01.07.1993 № 3356-XII // Відомості Верховної Ради України.– 1993.– № 36. – Ст. 361.
6. Про міжнародні договори України: закон України від 29.06.2004 № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України.– 2004.– № 50. – Ст. 540.
7. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України.– 2016.– № 31. – Ст. 545.

8. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України.– 2011.– № 38. – Ст. 385.

9. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон: постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-XII // Відомості Верховної Ради України.– 1992.– № 37. – Ст. 545.

10. Про Всеукраїнський тиждень права: указ Президента України від 08.12.2008 № 1149/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1149/2008>

11. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/92>

12. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>

13. Про затвердження Положення про дистанційне навчання: наказ Міністерства освіти і науки України від 25.04.2013 № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0703-13/paran18#n18>

14. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>

15. У справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України: рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>

16. Про судову практику у справах про хуліганство: постанова Пленуму Верховного Суду України від 22.12.2006 № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va010700-06>

Рекомендована література

1. Адміністративне право зарубіжних країн / за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2014.– 528 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007.– 592 с.
3. Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006.– 544 с.
4. Бедрій М. М. Місце звичаю в системі адміністративного права України / М. М. Бедрій // Право і держава: проблеми розвитку і взаємодії у ХХІ ст.: тези доп. міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26–27 січня 2018 р. / За заг. ред. Т. О. Коломoeць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2018. – С. 47–50.
5. Воблій В. Теоретичний вступ до програми для збирання звичаїв з адміністративного права. Садибне самоврядування / Веньямин Воблій // Праці комісії для виучування звичаєвого права України. – Вип. 3. – К.: ВУАН, 1928. – С. 25–30.
6. Дашковська О. Судовий прецедент і судова практика як джерела права / О. Дашковська // Вісник Академії правових наук України.– 2011.– № 1 (64). – С. 34–41.
7. Журавльов А. В. Судовий прецедент як джерело права в адміністративному судочинстві / А. В. Журавльов // Актуальні проблеми держави і права. – Вип. 76. – Одеса, 2016. – С. 75–84.
8. Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015.– 568 с.
9. Задирака Н. Правова природа рішень Європейського Суду з прав людини як джерел адміністративно-процесуального права України / Н. Задирака, К. Скічко // Юридичний вісник.– 2014.– № 4. – С. 318–323.
10. Звичай і недобросовісна конкуренція. Деякі проблеми застосування статті 1 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vkr.ua/ua/publications/articles/zvichay_ta_nedobrosovisna_konkurentsija/
11. Коломoeць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т. О. Коломoeць. – К.: Юрінком Інтер, 2011.– 574 с.
12. Коломoeць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014.– 240 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003.– 544 с.
14. Константий О. В. Джерела адміністративного права України / О. В. Константий. – К.: Рада, 2005.– 120 с.

15. Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти / В. М. Косович. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2015.– 568 с.

16. Курило В. І. Про систему джерел адміністративного права / В. І. Курило // Юридичний вісник.– 2009.– № 2 (11). – С. 30–33.

17. Міжнародне право / за ред. М. В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер, 2005.– 336 с.

18. Пархета А. А. Теоретичні проблеми визначення сутності адміністративного прецеденту як джерела права / А. А. Пархета // Актуальні проблеми держави і права. – Вип. 65. – Одеса, 2012. – С. 517–523.

19. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко. – К.: Юридична думка, 2008.– 336 с.

20. Погорілко В. Ф. Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010.– 432 с.

21. Правовий звичай як джерело українського права IX–XIX ст. / за ред. І. Б. Усенка. – К.: Наукова думка, 2006.– 280 с.

22. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Львів: Край, 2008.– 224 с.

23. Решота В. Конституція України як джерело адміністративного права / Володимир Решота // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.– № 865. – Львів, 2017. – С. 316–324.

24. Решота В. Основні підходи до визначення поняття «джерело адміністративного права» / Володимир Решота // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.– № 855. – Львів, 2016. – С. 100–108.

25. Решота В. Судовий прецедент як джерело адміністративного права України / В. Решота // Visegrad Journal on Human Rights.– 2016. – Vol. 2. – С. 137–141.

26. Скакун О. Ф. Теорія права і держави / О. Ф. Скакун. – К.: Алерта, 2014.– 524 с.

27. Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009.– 640 с.

28. Чорномаз О. Б. Джерела адміністративного права: сучасний стан та перспективи розвитку / О. Б. Чорномаз // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».– 2015. – Вип. 30. – Т. 2. – С. 89–91.

29. Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007.– 308 с.

РОЗДІЛ 4.

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1. Методи публічного управління

Інструментарій публічного управління становлять його методи та форми, які мають пряме відображення у адміністративному праві. При цьому метод і форма публічного управління співвідносяться як зміст і форма управлінської діяльності. До прикладу, така форма як наказ центрального органу виконавчої влади може містити конкретний управлінський метод – примус, переконання тощо.

Методи публічного управління – це комплекс способів, прийомів та засобів цілеспрямованого організуючого впливу суб'єктів з владними повноваженнями на об'єкти, які віднесені до їхньої компетенції, та поведінку інших суб'єктів. Можна вказати на такі *особливості методів публічного управління*:

- вони реалізуються у процесі управління в державі та громаді;
- вони виражають управлінський (впорядковуючий) вплив владних суб'єктів, становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);
- у них міститься управлінська воля держави чи громади, виражаються повноваження юридично-владного характеру, що належать їхнім органам;
- вони використовуються суб'єктами публічного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції.
- методи отримують зовнішнє вираження у формах публічного управління¹⁴⁶.

Методи управлінської діяльності є доволі різноманітними, тому їх доцільно класифікувати хоча б за двома критеріями – потребами процесу управління та характером впливу суб'єкта на об'єкт управління. *За критерієм потреб* методи публічного управління можна

¹⁴⁶ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 184–185.

поділити на три види: переконання, заохочення, примус. Названі методи повинні розумно поєднуватися, тобто не протистояти одне одному, а доповнювати, підпорядковуватися загальним завданням керівного впливу¹⁴⁷.

Переконанням є система заходів юридичного та неюридичного характеру, що здійснюються державними та громадськими організаціями й полягають у виховних і роз'яснювальних діях, спрямованих на формування в індивідів розуміння необхідності неухильного дотримання та сумлінного виконання правових норм. У правовій державі переконання повинно відігравати роль домінуючого методу публічного управління. У публічно-управлінській діяльності основними формами переконання є наступні: проведення семінарів, зборів та інших заходів; виховання; особистий приклад; соціальна реклама; роз'яснення завдань публічного управління; інструктаж посадових і службових осіб, громадськості; критика роботи та поведінки окремих осіб і організацій¹⁴⁸.

Заохочення як метод публічного управління полягає у застосуванні способів впливу на свідомість та інтереси людей шляхом моральної та матеріальної підтримки правомірної поведінки. Заохочення у публічному управлінні відіграє роль стимулу, який спонукає людину вчиняти дії, корисні для держави та суспільства. Основними заходами заохочення є подяка, премія, грамота, нагорода, пільга, квота, спеціальний економічний режим тощо¹⁴⁹. Серед них особливої уваги заслуговують такі заходи заохочення як державні нагороди України – вища форма відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про державні нагороди» до них належать: звання Герой України; орден; медаль; відзна-

¹⁴⁷ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 187–188.

¹⁴⁸ Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 162.

¹⁴⁹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – С. 177.

ка «Іменна вогнепальна зброя»; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака¹⁵⁰.

Примус як окремий метод публічного управління докладно охарактеризовано у **підрозділі 4.2.**

За характером впливу суб'єкта на об'єкт управління методи публічного управління поділяють на адміністративні (прямого впливу) й економічні (непрямого впливу). *Адміністративні методи* (прямого впливу) – це методи публічного управління, що полягають у прямому владному односторонньому впливі суб'єктів управління на відповідні об'єкти з умовою обов'язковості виконання винесених рішень. Можна навести такі приклади адміністративних методів управління: встановлення заборони певних дій чи обов'язковості їхнього вчинення; здійснення реєстрації; контроль і нагляд¹⁵¹. З огляду на результат адміністративні методи можна вважати доволі ефективними, хоча перенасичення ними управлінської діяльності є нетиповим для демократичних і правових держав, тому створює ризик встановлення авторитарного чи тоталітарного режиму.

Серед адміністративних методів публічного управління особливої уваги заслуговують контроль і нагляд. *Контроль* полягає в активному втручанні владного суб'єкта в діяльність підконтрольного об'єкта з метою її перевірки на відповідність законодавчим вимогам і управлінським вказівкам. Контроль у публічно-управлінських відносинах поділяється на державний (здійснюється уповноваженими державою органами і посадовими особами) та громадський (здійснюється недержавними організаціями). *Нагляд* на відміну від контролю є пасивним методом публічного управління, хоча також полягає в перевірці діяльності об'єкта, оцінці його дій, однак без втручання у його діяльність¹⁵².

Економічні методи (непрямого впливу) є методами публічного управління, що полягають у застосуванні опосередкованого впливу

¹⁵⁰ Про державні нагороди України: закон України від 16.03.2000 № 1549-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.

¹⁵¹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – С. 178.

¹⁵² Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т. О. Коломоець. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 194–195.

ву на об'єкти управління через створення механізмів стимулювання та зацікавленості. Серед прикладів економічних методів управління можна назвати такі: зменшення податкового навантаження; пільгове кредитування; стимулювання певних видів діяльності тощо. Значення цих методів є особливо великим для управління економічними процесами¹⁵³. В умовах євроінтеграційного курсу правової політики сфера їхнього застосування в Україні зростає.

4.2. Адміністративний примус

За своєю правовою природою адміністративний примус є різновидом публічного примусу. Під *публічним примусом* розуміють психологічний або фізичний вплив органів і посадових осіб публічної влади на фізичних і юридичних осіб із метою забезпечення виконання ними правових норм або їхнього дотримання. Його основними формами є судовий і адміністративний примус¹⁵⁴. У демократичних державах, на відміну від тоталітарних і авторитарних, використання примусу є обмеженим і відбувається лише тоді, коли заходи переконання не принесли очікуваного результату¹⁵⁵.

Адміністративний примус – це владне, здійснюване в односторонньому порядку та у передбачених юридичними нормами випадках застосування від імені держави до фізичних і юридичних осіб особистих, майнових чи організаційних обмежень їхніх прав і свобод. Можна виокремити такі *особливості адміністративного примусу*: застосовується широким колом суб'єктів публічного управління (передусім правоохоронними органами); реалізується на підставі норм адміністративного права; застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб; зовнішній характер, тобто суб'єкти та об'єкти примусу не

¹⁵³ Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – С. 179.

¹⁵⁴ Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 163.

¹⁵⁵ Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 415.

можуть перебувати у взаємному службовому підпорядкуванні; застосовується незалежно від волі особи, на яку він спрямований; може відбуватися як за фактом правопорушення, так і за його відсутності¹⁵⁶.

Заходи адміністративного примусу за критерієм мети його застосування поділяються на три групи: а) заходи адміністративного попередження або запобігання; б) заходи адміністративного припинення; в) заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових норм. Заходи адміністративного попередження мають на меті не дозволити виконати протиправний вчинок і застосовуються, якщо правопорушення тільки передбачається. Заходи адміністративного припинення мають на меті не дозволити розвинути протиправному вчинкові (припинити його) та мінімізувати спричинені ним збитки. Вони застосовуються, якщо вчинок вже почав здійснюватися. Заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових норм застосовуються за умови, якщо встановлено склад протиправного вчинку, тобто діяння уже є правопорушенням¹⁵⁷.

Заходи адміністративного попередження або запобігання (їх часто називають адміністративно-попереджувальними) застосовуються з метою попередження правопорушень за умови, якщо їх вчинення лише передбачається. Основними заходами адміністративного попередження (запобігання) є наступні: перевірка документів; огляд (осіб, багажу, житла, приміщень тощо); обмеження руху транспорту і пішоходів; адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; тимчасове припинення сполучення через державний кордон; обмеження прав громадян, пов'язані зі станом їхнього здоров'я; тимчасове вилучення зареєстрованої зброї¹⁵⁸.

Заходи адміністративного припинення полягають у припиненні протиправної поведінки, усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки, утворенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до юридичної відповідальності.

¹⁵⁶ Стеценко С.Г. Адміністративне право України / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – С. 180.

¹⁵⁷ Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 192.

¹⁵⁸ Стеценко С.Г. Адміністративне право України / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – С. 181–184.

Заходи адміністративного припинення можуть застосовуватись як самостійні (наприклад, припинення функціонування пункту харчування у зв'язку з порушенням санітарно-епідеміологічних правил), так і разом з іншими заходами адміністративного примусу, зокрема, з адміністративними стягненнями¹⁵⁹.

Заходи адміністративного припинення поділяються на дві групи – загального та спеціального призначення. До заходів адміністративного припинення загального призначення належать такі: адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів; тимчасове відсторонення від роботи осіб з інфекційними захворюваннями; примусове лікування осіб, котрі страждають на небезпечні для оточуючих захворювання; тимчасове відсторонення від керування транспортними засобами; припинення робіт і заборона експлуатації механізмів; ін. До заходів припинення спеціального призначення належать заходи фізичного впливу, спеціальні засоби (наприклад, сльозогінний газ), використання вогнепальної зброї¹⁶⁰.

Заходами відповідальності за порушення адміністративно-правових норм є заходи адміністративного примусу, які містяться в санкціях відповідних норм і застосовуються уповноваженими на те державними органами, з додержанням встановленої процедури. За порушення адміністративно-правових норм можуть застосовуватись як стягнення, так і інші заходи впливу¹⁶¹. Виділяють стягнення адміністративні, дисциплінарні, а також стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб¹⁶².

Відповідно до ст. 24 КУпАП до адміністративних стягнень належать: попередження; штраф; штрафні бали; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом

¹⁵⁹ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 194.

¹⁶⁰ Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 167, 169.

¹⁶¹ У разі якщо протиправні діяння підпадають під певний склад злочину, передбачений КК України, за них може наступити і **кримінальна відповідальність** у формі відповідного покарання.

¹⁶² Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 195–196.

адміністративного правопорушення; конфіскація такого предмета чи грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права (права керування транспортним засобом, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; виправні роботи; громадські роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті¹⁶³.

Крім стягнень, в адміністративному порядку до фізичних і юридичних осіб можуть бути застосовані інші заходи впливу. До них належать такі: заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх (наприклад, зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого); виселення з житлових приміщень; обмеження, тимчасова заборона або припинення користування надрами; ін¹⁶⁴.

4.3. Форми публічного управління

Суб'єкт публічного управління, здійснюючи свою компетенцію, обирає певну форму втілення своєї діяльності, яка, на його думку, найефективніша і найбільшою мірою відповідає публічному інтересу, або ж втілює її в ту форму, яку встановило законодавство. Відтак, під *формою публічного управління* слід розуміти зовнішньо виражену управлінську дію владного суб'єкта, здійснену в межах його компетенції, відповідно до законодавства та для досягнення поставленої перед ним управлінської мети¹⁶⁵.

Конкретними прикладами дій суб'єктів управління, у яких виражається зміст управлінської діяльності (тобто прикладами форм управлінської діяльності), можуть слугувати такі їх дії, як: видання управлінського акта, прийняття рішення, розгляд скарги, проведення наради, призначення ревізії, видача дозволу, реєстрація підпри-

¹⁶³ Кодекс України про адміністративні правопорушення 07.12.1984 № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

¹⁶⁴ Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – С. 192.

¹⁶⁵ Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т. О. Коломоець. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 172.

емства, здійснення контролю, встановлення заборони тощо. Форми публічного управління становлять цілісну систему, компоненти якої взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними¹⁶⁶.

Здебільшого використовують такі критерії класифікації форм публічного управління: за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності правового ефекту); за способом вираження; за способом реалізації методів управління.

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм, виділяють юридичні та неюридичні форми публічного управління. До юридичних належать форми, використання яких спричиняє виникнення правового ефекту, тобто встановлення, зміну чи припинення прав і обов'язків учасників адміністративних правовідносин. Це, зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів. До неюридичних належать форми, які безпосередньо правового значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративних правовідносин. Такі форми або передують юридичним формам (проведення ревізії, після якої може бути видана постанова про притягнення до відповідальності за виявлені правопорушення), або настають після них (нарада з приводу реалізації адміністративного акта)¹⁶⁷.

За способом зовнішнього вираження можна виокремити письмові (адміністративні акти, адміністративні договори тощо), усні (наприклад, вимога пожежного інспектора перенести вогнегасник у відповідне місце) та конклюдентні (наприклад, дії поліції щодо усунення транспортних засобів з місця аварії) форми публічного управління¹⁶⁸.

За способом реалізації методів управління виділяють такі форми:

1. *Видання нормативно-правових актів* (адміністративна правотворчість). Основним призначенням цієї форми управлінської діяльності є виконання законів, підзаконних актів, а також інших державно-владних приписів, для реалізації яких потрібні додаткові

¹⁶⁶ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 199.

¹⁶⁷ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 202.

¹⁶⁸ Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 104.

положення нормативного характеру. Як правило, повноваження органів публічного управління із встановлення адміністративно-правових норм, тобто повноваження щодо самостійної правотворчості (на основі законів і на виконання законів), закріплюються у відповідних нормативних документах. Встановлення юридичних норм підзаконного характеру в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності практично виражається у виданні органами публічного управління нормативно-правових актів (детальніше у **підрозділі 3.3**).

2. *Видання індивідуальних актів управління* (адміністративне розпорядництво) – найбільш масштабна частина управлінської діяльності. Детальніше про ці акти публічного управління у **підрозділі 4.4**.

3. *Укладання адміністративних договорів*. Згідно з п. 16 ст. 4 чинної редакції КАС України *адміністративний договір* – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;

в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта;

г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг¹⁶⁹.

4. *Здійснення реєстраційних та інших юридично значимих дій*. До таких форм насамперед слід віднести різні реєстраційні дії. Наприклад, реєстрація й облік автомобільного транспорту, реєстрація нормативно-правових актів, винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, тощо.

5. *Здійснення організаційних дій* – це повсякденні та різноманітні вияви управлінської дисципліни, що безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. До таких дій належать інструктування, наради, семінари, збори, конференції, обмін позитивним досвідом, прове-

¹⁶⁹ Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005 – N35–36, N37. – Ст. 446.

дення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробка заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо.

б. *Виконання матеріально-технічних операцій*. Вони мають допоміжний характер у публічно-управлінській діяльності¹⁷⁰. У спеціальній літературі виділяють такі матеріально-технічні операції в публічному управлінні:

– діловодські (ксерокс, листування, передрук та інші операції технічного характеру, які пов'язані з виготовлення управлінської документації);

– безпосереднє виконання управлінських приписів (проведення конфіскації, оплатного вилучення предмета тощо);

– статистичні (збір і оброблення статистичної інформації);

– інформаційно-довідкові (складання доповідних записок, довідок, довідників, надання роз'яснень і консультацій);

– створення інформаційно-аналітичних систем для публічних потреб;

– інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій в публічне управління)¹⁷¹.

4.4. Правова природа актів публічного управління

В актах публічного управління втілюються владні дії виконавчо-розпорядчих органів державної влади та місцевого самоврядування, а саме слово «акт» (лат. *actus*, від *ago* – приводжу в рух) найчастіше вживається у значенні «вчинок, дія»¹⁷². *Акти публічного управління* – це офіційно оформлені результати волевиявлення суб'єктів публічного управління, що здійснюються в односторонньому порядку та спричиняють юридичні наслідки. Основними ознаками актів публічного управління є публічно-владний характер (виражають волю держави

¹⁷⁰ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 202–209.

¹⁷¹ Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 137–138.

¹⁷² Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 210–211.

чи громади), переважно імперативний характер (у більшості випадків дають адресату лише один варіант поведінки), підзаконність (відповідність Конституції та законам України), видання в межах компетенції владного суб'єкта (акт повинен відповідати повноваженням того, хто його видав), а також дотримання форми та процедури введення в юридичну дію¹⁷³.

Акти публічного управління є наймасштабнішим сегментом управлінської діяльності. Багатоманітність таких актів дозволяє класифікувати їх за різними критеріями:

– *за суб'єктами прийняття*: акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, акти центральних і місцевих органів виконавчої влади та ін.;

– *за сферою дії*: акти, що діють на всій території держави; акти, що діють у певній місцевості; акти, які поширюються на певну галузь управління;

– *за порядком прийняття*: колегіальні, єдиноначальні, спільні, за угодженням;

– *за юридичною формою вираження*: укази, постанови, розпорядження, рішення, накази та ін. За допомогою цих актів суб'єкти публічного управління не тільки встановлюють нові юридичні норми та застосовують на практиці вже діючі норми, але й затверджують та вводять у дію інші акти нормативного характеру – положення, статuti, правила, інструкції;

– *за формою волевиявлення*: письмові, усні та конклюдентні¹⁷⁴. Останніх також називають актами-діями публічної адміністрації, які мають на меті не юридичні наслідки, а фактичний результат (наприклад, перекриття залізничного переїзду спеціальними засобами обмеження руху)¹⁷⁵.

Водночас основним критерієм розмежування правових актів публічного управління є *критерій юридичних властивостей*. За ним

¹⁷³ Стеценко С.Г. Адміністративне право України / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – С. 172–173.

¹⁷⁴ Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т.О. Коломоець. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 176–177.

¹⁷⁵ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 326–327.

акти публічного управління поділяються на: нормативно-правові (встановлюють правила поведінки загального характеру), індивідуальні (застосовують адміністративно-правові норми в конкретних ситуаціях) та змішані (містять елементи обох попередніх видів). *Нормативно-правові акти публічного управління* за юридичною природою є актами адміністративної правотворчості та належать до підзаконних нормативно-правових актів, оскільки встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України»¹⁷⁶. Детальніше про ці акти в **підрозділі 3.3**.

За допомогою *індивідуальних актів публічного управління* (їх також називають адміністративними актами¹⁷⁷) закони та інші правові норми застосовуються до конкретних обставин управлінського життя, тобто вони є правозастосовними. Відповідно до п. 19 ст. 4 КАС України індивідуальним актом є акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк¹⁷⁸. Такі акти містять точно визначені та персоніфіковані юридично-владні приписи. Прикладами згаданих актів є накази про призначення на посаду, звільнення з посади, надання відпустки, допомоги, пільг, документи про утворення органів управління, постанови про вирішення справ щодо адміністративних правопорушень тощо¹⁷⁹.

До ознак індивідуального акта публічного управління (адміністративного акта) належать підзаконний характер (повинен відповідати чинному законодавству), індивідуальний характер (виявляється

¹⁷⁶ Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 439 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-p>

¹⁷⁷ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 243.

¹⁷⁸ Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005 – N35–36, N37. – Ст. 446.

¹⁷⁹ Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 216.

в тому, що він вирішує цілком визначене і конкретне питання, і в ньому вказується конкретний адресат, який повинен додержуватися вміщеного в акті припису), односторонній порядок видання (спричиняє юридичні наслідки незалежно від волі адресатів), державно-владний характер (за необхідності виконання акта забезпечується примусовою силою держави)¹⁸⁰.

Прийняття індивідуального акта публічного управління (адміністративного акта) відбувається за визначеною законодавством *процедурою*, яка складається з відповідних *стадій*: ініціювання та відкриття провадження (ініціатором може бути як публічно-владний суб'єкт, так і інша особа); підготовка справи до розгляду (можливі витребування документів, інформації, проведення експертиз тощо); розгляд і вирішення справи, тобто видання адміністративного акта; оскарження адміністративного акта (факультативна стадія)¹⁸¹.

Виходячи зі змісту ч. 2 ст. 2 КАС України, можемо зробити висновок, що акти публічного управління повинні бути виданими: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку¹⁸².

Особливим різновидом актів публічного управління є акти планування (акти-плани) – різновид управлінського рішення, змістом якого

¹⁸⁰ Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і безпека. – 2012. – № 4 (16). – С. 38–39.

¹⁸¹ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 250.

¹⁸² Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005 – N35–36, N37. – Ст. 446.

є система взаємопов'язаних, поєднаних загальною метою конкретно визначених завдань і заходів, котрі треба виконати у вказаній послідовності та у встановлені строки конкретно визначеними виконавцями¹⁸³. Акти планування в публічному управлінні розробляються на різні періоди часу – кілька років, рік, півроку, квартал, місяць тощо. Часто складаються плани для одного чітко визначеного заходу (наприклад, план заходів забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів на окремих територіях)¹⁸⁴.

4.5. Адміністративний розсуд і дискреційні повноваження

Як відомо, метод адміністративного права здебільшого регулює управлінські правовідносини за спеціально дозвільним принципом «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом». Тобто суб'єкти адміністративних правовідносин доволі рідко отримують свободу вибору, а тим паче ті, що наділені владними повноваженнями. Однак деякі з їхніх повноважень можуть надаватися разом із певною свободою в їхній реалізації. Такі повноваження називаються дискреційними. *Дискреційне повноваження* – це визначене законом повноваження владного суб'єкта діяти на свій розсуд. Цей розсуд, дозволений щодо дискреційних повноважень, і є адміністративним розсудом. Дискреційні повноваження вирізняються серед інших повноважень владного суб'єкта насамперед тим, що вони не передбачають необхідності узгоджувати його рішення з будь-яким іншим суб'єктом¹⁸⁵.

У сучасних умовах суб'єкти публічного управління наділені широким колом дискреційних повноважень, що можна пояснити бага-

¹⁸³ Хоменко О. В. Акти-плани як інструменти діяльності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. В. Хоменко // Журнал східноєвропейського права. – 2016. – № 23. – С. 69. – Режим доступу: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/khomenko_23.pdf

¹⁸⁴ Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 344.

¹⁸⁵ Доненко В. В. Дискреційні повноваження / В. В. Доненко // Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 119.

томанітністю та творчим характером виконавчо-розпорядчої діяльності. Так, дискреційні повноваження реалізуються в політичній, дипломатичній, військовій, економічній та інших сферах, проявляються під час проходження публічної служби, встановлення роздрібних цін, реєстрації суб'єктів господарської діяльності, видачі віз для іноземців, легалізації громадських об'єднань, видачі ліцензій тощо¹⁸⁶. Прикладом дискреційних повноважень є вибір назви вулиці або ж вибір висоти будинків у плані містобудування. Водночас після виконання цього вибору та затвердження плану компетенція владного суб'єкта в частині дискреційних повноважень обмежується видачею дозволів на будівництво¹⁸⁷.

Законодавець не має можливості заздалегідь врахувати усі життєві ситуації, тому залишає певний простір діяльності правозастосовного суб'єкта. При цьому суб'єкт повинен брати до уваги загальний погляд на значення певних понять, мету, якої він має досягти, і нарешті на засади здорового глузду. Наявність у владних суб'єктів дискреційних повноважень, з одного боку, становить яскраве вираження процесів побудови правової держави, а з іншого – певний ризик управлінських зловживань. Відтак, свобода публічної влади у реалізації дискреційних повноважень повинна бути обмеженою режимом законності, а також правами і свободами людини¹⁸⁸. Отож, дискреційна влада суб'єктів публічного управління, за висловом французького адміністративіста Р. Бремана, не є повною та безконтрольною¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 264–265.

¹⁸⁷ Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління [Електронний ресурс] / С. А. Резанов // Форум права.– 2009.– № 1. – С. 480. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_1_69

¹⁸⁸ Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління [Електронний ресурс] / С. А. Резанов // Форум права.– 2009.– № 1. – С. 481. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_1_69

¹⁸⁹ Бребан Г. Французское административное право / Г. Бребан. – М.: Прогресс, 1988. – С. 192.

Адміністративний розсуд – це можливість владного суб'єкта здійснювати певний тип управлінської поведінки за своїм вибором. Зрозуміло, встановлення адміністративного розсуду стосовно окремих повноважень владних суб'єктів може становити загрозу владного свавілля, спричиненого зловживанням управлінськими правами. Під *зловживанням правом* розуміють вольову усвідомлену діяльність суб'єкта з недобросовісної реалізації свого суб'єктивного права, що заподіює шкоду суспільним або індивідуальним інтересам чи загрозу їй заподіяння¹⁹⁰. Саме зловживання дискреційними правами, що здійснюються за адміністративним розсудом, є типовим «вікном» для вторгнення корупційних діянь в управлінську діяльність. Серед науковців навіть висловлюється думка, що в державі, яка б зуміла побудувати законодавство без адміністративного розсуду, корупція була би неможливою¹⁹¹. Разом із тим існує ризик того, що така держава була б тоталітарною або ж вся її адміністративна система опинилася б у напівпаралізованому стані.

Відтак, існують певні вимоги щодо правомірності рішень, дій і бездіяльності суб'єктів публічного управління, які здійснюються за адміністративним розсудом. Їхнє дотримання може бути перевірено вищестоячим суб'єктом або ж адміністративним судом. Керуючись Рекомендацією комітету міністрів Ради Європи від 11.03.1980 № R(80)2 стосовно дискреційних повноважень, в адміністративно-правовій літературі сформульовано наступний перелік *вимог до адміністративного розсуду*¹⁹²:

– *Керуватися цілями, для досягнення яких були надані дискреційні повноваження.* Так, у сфері неплатоспроможності втручання держави у діяльність суб'єкта господарювання повинно переслідувати ціль забезпечення незворотності повернення боргу способами,

¹⁹⁰ Резнікова В. В. Зловживання правом: поняття та ознаки / В. В. Резнікова // Університетські наукові записки. – 2013. – № 1 (45). – С. 34.

¹⁹¹ Белкін Л. М. Дискреційні повноваження органів влади як корупціогенний чинник [Електронний ресурс] / Л. М. Белкін. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/20110225/gu1_belkinl.php

¹⁹² Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 408–409.

які сприяють росту стійкості та ефективності економіки і не наносять шкоди важливим для країни інтересам¹⁹³.

– *Об’єктивність і безсторонність (неупередженість) управлінських дій.* При реалізації дискреційних повноважень повинні бути виключені особистий інтерес, упередженість чи фактори стороннього впливу на владного суб’єкта.

– *Дотримання принципу рівності перед законом і уникнення дискримінації.* Зокрема дискримінацією вважається ситуація, за якої особа чи група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними¹⁹⁴.

– *Дотримання принципу пропорційності (балансу приватних і публічних інтересів).* Зокрема чинне законодавство України дозволяє примусове відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, лише як виняток із мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості¹⁹⁵. При цьому держава повинна забезпечити, щоб шкода, заподіяна таким відчуженням фізичним і юридичним особам, була меншою, ніж досягнуте благо публічного інтересу.

– *Прийняття рішень у розумний строк.* Розумним строком в адміністративному праві вважається найкоротший (без невинуватених зволікань) і достатній строк розгляду і вирішення конкретної ситуації.

¹⁹³ Державна політика і законодавство з регулювання сфери неплатоспроможності: аналіз практики, рекомендації по удосконаленню / Л. Верховодова, К. Агеева. – К.: Центр комерційного права, 2010. – С. 10.

¹⁹⁴ Про засади запобігання та протидії дискримінації: закон України від 06.09.2012 № 5207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 412

¹⁹⁵ Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009 № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2

ції у публічно-правових відносинах¹⁹⁶. При цьому розумність строку може бути різною в кожній ситуації залежно від її обставин.

– *Широке інформування громадськості про підстави і мотиви прийнятого рішення.* Ця вимога є необхідною для суспільного визнання тих управлінських дій, які вчиняються в межах адміністративного розсуду.

– *Судовий та інший незалежний контроль щодо актів, дій і бездіяльності владних суб'єктів у межах адміністративного розсуду.* Судовий контроль за адміністративним розсудом здійснюється шляхом адміністративного судочинства. Під іншим незалежним контролем мається на увазі як контроль держави, так і контроль із боку суспільства.

У теорії адміністративного права виділяють три види адміністративного розсуду¹⁹⁷:

– *Імперативний.* У цьому виді адміністративного розсуду закон надає владному суб'єкту кілька варіантів поведінки, серед яких він повинен обрати один. Прикладом такого розсуду може бути застосування юридичної норми до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. У цьому випадку адміністративний розсуд виявляється в юридичній оцінці факту правопорушення й у виборі одного із стягнень, передбачених відповідною статтею КУпАП¹⁹⁸;

– *Диспозитивний.* При даному виді адміністративного розсуду суб'єкт публічного управління отримує право реалізувати своє повноваження таким способом, яким вважатиме доцільним у конкретній ситуації. Так, у п. 3 ст. 12 Податкового кодексу України сільським, селищним і міським радам дозволено приймати рішення про встановлення місцевих податків і зборів¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Синьов О. В. Розумний строк / О. В. Синьов // Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 370.

¹⁹⁷ Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 41.

¹⁹⁸ Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 262.

¹⁹⁹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

– *Інтерпретаційний*. У ньому владний суб'єкт застосовує в конкретному адміністративному правовідношенні невизначене поняття (напр., необхідність, доцільність, суспільний інтерес тощо). До прикладу, в ч. 3 ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення²⁰⁰. При цьому адміністративний розсуд проявляється в інтерпретації понять «найкоротший строк» і «мінімальна кількість відвідувань».

²⁰⁰ Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради.– 2013.– № 32. – ст. 409

Контрольні питання

1. Яким є співвідношення методів і форм публічного управління?
2. Як співвідносяться поняття нормативно-правового акту й акту публічного управління?
3. У чому виявляються заходи адміністративного примусу?
4. Дайте визначення поняття адміністративного розсуду. Які його види?
5. Дайте визначення поняття адміністративного договору.
6. Дайте визначення поняття дискреційних повноважень. Яке їхнє значення у публічному управлінні?
7. На які види поділяються форми публічного управління за критерієм способу реалізації методів управління?
8. У чому полягає відмінність між наглядом і контролем у публічному управлінні?
9. У чому полягає принцип пропорційності під час прийняття управлінських рішень?
10. На які стадії поділяється адміністративна процедура видання акта публічного управління?
11. Які заходи юридичної відповідальності наступають за порушення норм адміністративного права?

Законодавство для вивчення теми

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005 – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
5. Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409
6. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних

потреб чи з мотивів суспільної необхідності: закон України від 17.11.2009 № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України.– 2010.– № 1. – Ст. 2

7. Про державний матеріальний резерв: закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР // Відомості Верховної Ради України.– 1997.– № 13. – Ст. 112.

8. Про державні нагороди України: закон України від 16.03.2000 № 1549-III // Відомості Верховної Ради України.– 2000.– № 21. – Ст. 162.

9. Про засади запобігання та протидії дискримінації: закон України від 06.09.2012 № 5207-VI // Відомості Верховної Ради України.– 2013.– № 32. – Ст. 412

10. Про публічні закупівлі: закон України від 25.12.2015 № 922-VIII // Відомості Верховної Ради України.– 2016.– № 9. – Ст. 89.

11. Про колективні договори і угоди: закон України від 01.07.1993 № 3356-XII // Відомості Верховної Ради України.– 1993.– № 36. – Ст. 361.

12. Про концесії: закон України від 16.07.1999 № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України.– 1999.– № 41. – Ст. 372.

13. Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 439 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-p>

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007.– 592 с.

2. Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006.– 544 с.

3. Армаш Н. О. Принципи реалізації дискреційних повноважень державними політичними діячами / Н. О. Армаш // Юридична наука.– 2012.– № 5. – С. 36–45.

4. Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і безпека.– 2012.– № 4 (16). – С. 36–40.

5. Белкін Л. М. Дискреційні повноваження органів влади як корупціогенний чинник [Електронний ресурс] / Л. М. Белкін. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/20110225/gu1_belkin.php

6. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан. – М.: Прогресс, 1988.– 512 с.

7. Державна політика і законодавство з регулювання сфери неплатоспроможності: аналіз практики, рекомендації по удосконаленню / Л. Верхо-

водова, К. Агеева. – К.: Центр комерційного права, 2010.– 105 с.

8. Доненко В. В. Дискреційні повноваження / В. В. Доненко // Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 119.

9. Загальне адміністративне право / За заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015.– 568 с.

10. Задохайло О. А. Щодо визначення адміністративного договору в адміністративному праві України / О. А. Задохайло // Зб. наук. праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «Право». – Вип 19. – Харків, 2012. – С. 101–105.

11. Ківалов С. В. Адміністративне право України / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Гіунова. – Одеса: Фенікс, 2011.– 400 с.

12. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011.– 574 с.

13. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003.– 544 с.

14. Марчук В. І. Адміністративний договір як одна із форм управлінської діяльності / В. І. Марчук // Право і суспільство.– 2014.– № 1. – С. 107–113.

15. Міхровська М. С. Адміністративний договір як важлива форма діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] / М. С. Міхровська. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/292>

16. Основи адміністративного судочинства в Україні / Заг. ред. Н. В. Александрова, Р. О. Куйбіда. – К.: Конус-Ю, 2006.– 255 с.

17. Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління [Електронний ресурс] / С. А. Резанов // Форум права.– 2009.– № 1. – С. 480–483. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_1_69

18. Резнікова В. В. Зловживання правом: поняття та ознаки / В. В. Резнікова // Університетські наукові записки.– 2013.– № 1 (45). – С. 23–35.

19. Сіньов О. В. Розумний строк / О. В. Сіньов // Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2014. – С. 370.

20. Сорока М. О. Сутність терміну «розумний строк» у судовому адміністративному процесі [Електронний ресурс] / М. О. Сорока // Форум права.– 2011.– № 1. – С. 962–967. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_155

21. Старик А. М. Дискреційна влада в сучасному світі / А. М. Старик // Часопис Київського університету права.– 2010.– № 2. – С. 108–113.

22. Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009.– 640 с.

23. Тернушак М. М. Аналіз адміністративного примусу та адміністративного сервісу в контексті публічного адміністрування в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Тернушак // Юридичний науковий електронний журнал.– 2015.– № 6. – С. 150–153. – Режим доступу: http://www.lsej.org.ua/6_2015/45.pdf

24. Ткач Г. Природа і види адміністративного розсуду / Г. Ткач // Право України.– 2002.– № 5. – С. 30–33.

25. Хоменко О. В. Акти-плани як інструменти діяльності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. В. Хоменко // Журнал східноєвропейського права.– 2016.– № 23. – С. 68–74. – Режим доступу: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/khomenko_23.pdf

26. Школик А. Порівняльне адміністративне право / Андрій Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007.– 308 с.

АЛФАВІТНО-ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК**А**

адміністративна відповідальність 28, 30, 33, 36, 38, 39, 41
адміністративна послуга 10, 11, 31, 33, 39, 41, 46
адміністративна правотворчість 38, 61, 74
адміністративне провадження 31, 33
адміністративне судочинство 39, 41, 48, 59, 98
адміністративне право 7, 8, 14, 17-22, 27-32, 38, 40, 48, 54, 58, 73
адміністративний договір 34, 48, 67, 89
адміністративний прецедент 68, 69
адміністративний примус 48, 84-86
адміністративний розсуд 76, 96, 98
адміністративний суд 16, 64, 96
адміністративні правопорушення (делікти) 33, 46, 56, 59, 70, 87
адміністративно-правові інститути 35, 36, 40
адміністративно-правова норма 18, 34, 35, 40-43, 45, 54, 59, 86
адміністративно-територіальна одиниця 17, 27
акти-плани 93, 94
акти публічного управління 62, 90, 91
апарат держави 13
арешт 87

Б

бюджетні кошти 36

В

верховенство права 35, 37, 72, 73
Верховна Рада України 13, 16, 36, 57, 60, 61, 66
Верховний Суд України 70, 71
виконавча влада 13-17, 31, 32, 78
відповідність законній меті 37
влада 11, 12, 21, 31

Г

галузь права 18, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 40, 41, 46, 54
глава держави 13, 32, 47
громадське управління 8
громадські об'єднання 12, 55

Д

делегування повноважень 27, 33
демократія 15
державне управління 8
державна влада 11-13, 15, 16
державні органи 12-14, 16, 86
державні установи 12, 13, 32, 44
державні підприємства 13, 30, 32, 44
диспозитивний метод 34
дипломатичні представництва 32
директива 67
дискреційні повноваження 94-96
дисциплінарна відповідальність 8, 32, 33
дискримінація 36, 75, 93, 97

Є

Європейський Союз 22, 36, 64, 67
Європейський Суд з прав людини 64, 72

З

закон 10, 12, 15, 34, 36, 37, 44, 46
законодавча влада 13, 14, 16
заохочення 42, 82
заходи примусу 32, 42
законність 35, 37, 38, 44, 45
звичай 55, 72, 73, 75
злочин 30, 70
змагальність сторін 37

І

імперативний метод 33, 34
індивідуальний акт управління 64, 89, 92, 93
інкорпорація 56
інструкція 63
інформаційне право 29

К

Кабінет Міністрів України 14, 16, 17, 32, 36, 40, 58
камералістика 18
кодифікація 56, 59
конституційне право 27, 29, 32
Конституційний Суд України 71, 73
Конституція України 11-13, 16, 35, 46, 55, 58, 66, 71, 73
контроль 15, 28, 30, 35, 83
конфлікт інтересів 43
корупція 43, 75, 96
кримінальна відповідальність 30
кримінальне право 27, 30, 55

Л

людиноцентризм адміністративного права 19

М

метод публічного управління 38, 81, 82
міжнародний договір 44, 66
міське самоврядування 8, 11, 12, 27, 30, 33, 55, 58
міністерство 61, 64
Міністерство юстиції України 49, 64
міністр 17, 49
муніципальне управління 8
механізм держави 12
монархія 15
місцеві державні адміністрації 17

Н

нагляд 28, 83, 85

наказ 62, 63, 81, 91, 92

Національне агентство з питань запобігання корупції 43

Національний банк України 14

недержавні організації 10

незалежність 12, 15, 22

нормативно-правовий акт 10, 55-58, 60-65, 88, 89, 92

нормативно-правовий договір 55, 65-67

народ 11, 15, 16, 57

О

оскарження рішень 16, 34, 37, 48, 93

органи адміністративної юстиції 21

органи державної влади (державні органи) 8, 11, 13, 19, 48, 55, 57, 81, 86, 90

П

парламент 15, 57, 60

переконання 11, 81, 82, 84

підзаконні акти 10, 15, 44, 55-58, 60-63, 73, 88, 92

поділ влади 13, 14, 21

політична партія 12, 13, 46

поліцейське право 18-21, 40

права людини 15, 19, 21, 33, 35, 38, 40, 58, 61, 64, 66, 72, 82, 95

правова система 19, 57, 65, 67, 69, 70

правовий прецедент 55, 68-70

правопорушення 30, 85, 88, 98

Президент України 13, 16, 32, 36, 57, 58, 60, 61, 91

Прем'єр-міністр України 16, 32

примус 11, 41, 81-85

принципи адміністративного права 34-37

принципи адміністративного судочинства 36, 37

принцип пропорційності 33, 93, 97

прокуратура 14

публічна адміністрація 5, 7, 36, 59, 74, 76

публічна влада 8, 11, 28-30, 32, 38, 41, 47, 84, 95
публічна інформація 29, 33, 40
публічне адміністрування 10
публічне управління 7-10, 14, 17, 18, 20, 22, 28, 29, 31, 32, 34, 35,
38, 40-42, 44-47, 54, 55, 59-63, 69, 75, 81-84, 87-96
публічний інтерес 27, 28, 35, 41, 47, 97
публічно-правовий спір 33, 39, 48, 49, 70

Р

реалізація адміністративно-правових норм 9, 44, 45, 84
реєстрація (реєстраційні дії) 28, 30, 33, 39, 46, 61, 64, 65, 83, 87,
89, 95
реквізиція 9
республіка 15
рівність перед законом 36, 37, 49, 93, 97
розпорядження 34, 36, 49, 61, 62
розумний строк 37, 93, 97, 98

С

система права 28, 29, 39, 73
система адміністративного права 39, 40
суб'єкт владних повноважень (владний суб'єкт) 10, 11, 27, 29, 30,
34, 38, 45, 47-49, 58, 61, 62, 65, 69, 71, 72, 76, 83, 87, 89, 91-99
суверенітет
суд 13, 37, 68-72
судова влада 13, 14, 16, 48, 55
судова практика 5, 19, 32, 70, 71
судовий контроль 35
судовий прецедент 69, 70
суспільні відносини 5, 9, 10, 12, 16, 31-35, 38-41, 45, 54, 57, 59-60,
63, 72, 75
соціальна влада 11-12

Т

територіальна громада 7-9, 12, 15, 27, 28, 30, 47, 71, 74, 81, 91
тоталітарний режим 19, 22, 83, 84, 96

транспорт (транспортні засоби) 85-89
трудове право 8, 30, 46

У

універсальність 9, 17
університет 4, 5, 20-22
управлінська діяльність (управлінські дії) 9, 10, 14, 19, 31-33, 36, 38, 39, 44, 76, 81-83, 87-90, 96, 98
управлінські правовідносини 22, 27, 28, 31, 39, 41, 46, 83, 94
управлінські рішення 36, 37, 93
уряд 15, 16, 61

Ф

фізична особа 8, 10, 11, 33-35, 37, 39, 44, 47, 59, 63, 84, 87, 97
федеральні агентства 19
форма публічного управління 62, 81, 87, 88
функції адміністративного права 38

Х

хуліганство 30, 70

Ц

центральні органи виконавчої влади 17, 49, 59, 64, 81, 91

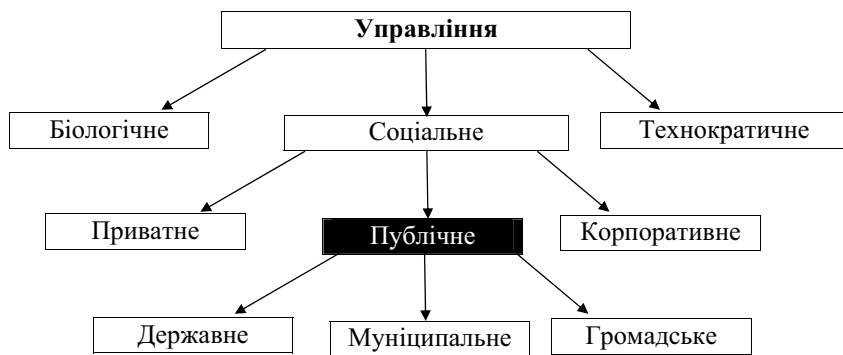
Ю

юридична відповідальність 6, 29, 30, 42, 47, 48, 58, 85-88
юридична (правова) доктрина 29, 55, 75
юридична норма (норма права) 19, 27, 28, 39, 41, 56, 60, 63, 65-67, 89, 91, 98
юридична особа 8, 10, 11, 33, 34, 37, 44, 47, 54, 64, 84, 86, 87, 97

ДОДАТКИ

Додаток 1

Публічне управління як вид управління

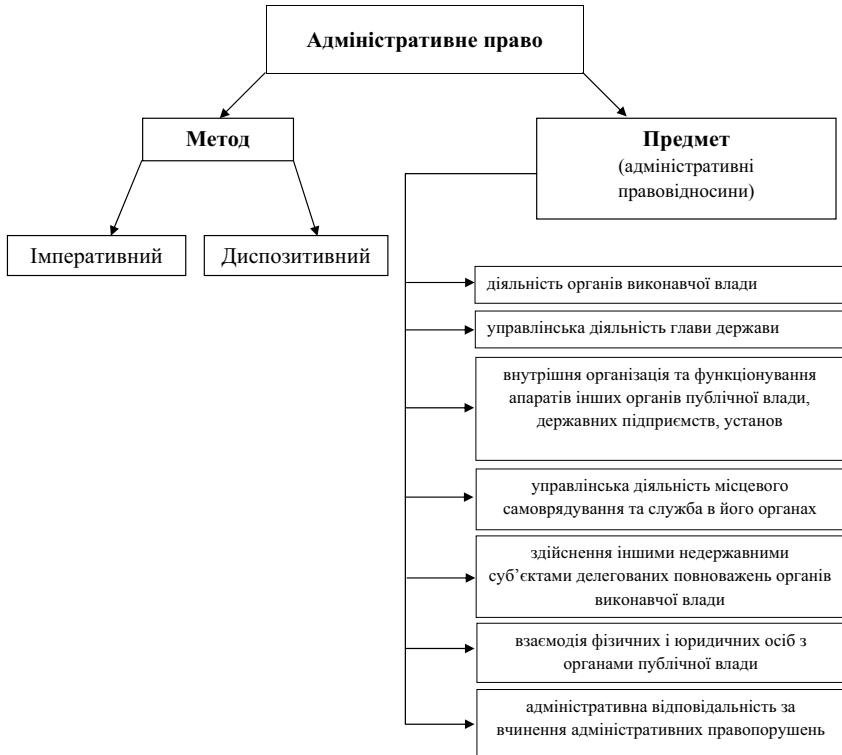


Додаток 2

Система виконавчої влади України



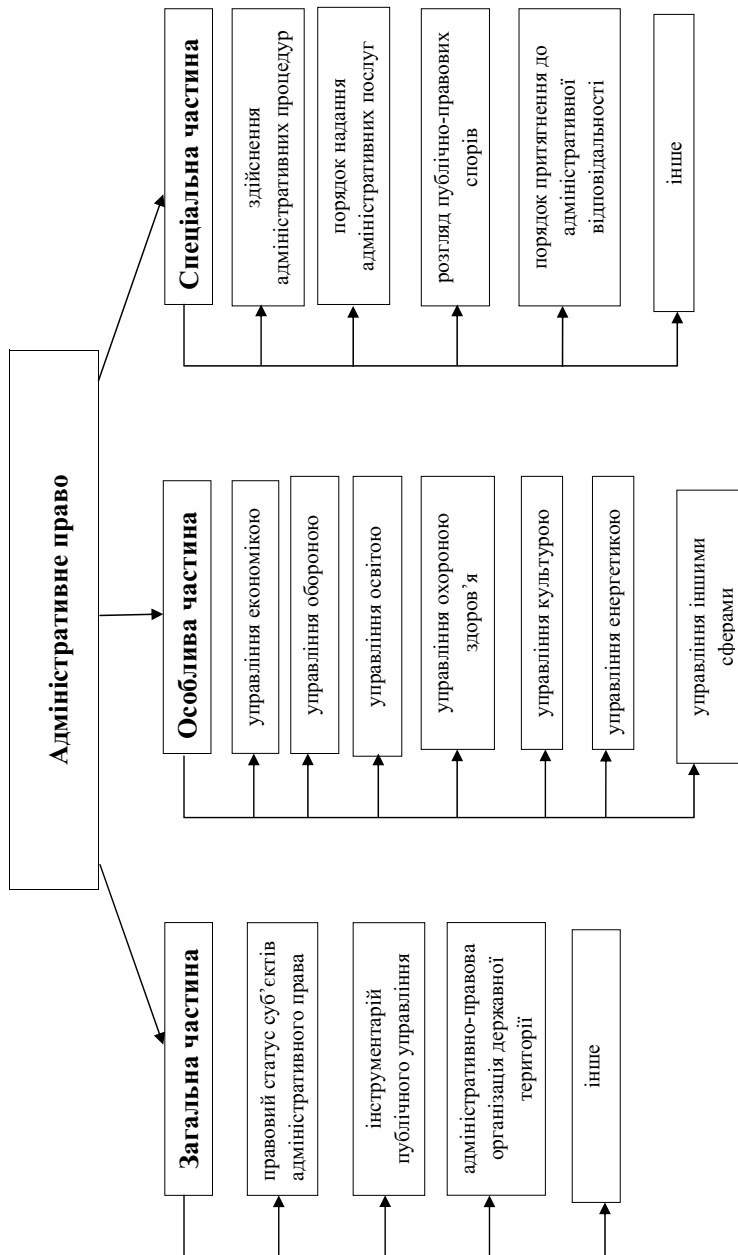
Предмет і метод адміністративного права

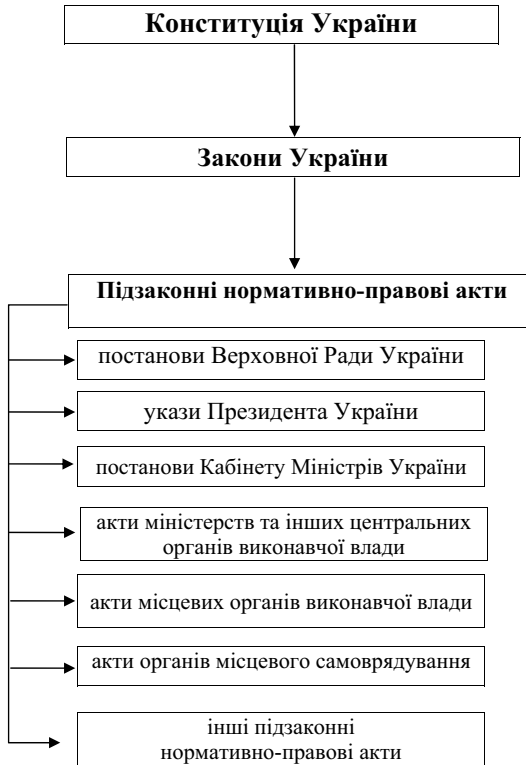


Види принципів адміністративного права

Додаток 5

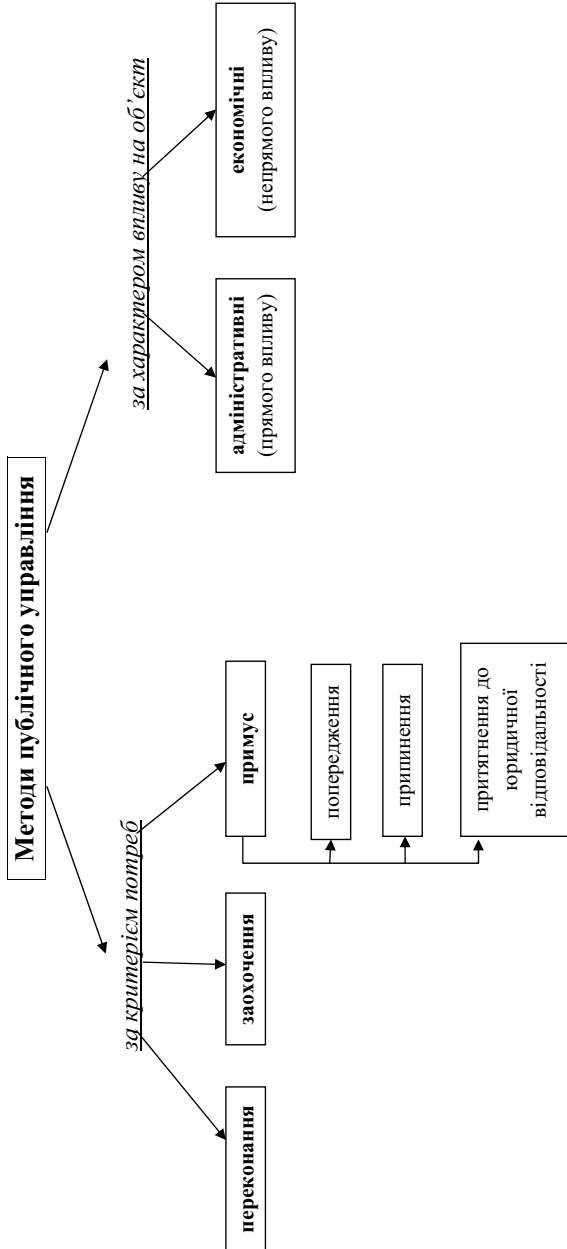
Система адміністративного права



Система нормативно-правових актів України

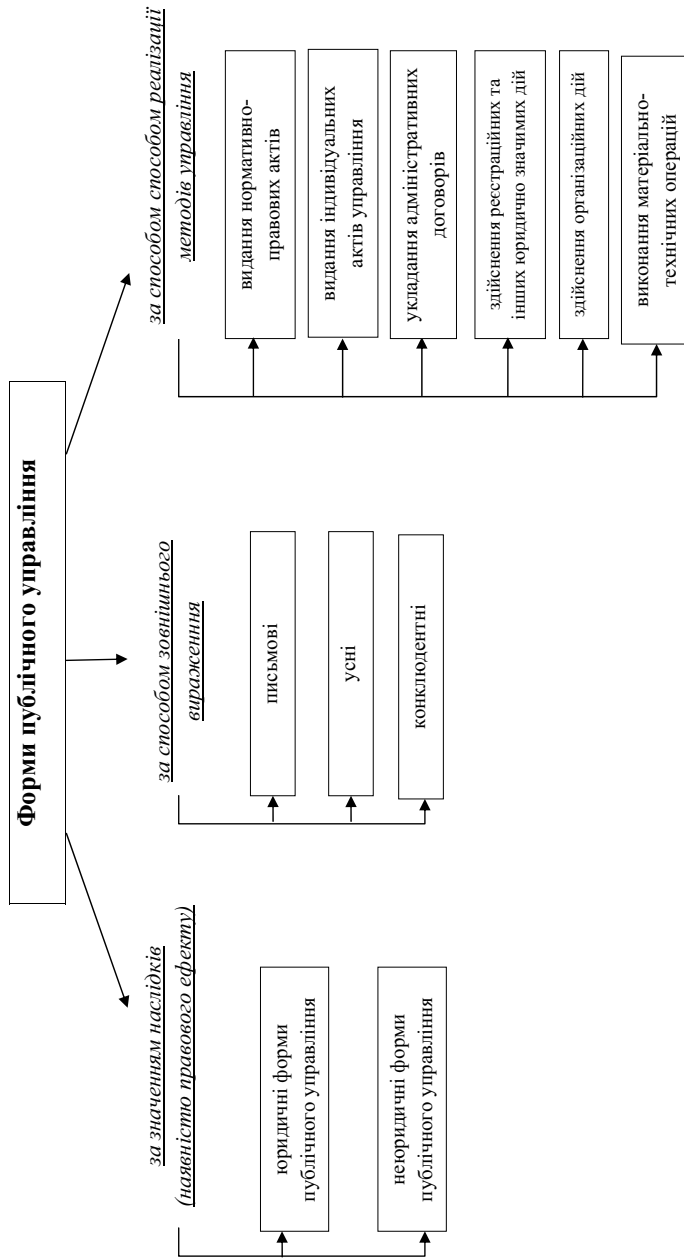
Додаток 7

Види методів публічного управління



Додаток 8

Види форм публічного управління



**Розмежування нормативно-правового
та індивідуального актів публічного управління**

Критерій розмежування	Нормативно-правовий акт	Індивідуальний акт
Статус	Джерело права	Акт правозастосування
Мета	Встановлена, зміна чи припинення дії юридичних норм	Застосування вже діючих юридичних норм у конкретній ситуації
Адресат	Усі, хто вступає у регульовані актом відносини (неперсоніфіковане коло осіб)	Конкретно визначена (персоніфікована) особа чи коло осіб
Кількість застосувань	Не обмежено	Одноразове застосування
Тривалість дії	Переважно термін дії не встановлюється	Переважно обмежений термін дії

Для нотаток

Навчальне видання

**Бедрій Мар'ян Миронович
Сирко Мар'яна Василівна**

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

*Навчальний посібник для студентів
неюрідичних факультетів*

Відповідальний редактор – *Кіселичник Василь Петрович*

Оформлення та дизайн обкладинки – *Роган В. О.*
Літературне редагування – *Побережна З. Б.*
Комп'ютерне верстання – *Кундельський Г. Л.*
Відповідальний за випуск – *Кундельський Г. Л.*

Підписано до друку 18.09.2018 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетн. Друк офсетн. Умовн.-друк. арк. 6,97.
Наклад 200 прим.

Видавництво «СПОЛОМ». 79008 Україна,
м. Львів, вул. Краківська, 9. Тел. /факс: (380-32) 297-55-47.
E-mail: spolom_lviv@ukr.net.

Свідоцтво суб'єкта видавничої діяльності:
серія ДК, № 2038 від 02.02.2005 р.

Друк: ФОП Кундельська В.О.
79037, м. Львів, вул. Студинського, 4.
Виписка з ЄДР серія АА № 543619 від 22.10.2007 р.
Тел.: 096 270 62 87; 050 227 91 39.
e-mail: genaprint@gmail.com