

# Розділ 3

## ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА ЙОГО РОЗВИТОК

### Глава 1. Предмет, метод, принципи та джерела адміністративного права

**Ключовий напрям сучасного розвитку українського адміністративного права**

Фундаментальна конституційна формула: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ч. 2 ст. 3 Конституції) вимагає підпорядкування діяльності усіх державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, утвердження пріоритетності цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Подібний суспільний стандарт взаємостосунків (відносин) між публічною владою і людиною вже тривалий час панує у розвинутих країнах світу.

Вирішальна роль у закріпленні й фактичному втіленні цього суспільного стандарту належить галузі адміністративного права, яка є необхідною умовою і засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в ході практичного виконання законів та інших правових актів держави.

Між тим існує на цей час в Україні адміністративне право поки що не здатне відповісти на цей «виклик часу» і перш за все через те, що справжня роль цієї галузі права залишається істотно деформованою. Адже й досі не тільки у суспільній свідомості, а й серед фахівців-юристів зберігається властива радянському періоду певна абсолютизація лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного права, а саме — адміністративне право тлумачиться:

з одного боку — як засіб управлінського впливу держави на суспільні процеси, тобто як право управління (або право «адміністрування»);

з іншого — як «юрисдикційне» (або «поліцейське») право, тобто таке, що регламентує застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів адміністративного примусу, включаючи передусім заходи адміністративної відповідальності.

Цілком природно, що подібна уява консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію панування держави над людиною, в котрій людині відводилось місце суто керованого об'єкта, на який з боку державних органів спрямовані винятково владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус. Дана ідеологія аж ніяк не відбиває суспільної ролі адміністративного права як провідної галузі публічно-правового забезпечення пріоритету прав людини, що давно вже є загальноприйнятим у демократичних країнах.

Натомість вітчизняне адміністративне право має далеко не європейський вигляд. А звідси, і це найгірше, маємо цілком незадовільний стан адміністративного законодавства, і особливо правозастосовної практики. Головний же вияв «неєвропейськості» адміністративного права полягає в тому, що воно більшою мірою обслуговує потреби й інтереси державного апарату (зрештою чиновників), ніж забезпечує дійову реалізацію і захист прав громадян.

У вітчизняних наукових джерелах (включаючи і провідні вітчизняні підручники з адміністративного права) зазвичай ігнорується спрямованість цієї галузі на створення найкращих умов для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Це виявляється, наприклад, у тому, що:

- у визначеннях адміністративного права, як правило, немає навіть згадки про права людини, а тим більше про їх пріоритетне місце у відносинах, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню;

- традиційно не висвітлюються (а часто навіть не згадуються) процедурні механізми надання населенню багатьох адміністративних та інших публічних послуг;

- панує стереотипне трактування адміністративних правовідносин як суто односторонніх владовідносин, в яких людині вочевидь відводиться місце «підвладного об'єкта», цілком нерівноправного і залежного від носія публічно-владних (тобто державних і самоврядних) повноважень;

- не приділяється пріоритетна увага судовим засобам захисту і поновленню порушених прав громадян, обмежуючись стандартним розглядом лише позасудових (адміністративних) засобів забезпечення законності у державному управлінні;

- нарешті, фактично повністю відсутнє вивчення сучасної європейської доктрини і практики адміністративно-правового регулювання.

Змінити існуюче становище і провести успішне реформування галузі адміністративного права неможливо без створення нової адміністративно-правової доктрини<sup>1</sup>. Її головне завдання утвердити справжню визначальну

---

<sup>1</sup> «Доктрина» у даному контексті означає не всю суму теоретичних і прикладних знань щодо адміністративного права, а сукупність ключових положень, визначальних засад, теоретичних домінант, що утворюють своєрідну ідеологію (або «дух») галузі адміністративного права.

спрямованість цієї галузі, а саме — спрямованість на забезпечення реалізації та захисту прав громадян. Наголосимо, що саме цього вимагає, зокрема, припис ч. 2 ст. 3 Конституції: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». В результаті модернізації адміністративного права на таких засадах ця галузь має стати основним засобом гармонізації відносин між публічною владою і людиною.

### **Предмет адміністративного права**

За загальним правилом, в основу визначення поняття будь-якої галузі права покладається те чи інше розуміння його предмета регулювання.

**Предмет регулювання** (у загальновживаному обігу — «предмет») будь-якої галузі права — це певна сукупність однорідних суспільних відносин, що регулюються (опосередковуються) нормами відповідної галузі права.

У вітчизняному правознавстві традиційно вважалося, і багатьма вважається дотепер, що адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює суспільні відносини, що складаються в сфері державного управління з метою організації й спрямування важливих процесів суспільного розвитку.

У виданих останнім часом підручниках та навчальних посібниках автори формулюють поняття адміністративного права, спираючись частогусто на наукову базу минулих часів, коли адміністративне право, можна сказати, було підпорядковано виключно завданням майже всеохоплюючого тоді державного управління. Відповідно, дотепер адміністративне право більшістю авторів тлумачиться переважно як право «управлінське», що регулює владно-організуючий вплив держави, охоплюючи цим також і застосування засобів адміністративного примусу, насамперед у вигляді заходів адміністративної відповідальності.

Отже, найчастіше предмет адміністративного права визначають як сукупність відносин, які складаються в *ході державного управління*.

Аналогічне визначення адміністративного права поширено, до речі, і в більшості пострадянських країн. Наприклад, в одному з найпопулярніших підручників виокремлюється лише частина предмета правового регулювання, а саме — державно-управлінська діяльність. Адміністративне право, на погляд авторів підручника, є сукупністю правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку та з приводу практичної реалізації виконавчої влади (у більш широкому розумінні — в процесі здійснення державно-управлінської діяльності)<sup>1</sup>. Ще один відомий автор Ю.О. Тихомиров також на перше місце висуває «організацію та здійснення державного управління», а тільки потім — «державне регулювання, захист публічних інтересів і самореалізація прав громадян у сфері державного управління»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Зерцало, 1997. — С. 31.

<sup>2</sup> *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. — М.: Юринкомцентр, 1998. — С. 79.

Не вдаючись до подальшого цитування аналогічних позицій інших авторів, підсумуємо: загалом в більшості варіантів визначення предмета адміністративного права за сукупністю управлінських відносин зберігається пріоритетне місце.

Тим не менше подібне тлумачення слід вважати явним перебільшенням. Насправді пріоритет управлінських відносин був виправданим лише для правового регулювання радянського періоду, оскільки тоді управління з боку держави дійсно домінувало фактично в усіх сферах суспільного розвитку. Зараз же ситуація змінилася — сфера управлінських відносин кардинальним чином звузилась.

Проте ця обставина, на жаль, ще недостатньо враховується багатьма представниками вітчизняної науки адміністративного права. І хоча наявність управлінського аспекту не викликає сумніву, але ж подібна констатація є неповною і, головне, — невичерпною, оскільки лише цим аспектом обмежувати предмет адміністративного права аж ніяк не можна. Адже при цьому інші важливі його аспекти — регулювання порядку надання адміністративних (управлінських) послуг, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян тощо — фактично не враховуються.

З огляду на це існує потреба уточнити перелік суспільних відносин, що утворюють предмет адміністративного права.

При цьому, розглядаючи суспільні відносини, що є предметом адміністративно-правового регулювання, не можна обійти увагою коло можливих учасників цих відносин, щодо яких норми адміністративного права закріплюють певні права і обов'язки, а також встановлюють заходи юридичної відповідальності.

Завдяки цьому ці учасники набувають статусу *суб'єктів адміністративного права*. Ними можуть бути громадяни України, іноземці та інші фізичні особи, а також органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, різні організації та інші юридичні особи<sup>1</sup>.

Якщо узагальнити різні погляди щодо предмета адміністративного права, то стає очевидним, що його складають групи однорідних суспільних відносин, котрі виникають:

- у ході державного управління сферами економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності; а також у ході реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування та деяким іншим недержавним інституціям;

- у ході управління місцевими справами з боку органів місцевого самоврядування;

- у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян і надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

---

<sup>1</sup> Докладніше види суб'єктів адміністративного права висвітлюються у наступній главі цього посібника.

— у межах внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

— у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність стосовно фізичних і юридичних осіб;

— у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновленням порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права.

Наведений перелік суспільних відносин, що перебувають у сфері регулювання адміністративного права, свідчить, що певна частина цих відносин є справді управлінськими.

Але для того, щоб зрозуміти природу управлінських відносин, їх особливий характер, необхідно з'ясувати поняття «управління».

У найбільш загальному значенні «управління» визнається родовим поняттям, що характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів (складових частин) природи, техніки, суспільства, що здійснюється за участю самої людини.

На відміну від *саморегуляції* управління завжди передбачає свідоме, вольове втручання людини і здійснюється у системах «людина — природа», «людина — техніка», «людина — людина» і тому подібних. Управління у власному розумінні починається тоді, коли в яких-небудь явищах і процесах мають місце свідомі інтереси, цілі і воля, енергія і дії людини.

Залежно від об'єкта, щодо якого здійснюється управління, тобто керованого об'єкта, прийнято виділяти технічне, біологічне і соціальне (суспільне) управління.

Принципова відмінність соціального (суспільного) управління полягає в тому, що тут і керуючими суб'єктами, і керованими об'єктами виступають люди та їх утворення. Звідси і назва такого управління — соціальне (суспільне), що свідчить про належність цього явища до суспільства у вигляді його окремих частин (органів, організацій, об'єднань тощо).

Враховуючи, що докладніша характеристика природи соціального управління, його видів, і в першу чергу державного управління, наводиться у подальшому висвітленні владних управлінських функцій (глава 3), тут достатньо послатися на широковживане визначення поняття управління як *організуючого впливу керуючих суб'єктів на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення загальних (спільних) результатів відповідно до наявних суспільних потреб*.

З'ясувавши зміст поняття «управління», можна більш точно визначити частку управлінських відносин у предметі адміністративного права. Зокрема, стає очевидним, що управлінські відносини аж ніяк не домінують у змісті цього предмета. Адже не можна вважати управлінською (якщо виходити з наведеного вище розуміння поняття «управління») різноманітну діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо:

— розгляду і вирішення різного роду індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних і юридичних) осіб, включаючи і надання багатоманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;

— забезпечення виконання приватними особами покладених на них законодавством обов'язків (наприклад, справляння податків тощо);

— прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб в процесі вирішення різного роду «публічних» господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо);

— позасудового захисту порушених прав і свобод осіб (тобто адміністративного розгляду скарг);

— застосування до осіб заходів адміністративного примусу (перш за все адміністративних стягнень).

Звичайно, всі суспільні відносини, що складаються у ході цієї діяльності, здійснюються врешті-решт у зв'язку та задля вирішення завдань і функцій державного управління, однак за своєю суттю вони не є управлінськими. Причому саме наведені напрями діяльності загалом складають переважний обсяг функціонування органів виконавчої влади, що потрапляє до сфери регулювання адміністративного права.

Цим підтверджується принциповий висновок про те, що управлінські (а точніше державно-управлінські) відносини, всупереч традиційному погляду, не можна вважати вирішальною складовою предмета адміністративного права.

На жаль, ця обставина допоки недостатньо враховується багатьма сучасними українськими фахівцями адміністративного права. Більше того, деякі з них настільки гіпертрофують управлінську спрямованість адміністративного права, що навіть пропонують вивести за межі його предмета будь-які відносини тільки на тій підставі, що вони не є управлінськими. Наприклад, у такий спосіб інколи намагаються обґрунтувати тезу про начебто «штучне» віднесення адміністративно-деліктних відносин до предмета адміністративного права, що є очевидним перебільшенням.

Інша ж крайність полягає у тому, що вся сфера регулювання адміністративного права без достатніх підстав проголошується або «управлінням», або «сферою управління». Зокрема, деякі дослідники вважають, що навіть у частині, коли адміністративне право регулює відносини між управлінням і громадянами, воно (право) «визначає права і обов'язки громадян, але тільки стосовно управління і у сфері управління»<sup>1</sup>.

Суперечливість тут у тому, що не можна звести до «управління» чи «сфери управління» будь-яку діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адже обов'язкова участь цих органів у відносинах з приводу реалізації багатьох суб'єктивних прав громадян

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т.1. — М., 2002. — С. 313.



(наприклад, видача громадянину акта приватизації земельної ділянки) чи застосування заходів адміністративного примусу (наприклад, зняття номерного знаку з автомобіля) аж ніяк не свідчить про наявність тут «управління» чи «сфери управління».

У разі ж протилежного тлумачення ми повернемося до повної змістовної невизначеності (тобто безрозмірності) поняття «управління» і довільного його використання для характеристики будь-яких відносин чи процесів у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Насправді теоретично виважена оцінка ролі управлінської складової у предметі адміністративного права повинна означати відмову від абсолютизації (тобто надмірного перебільшення) цієї ролі. Слід зрозуміти, що сфера регулювання цієї правової галузі набагато ширша: вона далеко не вичерпується, як було підтверджено вище, одним тільки управлінням, а тим більше управлінням державним.

Разом з тим наведений висновок закономірно породжує принципове питання: якщо у предметі адміністративного права управління (за традицією державне) не є домінантою, то яка складова (чи складові) набуває домінантного значення в доктринальній оцінці цього предмета?

Відповідаючи на це питання, слід виходити з того, що, всупереч поширеним поглядам, ця галузь покликана переважно регулювати далеко не тільки управлінські відносини між публічно-владними органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами — з другого (хоча управлінська спрямованість адміністративного права зберігає безперечно важливе значення). Адже не менш вагоме суспільне призначення адміністративного права у регулюванні численних і різноманітних взаємостосунків (відносин) між цими органами і приватними (фізичними і юридичними) особами стосовно забезпечення згаданими органами необхідних умов для ефективної реалізації, а при необхідності і захисту, належних приватним особам прав і охоронюваних законом інтересів. Тобто «управлінська» (за загальновизнаною етимологією цього терміна власне «адміністративна») складова предмета адміністративного права не є домінуючою, а виступає лише однією з основних складових, причому не першорядною.

Ця так звана «дихотомія» предмета адміністративного права є незвичною тільки для колишньої радянської і сучасної пострадянської (а фактично неорадянської) вітчизняної моделі адміністративного праворозуміння. У світовій же юридичній науці нового часу така подвійність у характеристиці згаданого предмета завжди визнавалась.

У сучасних умовах людина, що потрапляє до сфери дії адміністративного права, повинна позиціонуватись не як об'єкт управління з боку держави, а перш за все як головний адресат виконуваних публічною владою обов'язків (в першу чергу шляхом надання публічних послуг), тобто як суб'єкт, котрому повинна «служити» держава.

Розглядувану складову предмета адміністративного права можна назвати *публічно-сервісною* (від англ. to serve — служити). Йдеться про правове регулювання діяльності відповідних публічно-владних органів

щодо своєрідного служіння конкретним приватним особам шляхом створення належних умов для ефективної реалізації та захисту останніми своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Прикметно, що подібна характеристика адміністративного права не суперечить й етимології назви цієї галузі. Адже одним із мовних джерел даної назви можна вважати не тільки латинські *administratio* — керування, управління, а й *administro* — прислугувую, допомагаю. Інакше кажучи, у назві адміністративного права вже етимологічно присутній зв'язок не тільки з «управлінням», а й з «служінням», «допомогою».

Цілком природно, що переважний акцент в адміністративно-правовій доктрині має бути зроблений на публічно-сервісній складовій предмета цієї галузі. Зокрема, йдеться про те, що базовою категорією адміністративного права має бути визнано не «державне управління», а «забезпечення пріоритету прав людини».

На практиці це означає, що адміністративне право повинне забезпечити становище приватної особи як суб'єкта, котрий наділений конкретними правами щодо публічної влади, а остання має перед цією особою так само конкретні, чітко визначені обов'язки і відповідальна за належне виконання даних обов'язків. У цьому і полягає, зрештою, публічно-сервісна характеристика адміністративного права.

Отже, виходячи з наведеної характеристики предмета регулювання, **адміністративне право** слід визначити як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що складаються в ході різноманітної діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з приводу реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного, адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

Відсутність у даному визначенні згадки про адміністративне судочинство пояснюється тим, що включення його сьогодні до сфери регулювання діючого адміністративного права слід вважати тимчасовим заходом. Адже найближчим часом має бути створена *самостійна судово-процесуальна галузь*, яка окремо регулюватиме судочинство в адміністративних судах (адміністративне судочинство).

Пропоноване визначення адміністративного права має на меті наблизити цю галузь українського права до стандартів адміністративного законодавства країн європейського співтовариства.

## Метод адміністративного права

Адміністративне право як самостійну галузь права характеризує, поряд з предметом, відповідний *метод регулювання* (загальновживаним є термін «метод»). Метод адміністративного права разом з його предметом дає цілісну характеристику цій галузі права і дозволяє відмежувати її від інших фундаментальних галузей права (цивільного, кримінального тощо).

**Метод регулювання** визначається як сукупність певних загальних і специфічних способів, що використовуються законодавцем для забез-



печення регулюючої дії норм відповідної галузі. Традиційний погляд на сутність методу адміністративного права характеризується такими рисами.

По-перше, в адміністративному праві використовуються способи регулювання, що властиві обом загальним методам правового регулювання — імперативному та диспозитивному.

Такими універсальними способами адміністративно-правового регулювання слід вважати: а) використання приписів (встановлення обов'язків); б) встановлення заборон; в) надання дозволів.

*Використання приписів* в адміністративному праві означає покладення обов'язку здійснити відповідні дії в умовах, що передбачені адміністративно-правовою нормою. Згідно з висновками сучасної теорії права йдеться фактично про використання такої категорії, як «позитивні зобов'язання». Приписи використовуються в різних формах, а саме: це може бути встановлення відповідних дій, порядок їх здійснення, забезпечення виконання обов'язків тощо. За допомогою приписів встановлюються також завдання, функції та повноваження органів виконавчої влади, інших суб'єктів адміністративного права.

*Встановлення заборон* — це покладення на суб'єкта правових відносин прямих обов'язків утримуватись від вчинення в умовах, передбачених нормою, тих чи інших дій або утримуватись від них на свій розсуд.

У минулі роки, коли панувала командно-адміністративна система, переважно застосовувались заборони та приписи. Значно рідше використовувався такий спосіб, як *надання дозволів*.

У демократичному суспільстві посилюється увага до правових гарантій реалізації прав і свобод людини. Тому в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин мають ширше застосовуватись надання дозволів. Використовуючи правові дозволи, громадяни та інші приватні особи мають змогу найповніше користуватися наданими їм правами, ефективніше захищати їх у разі порушення.

По-друге, класичним для галузі адміністративного права вважається *імперативний метод* правового регулювання, або метод владних приписів.

Завдяки застосуванню цього методу домінуючим типом адміністративно-правового відношення визнається так зване «владовідношення», яке здійснюється за схемою «влада—підкорення».

Тут існує, за усталеною термінологією, «вертикаль» між суб'єктом владних повноважень, який наділений правами здійснювати односторонній вплив на керований об'єкт — людину (або іншу приватну особу), а остання зобов'язана підкорятися такому впливу, що утворює певну «субординацію» між даними сторонами.

Дійсно, за такою схемою будується значна частина адміністративно-правових відносин, а саме відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням органами виконавчої влади управлінської та адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Однак решта адміністративно-правових відносин будується за принципово іншою схемою. Так, усі так звані «публічно-сервісні» (або «обслуго-

вуючі») відносини передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядкований об'єкт, а їх двосторонню взаємодію: як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків, тобто її належної поведінки, так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта.

Принагідно нагадаємо, що саме за такою схемою побудовані широко розповсюджені зобов'язальні правовідносини у сфері регулювання цивільного права (хоча тут сторони називаються «кредитор» та «боржник»). У більшості цих правовідносин кожен з учасників зобов'язання є одночасно і кредитором, і боржником (наприклад, продавець і покупець у договорі купівлі-продажу, орендодавець та орендар у договорі оренди тощо). Причому в подібних правовідносинах, які отримали назву взаємних (зустрічних) зобов'язань, права та обов'язки сторін повинні виконуватися, за загальним правилом, одночасно.

Подібно до цього в адміністративно-правових відносинах публічно-сервісного типу кожна сторона наділена, з-поміж своїх суб'єктивних прав, *правом вимагати від другої сторони* її належної (тобто передбаченої законодавством) поведінки. Наприклад, орган виконавчої влади має право вимагати від заявника надання усіх необхідних для розгляду та вирішення певного питання документів, а заявник, зі свого боку, має право вимагати від даного органу дотримання встановленого законодавством порядку та строку для обґрунтованої відповіді на подане звернення.

Подібні відносини будуються не за схемою «влада», з одного боку, «підкорення» — з другого, а за схемою «взаємного права вимоги», що належить обом сторонам правовідношення. Інакше кажучи, у принциповому вигляді публічно-сервісні відносини за своєю схемою наближені до більшості зобов'язальних правовідносин.

Відтак «взаємне право вимоги» — це, врешті-решт, не менш поширена риса адміністративно-правових відносин, аніж односторонність впливу однієї сторони на іншу за схемою «влада—підкорення».

З огляду на наведене традиційний підхід до розуміння методу адміністративного права як однозначно імперативного потребує істотного переосмислення. І перш за все в частині заперечення застарілого наукового постулату, згідно з яким використання елементів (ознак) другого провідного методу правового регулювання — диспозитивного — вважалося другорядним і в цілому неприродним для адміністративного права.

Але ж чи дійсно таким є поєднання регулятивних засобів обох названих класичних методів правового регулювання? Адже вище було з'ясовано, що в структурі адміністративно-правових відносин усі взаємозв'язки, що виникають на основі «взаємного права вимоги», будуються (принаймні в рамках цих взаємозв'язків) за схемою зобов'язального правовідношення.

Саме ж «право вимоги», яким одночасно наділені обидві сторони адміністративного правовідношення, має розглядатися з теоретико-правових позицій як своєрідне «дозволення», що інтерпретується через поняття «дозволена поведінка». А подібна побудова правовідносин, як ві-

домо, досягається за допомогою саме диспозитивного методу правового регулювання.

Отже, доходимо висновку, що в адміністративно-правовому регулюванні, на протигагу традиційному погляду, застосовується не один з двох класичних методів, а *своєрідний метод особливого характеру*, у якому органічно переплетені (змішані) елементи та ознаки як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання.

Саме через оновлення методу адміністративного права можна досягти відповідно до проголошеного у Конституції (ст. 3) пріоритету прав людини у відносинах з державою, що вимагає принципово нових заходів регуляторного впливу адміністративно-правових норм. В узагальненому вигляді наголосимо, що адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави (точніше для всієї публічної влади) і менше — для людей (так само як і загалом для приватних осіб). Саме ця вимога повинна стати вирішальною в оновленні методу регулювання цієї правової галузі.

Але найголовніше полягає у тому, щоб це знайшло практичне підтвердження у новій якості національного адміністративного законодавства, яке всім своїм змістом повинно всіляко сприяти забезпеченню реалізації та захисту прав людини, її законних інтересів, вимог та очікувань.

## Принципи адміністративного права

Найбільш яскраво природа галузі адміністративного права, її суспільне призначення та місце в правовій системі дістає вияв у принципах цієї галузі. *Принципи адміністративного права* слід розуміти як засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відбивають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм даної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей.

На жаль, у нас за традицією, що склалася ще у радянський період, принципи адміністративного права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне. Насправді правові принципи загалом виступають своєрідними «нервовими центрами права», вимогам яких повинні відповідати і підкорятися усі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет<sup>1</sup>.

Проте, всупереч об'єктивній логіці, у радянський період адміністративне право залишалося чи не єдиною галуззю права, яка не мала власних правових принципів як таких, а базувалася на *принципах державно-*

---

<sup>1</sup> Цейк М.В. Фундаментальні проблеми теорії права / Антологія української юридичної думки. В 10-ти т. — Т. 10. — С. 58.

го управління. Хоча зрозуміло, що державне управління та адміністративне право — це різні явища і тому принципи адміністративного права не можуть підмінятися принципами державного управління.

Враховуючи, що у загальноприйнятому сенсі для державного управління головним є досягнення найбільш раціональним шляхом запланованих результатів владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, але яж ніяк не прагнення до всебічного забезпечення пріоритету прав людини, стає зрозумілим, чому саме завдяки своїм принципам адміністративне право в Європі однозначно зорієнтоване на права та інтереси людей, забезпечення гарантій їх ефективної реалізації та захисту, тоді як у нас — на потреби функціонування державного апарату управління, створення умов для «зручного» (з точки зору чиновників) адміністрування.

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити *загальні* і *спеціальні* принципи. Перші мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони знаходять свій конкретний прояв і деталізацію в принципах спеціальних, тобто властивих окремим інститутам адміністративного права: принципах державної служби; принципах адміністративної відповідальності; принципах адміністративного судочинства та ін. Тому в межах цього видання доцільно зупинитися на загальних принципах.

**Загальні принципи українського адміністративного права** закріплені в Конституції, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах.

Серед цих принципів необхідно наголосити на основоположному значенні принципу *верховенства права*. При цьому на відміну від більш поширеного у вітчизняних джерелах принципу верховенства закону (тобто законності), принцип верховенства права доцільно тлумачити як двоєдину вимогу щодо:

- визнання пріоритетності прав людини перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави;
- підпорядкування діяльності усіх без винятку державних інститутів потребам ефективної реалізації та захисту прав людини.

З огляду ж на потреби практичного застосування в адміністративно-правовому регулюванні принципу верховенства права увага має бути повернута до двох відносно самостійних аспектів конституційної формули (ч. 3 ст. 3 Конституції): «Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Переважного наголосу потребує саме аспект «забезпечення» прав людини. Це пояснюється тим, що у вітчизняній юридичній науці та практиці традиційно забагато говориться про власне наявність прав, хоча саме по собі легальне визначення (тобто «утвердження») навіть найширшого кола прав ще не означає, що людина в змозі фактично скористатися цими правами, тобто що вони реально забезпечені. Це з одного боку. З іншого ж боку, не менш поширена традиція зводити проблематику прав людини лише до можливостей судового захисту порушених прав.

Проте слід наголосити, що основний обсяг діяльності держави (як і всієї публічної влади) щодо забезпечення прав людини зводиться не стільки до реагування — через судовий розгляд — на аномальні діяння, що порушують зазначені права, скільки до позитивних дій зі створення умов для ефективної реалізації громадянами своїх прав. Саме це і становить справжній зміст принципу верховенства права в його практичному втіленні в публічно-правовій сфері.

Тому єдиною можливим шляхом забезпечення реалізації принципу верховенства права в сфері адміністративно-правового регулювання слід визнати перехід до так званої людиноцентристської ідеології, в основу якої покладено інститут прав людини.

Подальший перелік загальних принципів адміністративного права (який, до речі, тільки починає формуватися у вітчизняній науці<sup>1</sup>) складають такі принципи:

- принцип законності;
- принцип рівності громадян перед законом;
- принцип демократизму нормотворчості і реалізації права;
- принцип взаємної відповідальності держави і людини;
- принцип гуманізму і справедливості у взаємостосунках між державою і людиною.

*Принцип законності* слід розглядати як необхідність додержання верховенства вимог і положень Конституції та законів України в ході адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Цей принцип не можна тлумачити односторонньо — тільки стосовно державних органів. Він стосується також і громадян, які щоденно стикаються з цими органами. Щодо них громадяни повинні бути лояльними, добросовісно виконувати покладені на них правом обов'язки. І це лише основні елементи принципу законності.

*Принцип рівності громадян перед законом* дістає вияв у тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних переконань, соціального походження та іншими обставинами. Всі громадяни мають рівні права і обов'язки в сфері адміністративно-правових відносин: право на державну службу, на освіту, обов'язок відповідати за адміністративні правопорушення.

*Принцип демократизму нормотворчості і реалізації права* дістає вияв у можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх представників, через різного роду формування брати участь у формуванні правової політики, в управлінні справами держави. Демократизм проявляється в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. Його можна вважати формою забезпечення прав і свобод громадян і одночасно методом управління і пошуку компромісу, поєднання свободи і порядку в дотриманні прав і свобод громадян.

---

<sup>1</sup> Будемо спиратися на позицію, викладену Г.Й. Ткач у кн.: Адміністративне право України. Академічний курс. Підруч. У 2-х т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. — К., 2004. — С. 82—84.

*Принцип взаємної відповідальності держави і людини* означає, що держава і особа пов'язані взаємно кореспондуючими правами і обов'язками. Порушення однією із сторін своїх адміністративно-правових обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність. Крім того, держава зобов'язана відшкодувати людині завдану їй матеріальну і моральну шкоду (ст. 56 Конституції).

*Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною* повинен пронизувати всі норми адміністративного права, які закріплюють відносини між суспільством, державою і людиною. Він проявляється передусім у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності.

### **Джерела адміністративного права**

В юридичній літературі поняття «джерело права» не є однозначним. Проте найчастіше під ним розуміють *зовнішню форму виразу загальнообов'язкових правил поведінки, насамперед правових норм*.

Згідно з положеннями теорії права джерелами права можуть виступати нормативно-правові акти, правові звичаї, судові прецеденти, правові угоди.

Суто адміністративно-правових нормативних актів доволі мало. Як приклад, це Кодекс України про адміністративні правопорушення (надалі — КпАП), Закон України від 1 грудня 1994 р. «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» і деякі інші закони.

Якщо нормативно-правовий акт охоплює, поряд з нормами адміністративного права, норми інших галузей права (фінансового, цивільного тощо), то для адміністративного права він буде джерелом лише у тій частині, що має адміністративно-правовий характер.

Помітне місце серед джерел адміністративного права займають акти органів місцевого самоврядування, в тому числі так звані загальнообов'язкові рішення, якими встановлюється адміністративна відповідальність. Як правило, вони носять локальний характер, однак в них вирішуються (регулюються) важливі питання місцевого, регіонального значення.

**Судовий прецедент** не може визнаватися джерелом права у правовій системі України. Однак є певні застереження щодо цього твердження.

Зокрема, Конституційний Суд України може приймати рішення, які тягнуть фактичне скасування чи зміну норм правових актів парламенту, Президента, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим. В ст. 74 Закону України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд» сказано, що Конституційний Суд може вказати на преюдиційність свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії неконституційного акта. Реально це означає, що рішення Конституційного Суду має загальнообов'язкову силу при вирішенні необмеженої кількості індивідуальних спорів, тобто фактично набуває нормативного характеру.

Значення джерела права може мати і **правовий звичай** — правило поведінки людей, яке складається історично і набуває загального визнан-



ня внаслідок багаторазового повторення. Однак на сьогодні в Україні не зустрічається випадків прямого санкціонування державними органами правових звичаїв у сфері публічного управління, оскільки вони вже давно трансформувалися у діюче адміністративне право.

Таким чином, *джерела адміністративного права треба розуміти як зовнішні форми встановлення і виразу адміністративно-правових норм — акти правотворчості державних органів та органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх встановленої законодавством компетенції, а також міжнародні угоди і міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною.*

**Нормативно-правові акти** — найбільш численна група джерел адміністративного права. Вони утворюють систему, яка побудована відповідно до принципу верховенства закону.

Місце конкретного джерела адміністративного права у цій системі визначається поняттям «юридичної сили». Вона характеризує ступінь співвідпорядкування нормативно-правових актів, а саме:

- всі вони ґрунтуються на нормах Конституції і законів України, які мають вищу юридичну силу;

- нормативні акти вищих органів виконавчої влади служать юридичною базою для актів, що приймаються органами виконавчої влади нижчого рівня;

- акти центральних органів виконавчої влади мають більший масштаб дії, ніж аналогічні акти нижчих органів;

- нормативні акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загальнодержавного характеру.

Основними видами нормативно-правових актів як джерел адміністративного права за їх юридичною силою є такі<sup>1</sup>.

*Закони* як форма виявлення волі народу України закріплюють і регулюють найбільш важливі аспекти організації і діяльності органів виконавчої влади, державної служби, правового статусу особи у сфері державного управління, створюють режим відповідальності, а також регламентують порядок реалізації повноважень органів управління, правоохоронних, судових та інших органів.

Конституція України як Основний Закон має вирішальне значення у встановленні основ правового регулювання державного управління, акумулює головні засади, задає управлінським відносинам цільову спрямованість. В Основному Законі визначається система органів виконавчої влади, їх найважливіші повноваження, організація діяльності, зовнішні форми правових актів. Конституційні положення встановлюють основи адміністративно-правового статусу громадян, закріплюють право на участь об'єднань громадян і трудових колективів в управлінні державними і громадськими справами, обов'язки і відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності і дисципліни в державному управлінні.

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Підруч. У 2-х т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. — С. 142—147.

Проте засаднича роль Конституції щодо адміністративного права не означає визнання її безпосереднім джерелом адміністративно-правових норм. Інша річ, що окремі конституційні норми передбачають видання спеціальних (так званих конституційних, або органічних) законів з метою конкретизації та деталізації конституційних положень, на яких базуватиметься поточне адміністративно-правове регулювання відповідних суспільних відносин.

*Постанови Верховної Ради* мають організаційно-правовий характер і посідають за юридичною силою наступний після законів рівень. Ці акти бувають двох видів.

По-перше, з їх допомогою парламент може вирішувати невідкладні питання керівництва державою, які віднесені до його компетенції, але не врегульовані у законах.

По-друге, раніше парламент постановами вводив у дію нові закони, відміняв і змінював застарілі. Подібні акти у більшості випадків не містять правових норм, є нормативно-допоміжними. Але з огляду на їх правотворче значення, а також на те, що вони діють неодноразово протягом існування головного акта (закону), їх також слід відносити до джерел права.

*Укази Президента України* — акти глави держави, що видаються у межах його повноважень на основі та на виконання Конституції і законів України. На цей час обсяг повноважень Президента в сфері виконавчої влади, які передбачають видання нормативно-правових актів, значно зменшено.

Такі акти Президента України, як *розпорядження*, мають індивідуальний характер і норм права зазвичай не містять.

*Акти Кабінету Міністрів України (Уряду)*, що мають нормативний характер, називаються постановами. Постанови уряду приймаються колегіальним шляхом на його засіданнях. Ними, як правило, конкретизуються положення законів України і указів Президента, в тому числі з питань, які є предметом адміністративно-правового регулювання.

Постановами уряду затверджуються статuti, положення, правила, інструкції та деякі інші акти, що містять адміністративно-правові норми.

Статут, положення — це акт, який визначає організацію та діяльність окремих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, їх службовців та інших осіб в певних сферах діяльності (наприклад, Статут про дисципліну працівників зв'язку).

Правила — акт, що конкретизує норми права більш загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних сферах державного управління і носить процедурний характер (наприклад, Правила надання послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення).

Інструкція — акт, яким роз'яснюється порядок застосування закону чи іншого акта більшої юридичної сили, створюється механізм їх реалізації (наприклад, Примірні інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади).

Окрім постанов, Кабінет Міністрів України видає і такі акти, як розпорядження, котрі мають, як правило, індивідуальний характер.

*Накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади* — це акти відомчого (галузевого) характеру, які видаються міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади в одноосібному порядку. Накази можуть мати галузевий або міжгалузевий характер. Іноді центральні органи виконавчої влади видають спільні акти.

*Нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим (АРК).* Верховна Рада АРК приймає *Конституцію АРК*, яка затверджується Верховною Радою України, та інші нормативно-правові акти у формі *рішень* та *постанов*. Актами Верховної Ради АРК може здійснюватись самостійне адміністративно-правове регулювання із належних до її відання питань: сільського господарства, лісів; меліорації та кар'єрів; громадських робіт, ремесел і промислів благодійної діяльності; курортно-рекреаційної сфери та деяких інших.

Нормативно-правовими актами Ради Міністрів АРК є постанови, які можуть прийматись з питань розвитку економіки, соціальної сфери, фінансової, кредитної та цінової політики, промисловості, паливно-енергетичного комплексу, водогосподарського будівництва і зрошувального землеробства та ін.

*Акти місцевих державних адміністрацій* — розпорядження їх голів приймаються в одноосібному порядку і є обов'язковими для виконання на відповідній території (область, місто, район) всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами.

*Рішення місцевих рад* (органів місцевого самоврядування) також можуть містити норми адміністративного права. Зокрема, органи місцевого самоврядування встановлюють загальнообов'язкові правила з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення у ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями (пункти 44, 45 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

*Акти органів управління (адміністрацій) державних підприємств, установ, організацій* — накази їх керівників. Право цих керівників приймати так звані «локальні» норми права пов'язане з необхідністю реалізації компетенції власника майна, тобто держави в особі її органів. Накази приймаються одноособово і поширюються, як правило, на структурні підрозділи, відділи, служби, працівників відповідних утворень.

Крім нормативно-правових актів, окремим видом джерел адміністративного права є і *міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України*. Відповідно до ст. 9 Конституції вони є частиною національного законодавства.

Міжнародно-правові акти регулюють і питання, які належать до адміністративно-правової сфери: захист прав і свобод людини і громадя-

нина; правовий статус іноземців; порядок перетинання державного кордону; взаємодія прикордонних військ та митних служб сусідніх держав; міжнародне транспортне сполучення; співробітництво у різних галузях народного господарства; організація боротьби із злочинністю.

## Глава 2. Суб'єкти адміністративного права

### Поняття та види суб'єктів адміністративного права

Норми кожної окремої галузі права поширюються на певне коло осіб, які, підпадаючи під вплив цих норм, виступають суб'єктами відповідної галузі права.

**Суб'єкти адміністративного права** — це учасники суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами. Подібне становище носіїв суб'єктивних прав і обов'язків визначається терміном «адміністративна правосуб'єктність».

Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю велике коло учасників суспільних відносин, про що свідчить величезна кількість подібних відносин у різноманітних сферах реалізації публічної влади. Невипадково, що перелік суб'єктів адміністративного права значно більший за обсягом, ніж у будь-якій іншій галузі права.

Найбільш поширеним і практично вживаним є виділення таких основних видів суб'єктів адміністративного права<sup>1</sup>: а) фізичні особи — громадяни України, іноземці, особи без громадянства; б) юридичні особи — органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій); в) певні колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками — структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання).

У сфері адміністративно-правового регулювання суб'єктивні права і обов'язки мають як загальні ознаки, так й ознаки, що дозволяють їх розмежовувати.

Відмінності полягають у тому, що: права реалізуються в інтересах їх носія, а обов'язки — в інтересах інших осіб; права — це міра можливої (допустимої) поведінки, а обов'язки — міра належної (необхідної) поведінки.

Поняття адміністративної правосуб'єктності слід визначити як здатність особи мати і реалізовувати (здійснювати) безпосередньо або через

---

<sup>1</sup> Див.: Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2-х т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. — К., 2004. — С. 189—203.

свого представника надані їй нормами права суб'єктивні права і обов'язки. Зміст даного поняття складають два елементи:

— здатність мати суб'єктивні права і обов'язки — *адміністративна правоздатність*;

— здатність реалізовувати надані права і обов'язки — *адміністративна дієздатність*.

Складовою адміністративної праводієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну (як правило, адміністративну) відповідальність.

Оскільки наявність адміністративної правосуб'єктності певним чином випереджає наявність у конкретної особи певних суб'єктивних прав і обов'язків, слід зазначити важливе значення, яке має для характеристики суб'єктів адміністративного права поняття «адміністративно-правового статусу». Цим поняттям прийнято визначати комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права.

Іншими словами, говорячи, з одного боку, про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати обов'язки, наголошується на його адміністративній правосуб'єктності, а з другого — говорячи про наявні у того ж самого суб'єкта права і обов'язки, йдеться про його адміністративно-правовий статус.

### **Адміністративно-правовий статус громадян та інших фізичних осіб**

Людину в системі суспільних зв'язків загальноприйнято називати *фізичною особою*. Під фізичною особою в Україні розуміються громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Адміністративно-правовий статус *громадян* визначається Конституцією, Законом «Про громадянство України» та іншими законодавчими актами. Сукупність конкретних прав і обов'язків, які особа може мати відповідно до закону, слід класифікувати на три групи: особисті, політичні та соціально-економічні права і свободи.

*Особисті права і свободи громадянина* — це можливості задоволення їх особистих потреб. До особистих прав належать право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції тощо.

*Політичні права і свободи громадян* дістають вияв у їх можливостях реалізувати своє волевиявлення щодо об'єднання в політичні партії, мати право на збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, та інші права і свободи.

*Соціально-економічні права громадян* також стають можливими у зв'язку із використанням норм адміністративного права. Це — забезпечення можливості зайняття підприємницькою діяльністю, реалізації права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту і здоров'я.

До змісту адміністративно-правового статусу входять також і обов'язки. Це — обов'язки захисту незалежності і територіальної цілісності України, відбування військової служби, сплати податків і зборів тощо.

Нині адміністративно-правовий статус громадян поступово оновлюється у зв'язку з реформуванням даної галузі права та проведенням адміністративної реформи в цілому.

Згідно із Законом України «Про правовий статус іноземців» іноземцями визнаються іноземні громадяни, тобто особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадянами України. Особами без громадянства є особи, які не належать до громадянства будь-якої держави.

Відповідно до ст. 26 Конституції іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України. Проте для іноземців з цього правила передбачаються винятки, які можуть бути встановлені Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Основою адміністративно-правового статусу іноземців і осіб без громадянства в Україні є Конституція, закони «Про правовий статус іноземців», «Про імміграцію», «Про біженців» тощо.

Іноземці є рівними перед законами України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин. Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянина України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України. Це рішення може бути скасовано, якщо зникнуть підстави, за яких воно було прийнято.

## **Поняття і види органів виконавчої влади**

Органи виконавчої влади є ключовими суб'єктами адміністративного права, оскільки їм належить провідне місце і роль у виникненні і функціонуванні суспільних відносин, що складають предмет адміністративно-правового регулювання.

Поняття «орган виконавчої влади» є похідним від ширшого поняття «державний орган» (або «орган державної влади»). В цьому розумінні органи виконавчої влади є окремим видом державних органів. На них поширюються усі загальні риси поняття державних органів, а це означає, що кожний окремий орган виконавчої влади: створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); здійснює свою діяльність за допомогою визначених державою методів і форм роботи; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки.

Крім того, органи виконавчої влади мають і певні особливі ознаки, котрі обумовлені їх належністю до відносно самостійної частини дер-



жавного механізму (апарату) — системи органів виконавчої влади. Ця система органів має досить поширену назву — «апарат державного управління» (або інакше — «управлінський апарат»).

Зважаючи на це, термін «органи державного управління» є цілком прийнятним для характеристики органів виконавчої влади, і на цей час дуже часто виступає фактично другою загальнопоширеною їх назвою.

В той же час слід пам'ятати, що не всі органи державного управління можуть бути визначені як власне органи виконавчої влади. Зокрема, до органів виконавчої влади не належать такі органи державного управління, як *адміністрації* (органи управління) державних підприємств, об'єднань, установ, а також будь-яких інших організацій державної форми власності. Ці керуючі суб'єкти мають певну специфіку, яка пов'язана лише з внутрішньою — в межах відповідної організації — спрямованістю їх управлінських функцій та повноважень. Отже, стосовно подібних суб'єктів слід застосовувати тільки назву «органи державного управління», але не «органи виконавчої влади».

До особового складу органів виконавчої влади входять державні службовці, тобто працівники, які перебувають на державній службі та займають певні посади в органах виконавчої влади. Ці працівники складають в кожному органі певне організаційне утворення, яке прийнято називати «апаратом органу».

З огляду на наведене необхідно розрізняти апарат державного управління у зазначеному вище розумінні його як системи органів і «апарат» окремих органів виконавчої влади.

**Види органів виконавчої влади** розмежовуються за різними підставами (ознаками). Зокрема, ці органи поділяються на види залежно від: *характеру компетенції* (або змісту функцій) — на органи загальної, галузевої, функціональної або змішаної компетенції; *сфери дії* — на органи управління економікою (народним господарством), соціально-культурним розвитком, в адміністративно-політичній сфері; *способів прийняття владних рішень* — на колегіальні та єдиноначальні (одноособові) та ін.

Найбільш вагоме значення має класифікація видів органів виконавчої влади, що міститься безпосередньо в Конституції. Вона виділяє за *критерієм організаційно-правового рівня* такі види:

1) вищий орган у системі органів виконавчої влади — Кабінет Міністрів України (Уряд);

2) центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) — міністерства та інші ЦОВВ;

3) місцеві органи виконавчої влади — обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації.

Разом з тим конституційне визначення згаданих трьох видів органів означає лише те, що існування даних видів є обов'язковим для системи органів виконавчої влади в Україні. Водночас зміст Конституції аж ніяк не виключає можливостей існування якихось додаткових (звичайно ж, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами.

Отже, Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади, а відносить вирішення питання про можливість існування у системі органів виконавчої влади, поряд з наведеними видами, деяких інших на розсуд законодавця — шляхом прийняття поточних законів. Тож виникнення будь-яких інших видів органів виконавчої влади — це справа практичного державотворення.

Зокрема, цей висновок стосується таких новостворених (з грудня 1999 р.) органів, що були запропоновані Концепцією адміністративної реформи в Україні, як урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Вони належать саме до одного із додаткових видів органів виконавчої влади.

У побудові структури системи органів виконавчої влади використовуються різні принципи розмежування компетенції окремих органів. Найбільш поширеними у вітчизняній практиці є: а) функціональний принцип — коли орган спрямований на виконання однієї чи кількох функцій державного управління; б) галузевий принцип — коли орган здійснює керівництво однією чи кількома галузями державного управління; в) програмно-цільовий принцип — коли орган створюється для цілеспрямованого вирішення конкретної проблеми (програми) вагомого суспільного значення, наприклад Фонд державного майна (для здійснення програми приватизації).

При характеристиці системи органів виконавчої влади певні труднощі виникають у зв'язку з тим, що встановлена Конституцією республіканська форма державного правління змішаного типу закономірно пов'язана з так званим «дуалізмом» виконавчої влади. Він означає, що повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади певним чином поділені між Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Специфіка зазначеного співвідношення полягає в тому, що Президент України, обіймаючи пост «глави держави», Конституцією не наділений ознаками «органу виконавчої влади».

**Кабінет Міністрів України (Уряд)** є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції). Це положення означає, що Кабінет Міністрів очолює систему органів виконавчої влади і, отже, усі інші органи виконавчої влади повинні бути підпорядкованими Кабінету Міністрів, йому підконтрольними і підзвітними.

Наведене положення ст. 113 Конституції є принциповим, оскільки до прийняття Конституції 1996 р. Президент України був водночас главою держави і главою виконавчої влади, тобто він формально очолював систему органів виконавчої влади.

Статус Кабінету Міністрів України як вищого серед органів виконавчої влади підтверджується також п. 9 ст. 116 Конституції, згідно з яким Кабінет Міністрів України «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади».

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, указів Президента України та постанов Верховної Ради України видає у межах своєї компетенції акти — постанови і розпо-

рядження, обов'язкові для виконання. Акти нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів. З організаційно-розпорядчих та інших поточних питань акти видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів.

**Центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ)** є органи, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України. До ЦОВВ віднесено: а) міністерства; б) державні комітети (державні служби); в) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Правове регулювання організації та діяльності ЦОВВ здійснюється за допомогою Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади, затвердженого Указом Президента України від 12 березня 1996 р., а також конкретних положень про відповідні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Провідне місце серед центральних органів посідають міністерства України. Їх керівники — міністри — входять до складу Кабінету Міністрів і безпосередньо беруть участь у формуванні державної політики в країні.

Державні комітети (державні служби) — це центральні органи виконавчої влади, які, на відміну від міністерств, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи функціонального характеру. Державні комітети очолюються головами, які не входять до складу Кабінету Міністрів.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом — це відносно новий вид ЦОВВ, утворений згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні. Їх особливість полягає в тому, що вони мають визначені Конституцією та законодавством України специфічні завдання та повноваження, щодо них може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань.

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи були запроваджені Указом Президента від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» для здійснення: а) управління окремими підгалуззями або сферами діяльності; б) контрольно-наглядових функцій; в) регулятивних та дозвольно-реєстраційних функцій щодо фізичних і юридичних осіб.

Виконавчу владу на територіальному рівні здійснюють **місцеві органи виконавчої влади** — обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації є єдиначальними органами виконавчої влади загальної компетенції.

На території відповідних державних адміністрацій функціонують і місцеві (територіальні) органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

### **Органи місцевого самоврядування**

Ці органи мають визначену нормами адміністративного права компетенцію — предмети відання, права і обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність в межах власної чи делегованої компетенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвоільно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру.

Передусім адміністративна правосуб'єктність виявляється у органів місцевого самоврядування при здійсненні функцій, які виконуються на підставі *делегованих* їм повноважень. Про це йдеться в п. 5 ст. 3 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, п. 5 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування та має відбиття в Конституції України (ч. 3 ст. 143), законах України про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації.

Конституція України передбачає можливість «надання» органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 143) та «делегування» повноважень районних та обласних рад місцевим державним адміністраціям (ч. 4 ст. 118). Закон про місцеве самоврядування перелічує вісімдесят таких повноважень і близько сімдесяти — власних щодо органів місцевого самоврядування.

Отже, окремою групою повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права є їх власні повноваження, завдяки яким ці органи виконують свої завдання і функції.

Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування гарантується державою, охороняється державними органами, які можуть вжити заходів щодо захисту прав органів місцевого самоврядування, наприклад, при зверненні цих органів до Кабінету Міністрів, Президента України.

### **Інші (крім органів виконавчої влади) державні органи**

Суб'єктами адміністративного права є — крім органів виконавчої влади — також інші державні органи. Вони вступають у адміністративно-правові відносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері державного управління.

За загальним правилом серед державних органів, які не відносяться до виконавчої гілки влади, переважна більшість бере участь в адміністративно-правових відносинах не безпосередньо, а через апарат відповідних органів. Це стосується, насамперед, органів законодавчої і судової влади, а також органів прокуратури.

В той же час існує низка специфічних державних органів, які тією чи іншою мірою здійснюють права і обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання не тільки через свій апарат, а й безпосередньо,

тобто як власне органи. До таких органів належать Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Рада національної безпеки і оборони України, Центральна виборча комісія, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, деякі інші органи.

Виходячи з наведеного, адміністративно-правовий статус інших (крім органів виконавчої влади) державних органів треба характеризувати, маючи на увазі дві групи суб'єктів адміністративного права, які представлені: по-перше, апаратом певних державних органів; по-друге, безпосередньо самими державними органами, не розмежовуючи суворо адміністративну правосуб'єктність власне органу та його апарату.

**Апарат Верховної Ради України** (надалі — Апарат) є органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Верховної Ради, народних депутатів України.

До складу Апарату входять головні управління, управління, відділи, секретаріати Голови Верховної Ради та його заступників, секретаріати комітетів Верховної Ради, секретаріати зареєстрованих депутатських фракцій і груп і інші структурні підрозділи.

Серед найближчих до гілки виконавчої влади органів **Національний банк України є особливим органом державного управління**. Його юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації визначаються Конституцією України, Законом «Про Національний банк України», іншими законами України. Він підзвітний Президенту України та Верховній Раді в межах їх конституційних повноважень.

Національний банк видає нормативно-правові акти, які є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб.

До важливих функцій Національного банку належать: державне регулювання діяльності банків (воно здійснюється як безпосередньо, так і через створений ним орган банківського нагляду); зберігання та управління державними цінними паперами й іншими цінностями; управління у сфері валютних операцій (видача та відкликання ліцензій, здійснення планових і позапланових перевірок, застосування заходів відповідальності до банків, юридичних та фізичних осіб (резидентів та нерезидентів) за порушення правил валютного регулювання і валютного контролю).

**Рада національної безпеки і оборони України** (надалі — Рада) — орган при Президентові України. Як самостійне структурне утворення, вона передбачена ст. 107 Конституції. Відповідно до неї Рада є суб'єктом державно-управлінського впливу на органи виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Формами такого впливу з боку Ради визначені координація діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та контроль за їх діяльністю у зазначеній сфері.

Головою Ради є Президент України. За Конституцією до її складу входять Прем'єр-міністр, міністр оборони, Голова Служби безпеки, міністр внутрішніх справ, міністр закордонних справ. Відповідно до Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України» її членами можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади.

Серед державних органів, котрі не мають підстав бути віднесеними до сфери державного управління, **Центральна виборча комісія (ЦВК)** є постійно діючим, незалежним, колегіальним державним органом, який забезпечує організацію підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також всеукраїнських референдумів. Члени Комісії, керівник та інші посадові особи секретаріату Комісії є державними службовцями.

Ознаками ЦВК як суб'єкта адміністративного права є наявність у неї низки повноважень владно-розпорядчого характеру. Так, її рішення підлягають обов'язковому розгляду і виконанню організаціями і посадовими особами, яких вони стосуються, у строки, встановлені ЦВК. На зазначені організації і посадових осіб покладено обов'язок повідомити Комісію про результати розгляду її рішень і вжиті заходи. Невиконання, неналежне, несвоєчасне виконання рішень ЦВК, вимог її посадових осіб тягне за собою юридичну відповідальність, встановлену законами України.

## **Об'єднання громадян**

Діяльність об'єднань громадян носить найрізноманітніший характер. Вона може бути спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання конкретних соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, здійснення благодійної діяльності, охорону навколишнього природного середовища, обумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян тощо.

Одним з найпоширеніших варіантів класифікації об'єднань громадян є застосований у Законі України «Про об'єднання громадян» розподіл об'єднань громадян на політичні партії та громадські організації.

**Політичною партією** визнається зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

На відміну від політичної партії **громадською організацією** є об'єднання громадян, створене для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів.

Найбільш розгорнуту характеристику об'єднань громадян дозволяє дати їх класифікація за організаційно-правовими властивостями, згідно з чим виділяються:

— масові об'єднання громадян (політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, добровільні товариства, професійні спілки тощо);



— органи громадської самодіяльності (народні дружини з охорони громадського порядку);

— органи громадського самоврядування (ради і колективи мікрорайонів, домові, вуличні комітети тощо).

Особливе місце серед об'єднань громадян займають **професійні спілки**. Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» професійна спілка — це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання).

На відміну від правового регулювання об'єднань громадян, основним законодавчим актом, який визначає правове становище **релігійних організацій**, а також їх взаємовідносини з державою, є Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації».

### **Адміністративно-правовий статус підприємств, установ, організацій**

У змісті загальної правосуб'єктності підприємств, установ, організацій (надалі — підприємств) певне місце відведено і адміністративній правосуб'єктності. Її специфіка полягає в тому, що в адміністративно-правових відносинах підприємство бере участь, як правило, в особі свого керівника або інших суб'єктів управління даного підприємства.

Відповідно до чинного законодавства України суб'єктами управління підприємством можуть виступати: а) власник майна підприємства: приватна особа; загальні збори кооперативу, трудового колективу як колективу власників, акціонерного товариства, іншого господарського товариства тощо; б) уповноважені власником органи — правління кооперативу, підприємства, заснованого на власності трудового колективу; рада акціонерного товариства (спостережна рада); директор і правління інших господарських товариств з обмеженою (додатковою) відповідальністю; органи управління державним майном, органи управління комунальним майном; в) адміністрація (орган управління), очолювана керівником підприємства; г) органи, що реалізують повноваження трудового колективу.

Окрім зазначених, суб'єктом управління підприємством можуть бути ще органи, яким право з управління підприємством надано власником чи уповноваженим ним органом *в порядку делегування*. Але за умови, що на існування такого органу управління буде пряме посилення у статуті підприємства стосовно того, що він представлятиме одночасно інтереси як власника, так і трудового колективу.

**Адміністрація підприємства** — це специфічна частина трудового колективу, яка здійснює управління в процесі професійної діяльності. Її природа подвійна: з одного боку, через неї забезпечується участь підприємства як суб'єкта права у різного роду правовідносинах, з іншого — це орган управління підприємством, наділений владними повноваженнями стосовно трудового колективу як керованого об'єкта і очолюється її керівником.

Адміністративно-правовий статус керівника підприємства охоплює: а) визначення його місця і ролі в системі управління підприємством, які

характеризують організаційно-правові способи заміщення посади, підпорядкування, способи реалізації єдиноначальності, співвідношення єдиноначальності керівника із самоуправлінням трудового колективу; б) визначення змісту компетенції керівника. Необхідність її використання як елементу адміністративно-правового статусу підприємства зумовлена тим, що це поняття притаманне лише діяльності органів управління та посадових осіб. У загальних (щодо різних форм власності) рисах компетенція керівника підприємства окреслюється державою з допомогою правових норм, які регулюють відносини: між уповноваженими державою органами та керівником підприємства; між керівником підприємства та об'єктами управління; між керівником підприємства та іншими органами управління підприємством; в) обов'язок керівника нести адміністративну відповідальність (в чому дістає вияв так звана адміністративна деліктоздатність) у передбачених законом випадках за неналежне виконання повноважень чи перебільшення їх обсягу.

### Глава 3. Владні управлінські функції

В Кодексі адміністративного судочинства України (надалі — КАС) визначено обов'язковою стороною публічно-правових спорів, що розглядаються адміністративними судами, суб'єкта, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (пункти 1, 7 ст. 3). З огляду на те, що у вітчизняному законодавстві немає чіткої інтерпретації поняття «владні управлінські функції», воно потребує науково-правового пояснення.

Базовою у змісті названого поняття виступає формула «управлінські функції». Оскільки вона є похідною від категорій «управління», «управлінська діяльність», доцільно почати із загального розуміння управління, точніше — управління, що здійснюється в суспільстві, в соціальних системах.

#### Управління в суспільстві та його види

Управління існує там і тоді, де і коли виникає необхідність в об'єднанні дій певної кількості людей заради досягнення єдиної мети. Кожна окрема людина сама керує своїми вчинками, але для того, щоб група людей здійснила певні узгоджені дії, необхідно не тільки встановити спільні цілі (завдання), а й визначити шляхи їх реалізації і головне спрямувати на їх досягнення поведінку кожного члена спільноти. В цьому полягає *організуюча природа* управління, яке здійснюється з боку суб'єктів управління (керуючих) стосовно об'єктів управління (керованих).

Підпорядковуючи кожний суспільний процес певним цілям, організуючи в ньому взаємодію людей, управління в той же час покликано конкретно *регулювати* поведінку і відносини учасників цього процесу за допомогою різного роду *соціальних норм*, які направляють та орієнтують, мотивують та оцінюють поведінку людей. Право і мораль, традиції і

звичаї, релігійні, технічні, корпоративні і багато інших норм виступають як регулятори, які допомагають розумніше і більш економно організовувати суспільне життя.

Соціальне (суспільне) управління є складним і багатоаспектним явищем, що охоплює різноманітні види управління. Найбільш поширеною класифікацією *видів соціального управління* виступає його поділ за ознакою характеру суб'єктів управління на такі види:

- державне управління (суб'єкти управління — держава, її органи);
- самоврядне, або муніципальне, управління (суб'єкти управління — органи місцевого самоврядування);

- корпоративне управління, яке виявляється в основному як:

- а) громадське управління (суб'єкти управління — органи громадських організацій, інших об'єднань громадян);

- б) внутрішньокорпоративний менеджмент (суб'єкти управління — органи підприємств, господарських товариств та об'єднань підприємств, інших організацій).

Провідне місце і роль *державного управління* серед видів соціального управління пояснюється насамперед тим, що воно пов'язане із застосуванням повноважень державної влади з боку відповідних органів держави з метою виконання всіх її основних цілей, завдань і функцій.

Отже, категорія державного управління відображає окремий, відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснюють відповідні державні органи.

Причому тут важливо врахувати, що критерії класифікації видів державної діяльності, з-поміж яких виокремлюється «державне управління», на сьогодні — порівняно з колишньою радянською традицією — принципово змінилися. Зокрема, за радянських часів державне управління визначалося як один з чотирьох основних видів діяльності держави — поряд із такими її видами, як здійснення: а) власне державної влади — це діяльність Рад депутатів усіх рівнів; б) правосуддя; в) прокурорського нагляду.

Натомість нині, із запровадженням в Україні конституційного принципу поділу державної влади, така класифікація видів державної діяльності втратила своє значення. Основними видами діяльності держави тепер вважається здійснення: 1) законодавчої влади; 2) виконавчої влади; 3) судової влади. Отже, такий вид, як «державне управління», за новою класифікаційною схемою не потрапляє до переліку основних видів державної діяльності.

Проте це аж ніяк не означає, що власне явище «державне управління», а, отже, і відповідна категорія (поняття) зникає із змісту державної діяльності. Навпаки, державне управління у тому чи іншому обсязі знаходить прояв у діяльності різних державних органів, котрі належать до усіх гілок державної влади.

Цілком закономірно, що для *органів виконавчої влади* державне управління складає провідний напрямок діяльності, оскільки саме ця гілка влади за своєю природою має організуючу спрямованість.

Для органів же інших гілок державної влади — законодавчої і судової — а також решти державних органів (наприклад, органів прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо), так само як і для державних підприємств (об'єднань), установ і організацій, здійснення державного управління має допоміжне значення стосовно їх профільних функцій. Невипадково, що тут управління має суто внутрішньоорганізаційний характер, що свідчить про похідний, певною мірою обслуговуючий характер подібного управління.

Виходячи з викладеного, державне управління слід тлумачити як владно-організуючу діяльність органів виконавчої влади, здійснювану шляхом нормотворчого і розпорядчого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апаратів усіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень.

Це так зване «вузьке» розуміння державного управління — на противагу «широкому» значенню, яким охоплюється діяльність усіх видів органів державної влади, що не дозволяє конструктивно використовувати подібне значення в адміністративно-правовому регулюванні.

У свою чергу, наведене «вузьке» розуміння державного управління є де-що ширшим за справжній зміст поняття «управління», що був розглянутий вище. Адже у даному визначенні передбачені будь-які напрями нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, серед яких «власне управлінську» природу — тобто як організуючий вплив керуючих суб'єктів на *спільну* діяльність людей задля ефективного досягнення певних *загальних (спільних)* цілей і завдань даної діяльності — мають далеко не всі напрями.

Цей висновок вже був аргументований при розгляді предмета регулювання адміністративного права. Узагальнено можна стверджувати, що беззаперечно не відноситься до управління діяльність органів виконавчої влади, пов'язана: по-перше, із забезпеченням реалізації різноманітних суб'єктивних прав і обов'язків громадян (а у відповідних випадках — і юридичних осіб); по-друге, із забезпеченням захисту порушених прав шляхом розгляду і розв'язання у позасудовому порядку адміністративно-правових спорів (зокрема, скарг, деліктів тощо).

Звідси випливає, що у розглядуваній формулі ст. 3 КАС застосовано розуміння управління *не у власному (справжньому) сенсі*, а у так званому вузькому значенні. І це не виглядає випадковим, а тільки доводить, що КАС створено під тягарем старої — сформованої і панівної в колишній радянській юридичній науці — доктрини адміністративного права. Її ключовою рисою була абсолютизація (тобто надмірне перебільшення) управлінської характеристики адміністративного права.

Насправді ж категорія «управління» має суворо визначений зміст і не може ототожнюватися з усіма діями, що їх вчиняють органи публічної влади. Тим не менше звичний стереотип зводить предмет регулювання адміністративного права винятково до «управління» настільки міцний, що сприймається майже як аксіома.

Якщо виходити із справжнього змісту управління, то не можна було б закріплювати в КАС таку ознаку суб'єкта владних повноважень, як здійснення ним «управлінських функцій». Адже кодекс фактично відсік би від сфери компетенції адміністративних судів величезний масив публічно-правових спорів, які виникають при здійсненні саме «неуправлінських» функцій органів публічної влади. Тоді як всі подібні спори насправді перебували б під впливом норм адміністративного права і тому мали б беззаперечно визнаватись справами адміністративної юрисдикції.

Повертаючись до поняття державного управління, слід враховувати, що владно-організуючий вплив у різних сферах здійснюється не тільки державними органами виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування. Цей факт дає підстави запровадити в науковий обіг, поряд з усталеним поняттям «державне управління», поняття управління в сфері місцевого самоврядування, котре доцільно визначити терміном «самоврядне управління».

Як державному, так і самоврядному управлінню притаманні такі суттєві ознаки, як публічність, організаційна спрямованість, визначеність в законі меж діяльності. З огляду на це і враховуючи сутнісну однорідність суспільних відносин, що складаються в сферах державного і самоврядного управління, ці відносини, природно, однаковою мірою підлягають регулюванню саме адміністративним правом.

Таким чином, формула «управлінські функції» означає, що йдеться про функції, пов'язані із здійсненням управління, управлінської діяльності в усіх розглянутих вище проявах, але перш за все у сферах державного і самоврядного управління. Самі ж управлінські функції виступають однією із складових змісту управлінської діяльності.

### **Функції у змісті управлінської діяльності**

Управлінська діяльність характеризується своїм особливим змістом і дістає вияв у відповідних формах. До основних елементів змісту управлінської діяльності належать: а) її цілі та завдання; б) її функції; в) її методи.

По кожному з цих елементів у науковій літературі висловлені неоднозначні погляди. Але найбільш точне і послідовне, на наш погляд, їх тлумачення виглядає таким чином.

**Цілі та завдання** є свідомі (мисленні) уявлення про напрями та очікувані наслідки управлінської діяльності. Відмінність між вказаними однопорядковими категоріями полягає головним чином у ступені узагальненості відтворення у них напрямів та наслідків. А саме, у цілях відтворюються більш довгочасні та значущі, ніж у завданнях, показники діяльності.

**Функції** слід розуміти як відносно самостійні складові частини змісту управлінської діяльності.

**Методи** безпосередньо характеризують практичну реалізацію функцій і загальноприйнятим є їх тлумачення як способів здійснення керуючими суб'єктами владно-організуючого впливу на керовані об'єкти.

В адміністративно-правовій літературі є різні варіанти *класифікації функцій управлінської діяльності*. Найбільш традиційним є поділ на такі

види: а) загальні (або основні) функції; б) спеціальні (або спеціалізовані) функції, які відображають специфіку або конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта; в) допоміжні (або обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.

Але при цьому поділі не виключається використання однакових найменувань функцій для характеристики їх різних видів (наприклад, планування, фінансування — відносяться і до загальних, і до спеціальних функцій). Тому з метою уніфікованого використання усталених термінологічних позначень реально існуючих функцій — «планування», «фінансування», «координація», «стимулювання» тощо — можна розподілити усі існуючі функції управління на види, які відповідають цілям (завданням) щодо забезпечення потреб керованих об'єктів: а) цілевстановлюючою (цілеорієнтованою) інформацією — прогнозування, планування тощо; б) ресурсами, необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку, — фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення тощо; в) належної впорядкованості, узгодженості в діяльності керованих об'єктів — керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо; г) зусиллями щодо їх первинного формування та наступного удосконалення (в органічному поєднанні з такими ж заходами щодо самих керуючих суб'єктів) — організаційне проектування, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика тощо.

У реальному житті всі перелічені функції тією чи іншою мірою здійснюються на кожному рівні системи управління. Тому для визначення функцій конкретних органів цілком придатна вищенаведена термінологія, що вже давно поширена в науці і практиці управління.

Отже, маючи уявлення про управлінські функції, залишається розкрити таку їх ознаку, як «владність». Ця ознака означає наявність владних повноважень, оскільки здійснювати управління органи публічної влади — державні органи та органи місцевого самоврядування — не можуть без використання певних прав і виконання певних обов'язків (тобто в цілому повноважень).

Здатність відповідного органу мати і реалізовувати конкретні права і обов'язки у сфері управління визначається, як вже згадувалося, поняттям його адміністративної правосуб'єктності.

Головним проявом адміністративної правосуб'єктності органів виступає їх *компетенція*. Це стосується і таких юридичних осіб, як підприємства, установи, організації, хоча тут термін «компетенція» поширюється тільки на органи управління (адміністрації) цих юридичних осіб. Стосовно ж самих юридичних осіб використовується термін не «компетенція», а «адміністративно-правовий статус».

За своєю природою компетенція органів публічної влади — це юридичне відображення покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (або статусних), нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто владних повноважень.

Владні повноваження вказують на те, які права та обов'язки має орган для вирішення окреслених компетенцією цілей і завдань. Окрім то-



го, в нормативно-правових актах, що закріплюють повноваження органів, поряд з термінами «право» і «обов'язок» використовуються терміни «завдання», «функції», «зобов'язання», «відповідальність». Все це також входить до змісту компетенції органу.

Таким чином, наявність у суб'єкта «владних управлінських функцій» означає, що він наділений адміністративною правосуб'єктністю, яка реалізується через певний обсяг конкретних прав і обов'язків (повноважень), необхідних для здійснення управлінської діяльності в тій чи іншій сфері публічної влади.

## **Глава 4. Адміністративний процес і адміністративні процедури**

Реалізація владних повноважень з боку органів публічної влади потребує відповідної *процесуальної (процедурної) форми*. Адже стосовно цих органів діє пряме конституційне застереження: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ч. 2 ст. 19 Конституції).

Тому питання про «адміністративні процедури» потребує окремого висвітлення. Враховуючи, що вітчизняна правова наука традиційно пов'язує розгляд адміністративних процедур з поняттям «адміністративний процес», необхідно почати із загальної характеристики процесуального аспекту адміністративного права.

### **Процесуальний аспект адміністративного права**

У даному аспекті треба відмовитись від існуючої догматизації попередніх уявлень, що ще має, на жаль, місце у вітчизняній науці. Докорінна помилка багатьох дослідників полягає в тому, що переважає думка про об'єктивне існування якогось окремого правового явища під назвою «адміністративний процес». І головне про те, що він кореспондує відповідній галузі матеріального права.

Тобто пропонується міркувати за аналогією з класичними зразками видів юридичних процесів. Наприклад: цивільне право — цивільний процес; кримінальне право — кримінальний процес. Хоча при цьому забувають, що історично таке явище, як «адміністративний процес» пов'язане з функціонуванням лише адміністративної юстиції. І тільки в такому розумінні можна було б в принципі проводити аналогію між «адміністративним» процесом і процесами «цивільним» і «кримінальним».

Але ж в подібному розумінні у нас «адміністративного процесу» до останнього часу взагалі не існувало, оскільки не було як такої адміністративної юстиції, тобто власне адміністративних судів.

Отже, виокремлення процесуальної частини адміністративного права принципово *не можна розглядати за аналогією* з галузями цивільного і кримінального права. Якщо в цивільному і кримінальному праві, за загальним правилом, їхня «процесуальна частина» регулюванням деліктних відносин і обмежується (щоправда, в цивільному праві до цього додається і судовий розгляд спорів), то в адміністративному праві регулювання таких відносин складає далеко не переважну частку сфери дії процесуальних норм.

Більш того, процесуальна форма — це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, тоді як у сферах цивільно- і кримінально-правового регулювання процесуальна форма властива лише певним групам відносин в суворо визначених межах, відповідно, цивільного і кримінального процесів (судочинства). Справа у тому, що в адміністративному праві відповідної процесуальної (процедурної) форми потребує застосування *не тільки санкції, а й диспозиції* будь-якої матеріальної норми.

В протилежному випадку реалізація повноважень з боку суб'єктів публічної влади набуватиме рис майже необмеженого адміністративного розсуду (аж до свавілля) у стосунках з іншими учасниками адміністративних правовідносин, чого допустити не можна.

Як же у світлі наведеного слід ставитися до поняття «адміністративний процес»? На наш погляд, такого цілісного явища, як «адміністративний процес» в реальності не існує.

Адже в найширшому вигляді «адміністративним процесом» допустимо вважати лише процес застосування норм адміністративного права як однієї з форм реалізації цих норм. В подібному розумінні дане визначення нічого конструктивного в собі не містить, оскільки лише дублює відоме поняття правозастосування.

Водночас усі інші варіанти тлумачення «адміністративного процесу» стосуються конкретних процесуальних проявів діяльності, врегульованих нормами адміністративного права. Фактично можна говорити про чотири основні сфери застосування поняття «адміністративний процес». Це:

- порядок розгляду справ в адміністративних судах (тобто адміністративне судочинство);

- порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з підготовки та прийняття нормативних й індивідуальних правових актів (це — так званий «позитивний», або «управлінський», адміністративний процес);

- порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду скарг приватних осіб (тобто так званий «квазіюрисдикційний» адміністративний процес);

- порядок застосування заходів адміністративного примусу (тобто юрисдикційний адміністративний процес).

З усіх перелічених сфер право називатись власне «адміністративним процесом» слід визнати лише за трьома останніми сферами. Адже «адміністративна» природа процесу полягає саме в тому, що він здійснюється в «адміністративному» (або позасудовому) порядку, а саме в ме-

жах діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації — органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Натомість судовий розгляд справ — це аж ніяк не «адміністративний» порядок. Тому адміністративне судочинство можна лише дуже умовно віднести до видів «адміністративного процесу» і тільки при чіткому наголосі на «судовому» характері процесу, наприклад — «адміністративно-судовий процес».

Стосовно ж решти видів адміністративного процесу слід розуміти, що перелічені вище сфери є *цілком неоднорідними* за якісними ознаками і тому потребують конкретного термінологічного визначення. Це зайвий раз підтверджує думку, що «адміністративний процес» є родовим поняттям (тобто науковою абстракцією), матеріальне наповнення якого забезпечується винятково у вигляді його конкретних видів.

У межах розглядуваної теми важливо зазначити, що зміст наведених видів адміністративного процесу складається із множини послідовно здійснюваних дій, які у вітчизняній науці усталено називаються «процедурами». Якщо ці дії спрямовані на розгляд і вирішення конкретних адміністративних справ і прийняття індивідуальних адміністративних актів, цілком логічно використовувати термін «адміністративні процедури».

### **Необхідність правового регулювання адміністративних процедур**

Слід нагадати, що у діючому адміністративному законодавстві України саме процедурна частина (за винятком хіба що традиційно розвинутого регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень) є найменш об'ємною та досконалою. За пануючою з радянських часів традицією багатьма фахівцями не враховується, що детальна регламентація в законі технологічно раціональних та демократичних за своїм змістом процедур розгляду в адміністративному порядку заяв та скарг, інших звернень приватних осіб — це чи не вирішальна гарантія дотримання під час такого розгляду неупередженої, відповідальної та «прозорої» поведінки службовців у відносинах зі згаданими особами.

Названі процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне — адміністративні процедури покликані забезпечити необхідну послідовність в реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів виконавчої влади.

Крім того, принципово важливим є те, що завдяки таким процедурам фактично нібито «вирівнюються» правові позиції суб'єктів владних повноважень та людини — на протигагу відносинам «субординації», в яких зазвичай перебувають суб'єкти управлінських відносин.

Невипадково, що в більшості європейських країн існують відповідні кодифіковані акти, присвячені дуже детальній регламентації подібних процедур. Причому такі закони складають серцевину адміністративного законодавства і визначають рівень демократичності публічної влади в цих країнах.

У західноєвропейських країнах теорія адміністративного процесу отримала значний розвиток впродовж останніх п'ятдесяти років. До цього часу країни — засновники ЄС традиційно визнавали юридичне значення тільки кінцевого акта або рішення, а підготовчим провадженням надавалось незначне значення, оскільки вони здійснювались у більшій мірі відповідно до критеріїв належної організації, аніж відповідно до правових критеріїв. Відповідно, процесуальні недоліки мали значення тільки в тій мірі, наскільки вони впливають на недійсність адміністративного акта або рішення. В результаті заходи, що призводили до прийняття кінцевого адміністративного акта або рішення, мали незначне внутрішнє значення і тому вважались несуттєвими у стосунках між адміністрацією та громадянами.

Європейські дослідники використовують, зокрема, такі англomовні термінологічні звороти: «administrative process», «administrative procedure», «administrative proceedings». Етимологічний аналіз зазначених термінів засвідчує наявність різних за своїм змістом термінологічних зворотів, що використовуються для позначення процесуальних правових явищ, спільною ознакою яких виступає належність до сфери адміністративно-правового регулювання.

Термін «адміністративна процедура» в європейській адміністративно-правовій доктрині застосовується для позначення окремої процесуальної дії або певної їх сукупності, об'єднаних спільною процесуальною метою. Адміністративні процедури виступають важливим елементом адміністративних проваджень та адміністративного процесу в цілому.

Натомість у нашій країні застарілі стереотипи спрощеного ставлення до юридичної регламентації процесуальних відносин в діяльності державного апарату дуже стійкі, навіть в середовищі фахівців. Багато хто з них й нині вважає, що вимоги до законодавчого врегулювання адміністративних процедур повинні бути значно «полегшеними» порівняно, наприклад, з правилами судового процесу. На цьому, зокрема, іноді будують критичне ставлення до необхідності розробки проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.

У цьому зв'язку варто наголосити, що існування можливих складностей для сприйняття пересічним громадянином актів законодавства, присвячених докладній регламентації адміністративних процедур — це не привід для відмови, як дехто припускає, від подібної регламентації, а лише додатковий чинник, що вимагає серйозного удосконалення якості роботи державного апарату за рахунок значного зростання кваліфікації та професіоналізму державних службовців.

Для громадян же складність формалізованих адміністративних процедур аж ніяк не повинна бути перешкодою, оскільки для них будь-яка процедура має практичну цінність врешті-решт тільки у двох значеннях. З одного боку, має бути забезпечена доступність і простота звернення до суб'єкта публічно-владних повноважень з певною вимогою або за певною послугою, а з другого — громадянинові потрібна оперативність

(вчасність) отримання справедливого, об'єктивного і законного результату розгляду поданої заяви чи скарги.

У той же час немає підстав говорити про якусь окрему процесуальну підгалузь у складі адміністративного права, оскільки самостійного однорідного предмета регулювання — що об'єктивно необхідне для виокремлення підгалузі права — фактично існуюче розмаїття процесуальних відносин у сфері адміністративного права не утворює.

Обґрунтованішим і кориснішим виглядає варіант з виокремленням у структурі адміністративного права трьох самостійних процесуальних інститутів, а саме: а) інституту «внутрішньоорганізаційних» адміністративних проваджень — регулює різноманітні процедури і провадження або оперативно-розпорядчого (наприклад, керівництво роботою якогось органу згідно з відповідним регламентом), або службового (наприклад, проведення атестації державних службовців), або правотворчого (наприклад, підготовка і видання нормативних та індивідуальних правових актів) характеру; б) інституту так званих «сервісних» адміністративних проваджень — регулює правореалізаційні і правозахисні провадження, які охоплюють процедури розгляду заяв, скарг та інших звернень приватних осіб, в тому числі з питань надання їм різноманітних адміністративних послуг; в) інституту «юрисдикційних» адміністративних проваджень — регулює адміністративно-юрисдикційні провадження, які охоплюють процедури застосування заходів адміністративного примусу, включаючи застосування адміністративних стягнень, а також заходів дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Названі провадження включають до свого змісту численні адміністративні процедури, які об'єднуються в межах таких основних стадій, властивих кожному адміністративному провадженню:

- 1) стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого розгляду справи, ухвалюється відповідне рішення;
- 2) стадія вирішення справи і прийняття рішення у справі;
- 3) стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення;
- 4) стадія оскарження (або опротестування) рішення у справі (має факультативний характер).

Останнім часом іноді пропонується на основі виокремлення масиву названих вище проваджень щодо розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ узагальнити порядок проведення кожного виду провадження єдиним терміном «адміністративна процедура»<sup>1</sup>. У цьому є певна логіка, до того ж це більше відповідало б нормотворчій традиції ряду європейських країн.

Залишаючи вирішення даного питання на подальшу перспективу, вкрай необхідно вже зараз повною мірою скористатися наявним європейським

---

<sup>1</sup> Тимошук В.П. Адміністративні процедури за участю громадян // В кн.: Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К., 2003. — С. 196.

досвідом правового регулювання адміністративних процедур (процедури). Так, у відомому посібнику Ради Європи «Адміністрація і Ви» (1996 р.) виділено основні принципи, що мають застосовуватися у взаємовідносинах між громадянами та органами публічної адміністрації. Для унормування адміністративних процедур найбільш важливими є такі принципи:

1) *доступ до публічних послуг* — право кожного звертатися до органів публічної влади, які, у свою чергу, зобов'язані діяти у належний спосіб. Належний спосіб розгляду цих звернень залежить від характеру останніх і визначається законом країни;

2) *право бути почутим* — зацікавлені особи мають право подавати факти, аргументи чи свідчення. В свою чергу, органи публічної влади зобов'язані поінформувати зацікавлену особу у відповідний час і у відповідний спосіб про початок адміністративного провадження, а також про те, що зацікавлена особа має право надати факти, свідчення або докази;

3) *право бути представленим та право на допомогу* — зацікавлена особа має право бути представленою, а також має право на допомогу протягом усього адміністративного провадження, в якому вона задіяна;

4) *розумний строк* — обов'язок органів публічної влади проводити адміністративні провадження та приймати за його підсумками кінцевий адміністративний акт протягом розумно обґрунтованого часу;

5) *повідомлення про підстави та засоби оскарження* — адміністративний акт має бути повідомлений усім зацікавленим особам, а також містити підстави, на яких він був прийнятий, або містити чітке посилання на те, де викладені такі підстави. Викладення підстав має бути відповідне, чітке і достатнє. Акт повинен містити вказівки на можливі засоби його оскарження. Ці вказівки мають визначати природу відповідних засобів, органи, перед якими ці засоби можуть бути здійснені, часові межі для реалізації цих засобів;

6) *виконання адміністративних рішень* — адміністративні рішення, які надають право чи захист інтересу приватної особи, повинні бути виконані впродовж розумного строку. Нездатність органів публічної влади діяти відповідним чином підлягає судовому або позасудовому розгляду та може стати підставою для компенсації приватній особі.

## **Глава 5. Адміністративно-правові відносини. Адміністративно-правовий спір**

Категорія «правовідносини» вважається однією з найбільш фундаментальних у кожній галузі права. Вона прямо пов'язана зі специфікою предмета регулювання, у ній також найбільш виразно відображається специфіка методу регулювання тієї чи іншої галузі.

Правовідносини є безпосереднім реальним наслідком дії (реалізації) норм відповідної галузі права. Тому у вітчизняній юридичній науці



прийнято ідентифікувати конкретні правовідносини через зазначення галузевої належності норм, що їх врегульовують: наприклад, норми цивільного права — цивільно-правові відносини; норми адміністративного права — адміністративно-правові відносини тощо.

Подібно до цього створюються понятійні конструкції більш загального порядку: *публічно-правові відносини* (або сфери). Хоча тут класифікуючою ознакою виступає вже не належність норм до окремих галузей права, а дуалістичний поділ всієї системи права на дві частини — публічне право і приватне право.

З таких позицій слід, зокрема, розглядати зміст поняття «публічно-правові відносини», яке використане в КАС для окреслення сфери юрисдикції адміністративних судів та для з'ясування природи спорів, що виступають предметом цієї юрисдикції (статті 2,3).

Як відомо, виокремлення *публічного права* — давня світова традиція. Вважається, що публічне право пов'язане, насамперед, з реалізацією *публічної влади*. За вітчизняними традиціями її суб'єктами виступають безпосередньо народ, а також органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5 Конституції).

Визначальною рисою публічного права є притаманний лише йому *імперативний метод* правового регулювання. Інакше він ще називається методом субординації, оскільки забезпечує регулювання «згори вниз» шляхом обов'язкових владних приписів. В результаті правовідносини будуються за схемою «влада—підкорення», що суттєво відрізняє такі відносини від договірних (рівноправних), характерних для сфери приватного права.

Поділ права на публічне і приватне зводиться, за великим рахунком, до розмежування адміністративного і цивільного права. Адже саме ці галузі уособлюють сутність юридичних режимів, властивих, відповідно, публічному і приватному праву.

Разом з тим до переліку галузей публічного права традиційно відносять такі фундаментальні (провідні) галузі, як конституційне, адміністративне, кримінальне право, а також відповідні судово-процесуальні галузі. До них примикають і деякі так звані вторинні (похідні) галузі права: фінансове, податкове, митне, інформаційне та ін.

Центральне ж місце серед галузей публічного права посідає (не рахуючи основоположну галузь конституційного права) саме **адміністративне право**. Це означає, що ознаки правовідносин, врегульованих нормами адміністративного права, є найбільш типовими для характеристики публічно-правових відносин.

### **Зміст і види адміністративно-правових відносин**

Адміністративно-правової форми можуть набувати різні види суспільних відносин, в першу чергу, державно-управлінські відносини, що становлять вагомий частку у змісті предмета адміністративно-правового регулювання. Отже, **адміністративно-правові відносини** — це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких сторо-

ни (суб'єкти) відносин взаємопов'язані і взаємодіють між собою шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами<sup>1</sup>.

Найпринциповішою особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією з їх сторін завжди є *носій владних повноважень*, якими його наділяють адміністративно-правові норми.

Адміністративно-правові відносини складаються переважною мірою в особливій сфері суспільного життя — сфері державного і самоврядного управління у зв'язку із здійсненням відповідними органами своїх владно-розпорядчих функцій.

Адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін. Проте згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення. Адміністративні правовідносини можуть виникати всупереч бажанню другої сторони. Наприклад, у разі звернення громадянина до органу виконавчої влади останній, незалежно від свого «бажання», зобов'язаний на таке звернення відреагувати.

Адміністративні правовідносини виникають (рівно як змінюються і припиняються) лише з настанням конкретних життєвих обставин, які прийнято називати *юридичними фактами*. Їх головною властивістю є здатність викликати правові наслідки. Ці факти кваліфікуються як юридичні, оскільки вони передбачені в адміністративно-правових нормах (прямо — у гіпотезі, опосередковано — в диспозиції або санкції).

Юридичні факти класифікуються за різними критеріями.

1. За наслідками, що настали, юридичні факти поділяються на: правоутворюючі; правозмінюючі; правоприпиняючі.

*Правоутворюючі* факти спричиняють виникнення правовідносин.

*Правозмінюючі* факти змінюють існуючі правовідносини.

*Правоприпиняючі* факти зумовлюють припинення правовідносин. Такими є дії особи щодо здійснення суб'єктивного права або виконання юридичного зобов'язання.

2. Залежно від наявності або відсутності зв'язку факту з волею суб'єкта, їх поділяють на дії та події.

*Дії* є результатом активного волевиявлення суб'єкта і поділяються на: дії правомірні; дії неправомірні.

Правомірні дії завжди відповідають вимогам адміністративно-правових норм.

Неправомірні дії порушують приписи адміністративно-правових норм. Для сфери державного управління найбільш характерним видом неправомірних дій є різні правопорушення, котрі тягнуть за собою виникнення адміністративно-деліктних (юрисдикційних) відносин. Юридичним фактом цієї ж категорії є *неправомірна бездіяльність*.

---

<sup>1</sup> Тут і далі поділяються позиції авторів книги: Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2-х т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. — К., 2004. — С. 177—186.

*Події*, тобто явища, що трапляються незалежно від волі людей, також можуть у деяких випадках виступати юридичними фактами, наприклад, стихійне лихо, смерть тощо.

Класифікація адміністративних правовідносин передбачає виділення їх певних **видів** за різними критеріями.

1. Залежно від виконуваних функцій зазначені правовідносини поділяються на: регулятивні та правоохоронні.

До *регулятивних правовідносин* належать ті, що пов'язані з реалізацією управлінської та публічно-сервісної функцій адміністративного права. Це — організація роботи апарату управління, керівництво нижчими структурами, розгляд звернень громадян, надання послуг тощо.

До *правоохоронних правовідносин* належать ті, що пов'язані з реалізацією юрисдикційної функції адміністративного права. Найбільш поширений різновид правоохоронних відносин — *адміністративно-деліктні*, до яких належать відносини, що складаються з приводу притягнення до відповідальності за адміністративні проступки.

2. За складом учасників відносини можуть бути двосторонні або багатосторонні.

3. Залежно від сфери виникнення виділяють: а) відносини, що виникають у сфері виконавчої влади; б) відносини, що виникають у сфері функціонування державних утворень, що знаходяться за межами виконавчої влади; в) відносини, що виникають у сфері недержавного управління (у місцевому самоврядуванні, у діяльності громадських організацій).

4. Поширеним є поділ адміністративних правовідносин на так звані «вертикальні» та «горизонтальні».

*Вертикальні* правовідносини найбільшою мірою виражають сутність адміністративно-правового регулювання і характер зв'язків у сфері управління. Ці відносини часто називають *владовідносинами*. Виникають вони між співпідпорядкованими у правовому розумінні сторонами і виражають юридичну залежність однієї сторони від другої.

*Горизонтальними* правовідносинами визнаються ті, в яких юридична залежність властива обом сторонам, що робить їх у певному значенні «рівноправними». Оскільки це ззовні перебуває у явній суперечності із сутністю адміністративно-правового методу регулювання, доцільно пояснити зазначену властивість сторін даних правовідносин.

Йдеться, як зрозуміло, не про «правосуб'єктну рівність», а про те, що поряд з правом уповноважених суб'єктів вимагати від громадян виконання покладених на них обов'язків, громадяни, зі свого боку, набувають право вимагати від органів посадових осіб виконання їхніх обов'язків, що забезпечують реалізацію конкретних суб'єктивних прав громадян. Тим самим у нинішніх умовах розвитку українського суспільства у сфері дії адміністративного права має втілюватися новий режим правового регулювання відносин між публічною владою (її органами та посадовими особами) і громадянами.

Зокрема, в горизонтальних адміністративно-правових відносинах, коло яких нині значно розширилось, громадянин (або інша приватна особа) стає адресатом надання адміністративних послуг з боку владних суб'єктів.

Разом з тим слід зазначити, що сам термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення якогось нового виду відносин між владними органами і приватними (фізичними і юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру існуючих взаємовідносин. Адже владне розпорядництво з боку органів, їх посадових осіб — це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами послуг останнім — зовсім інший. Саме це, як переконливо свідчить світовий досвід, і властиве демократичним державам.

Завершуючи характеристику адміністративно-правових відносин, слід зауважити, що їх вагому частку складають *державно-управлінські* відносини. Норми адміністративного права у необхідних випадках надають державно-управлінським відносинам форму адміністративно-правових.

У свою чергу, зазначені відносини можуть існувати у різних формах, і лише однією з них є адміністративно-правові відносини. Певна частина державно-управлінських відносин регулюється конституційним, фінансовим, земельним, екологічним та іншими галузями права. Це є закономірним, позаяк неможливо усі прояви державного управління охопити у повному обсязі адміністративно-правовим регулюванням.

Саме така багатогалузєвість правового регулювання споріднених за своїм змістом державно-управлінських відносин дозволяє екстраполювати ключові ознаки адміністративних правовідносин на сферу публічно-правових відносин.

Те саме стосується і категорії «публічно-правовий спір», яка є ширшою щодо поняття *«адміністративно-правовий спір»*.

Виникнення адміністративно-правового (або адміністративного) спору є відповідною реакцією на конфліктну ситуацію, коли одна сторона адміністративно-правових відносин, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення до сфери реалізації суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав.

Специфіка адміністративних спорів полягає в тому, що адміністративно-правові відносини природно передбачають юридично (або правосуб'єктно) нерівне становище сторін: одна з них має владні повноваження, а інша залежить від реалізації цих повноважень.

Наприклад, звернення громадянина до органу виконавчої влади є юридичним фактом, що породжує адміністративно-правові відносини, змістом яких є суб'єктивні права та обов'язки сторін. Порушення владним органом у цьому разі суб'єктивних прав громадян, так само як і невиконання своїх обов'язків, є підставою для початку правового конфлікту. Остаточо ж він формується з розумінням громадянином, що його права порушуються або створюються перешкоди для їх реалізації,

та, з іншого боку, зі стійким небажанням органу публічної влади визнавати вимоги громадянина або нерозумінням протиправності управлінських дій чи бездіяльності<sup>1</sup>.

Факт існування конфліктної ситуації сам по собі не породжує адміністративний спір. Він є результатом реалізації громадянином ініціативи щодо оскарження управлінських рішень чи вжитих до нього органами публічної влади заходів, якщо він вважає їх неправомірними. Тож правовий конфлікт не завжди може перерости в адміністративний спір. Виникнення в адміністративно-правових відносинах конфлікту є підставою для ініціювання зацікавленою особою адміністративного спору.

Адміністративний спір також може бути ініційований суб'єктом публічної влади. Наприклад, такий спір може мати місце в разі, коли громадянин порушує порядок управління або вчиняє інші дії, що спричиняють накладення адміністративних стягнень. У такому разі громадянин несе встановлену адміністративним законом адміністративну відповідальність.

Хоча переважна частина публічно-правових спорів, що підвідомчі адміністративним судам, мають чітко виражений адміністративно-правовий характер, КАС передбачає можливість адміністративних судів розглядати й *інші публічно-правові спори*, що пов'язані з реалізацією владних повноважень не тільки органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування (наприклад, виборчі спори).

На цей час юрисдикція адміністративних судів поширюється на:

- спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

- спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

- спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

- спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;

- спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Загалом же коло можливих публічно-правових спорів є значно ширшим, ніж наведений перелік, позаяк до цього кола належать і спори, що властиві суспільним відносинам, врегульованим нормами усіх без винятку галузей публічного права (в тому числі кримінального). Тому для з'ясування предмета юрисдикції адміністративних судів важливо відмежувати спори, що розглядаються за правилами конституційного, кримі-

---

<sup>1</sup> Див.: Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2-х т. Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. — К., 2005. — С. 474—475, 514—515.

нального, господарського судочинства, а також адміністративно-юрисдикційного провадження.

Згідно з цим компетенція адміністративних судів *не поширюється* на публічно-правові спори: а) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; б) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; в) про накладення адміністративних стягнень; г) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції (ч. 2 ст. 17 КАС).

## **Глава 6. Адміністративний акт та адміністративний договір. Їх класифікація та види**

Адміністративні акти та адміністративні (публічно-правові) договори є правовими формами публічного управління. Якщо місце адміністративних актів в управлінській практиці вже давно визначено і не оспорюється, то застосування адміністративних договорів в діяльності суб'єктів владних повноважень донедавна залишалося питанням виключно наукової дискусії.

На сьогоднішній день постала необхідність поглянути на вказані форми управління під новим кутом зору, а саме з урахуванням сучасних пріоритетів публічного адміністрування, суть яких полягає у дотриманні конституційного принципу про чітку визначеність і формалізованість діяльності державних органів, з одного боку, та виявленні гнучкості для ефективної реалізації публічних інтересів, з іншого. Таким чином, акцент робиться на тому, щоб бюрократичний механізм працював на користь суб'єктів та об'єктів управління і не створював штучних перешкод у здійсненні їхніх прав та законних інтересів.

На наш погляд, висловлена вище позиція має бути покладена в основу реформи адміністративного матеріального права і одночасно виступати орієнтиром при відправленні правосуддя в адміністративних справах, предметом яких є спірні відносини, що впливають з адміністративних актів або адміністративних договорів.

Розглядаючи на сучасному етапі адміністративний акт та адміністративний договір як полярні форми публічного управління, ми дійдемо висновку що загальні методи правового регулювання (імперативний та диспозитивний) в контексті діяльності суб'єктів владних повноважень зазнають суттєвої зміни. Вказане, зокрема, дістає вияв у тому, що встановлення імперативу в чистому вигляді використовується дедалі рідше не тільки щодо тих учасників адміністративних правовідносин, які є суб'єктами приватного права, а й щодо суб'єктів владних повноважень, які знаходяться у відносинах адміністративного підпорядкування.

Так, скажімо, передача об'єкта управління від центрального органу



виконавчої влади місцевому на підставі адміністративного акта чи договору може здійснюватись із застосуванням методу реординації, тобто шляхом надання підпорядкованому органу права вимагати від керуючого органу створення необхідних умов, надання матеріальних чи фінансових ресурсів.

Критерієм розмежування адміністративних актів та адміністративних договорів виступає відповідно односторонній та дво-(багато)сторонній характер правовідносин, що виникають на їх підставі. Тобто йдеться про стійку модель забезпечення прав та інтересів учасників цих правовідносин, яка полягає у тому, що вони можуть бути змінені та припинені на підставі належним чином висловленої волі виключно одної (управленої) сторони — у випадку з адміністративними актами або будь-якої сторони — у випадку з адміністративними договорами.

Не можна вважати достатнім критерієм розмежування адміністративних актів та адміністративних договорів правовий характер наслідків, які вони породжують. Наведемо простий приклад: право власності на об'єкт виникає як на підставі приватизаційного акта на жиле приміщення (адміністративного акта), так і на підставі приватизаційної угоди (адміністративного договору).

Слід також взяти до уваги, що нормативний чи індивідуальний характер відповідно акту і договору також не може бути покладено в основу їх розмежування, оскільки обидві форми управління можуть прийматись як такі, що мають індивідуальне спрямування (адміністративний акт — рішення суб'єкта владних повноважень про виділення земельної ділянки в користування та адміністративний договір — договір купівлі-продажу державного підприємства), і такі, що мають нормативне значення (адміністративні акти — положення, правила, порядки, які регулюють абстрактні відносини і стосуються невизначеного кола осіб, та адміністративний договір нормативного характеру — Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України та об'єднаннями профспілок і роботодавців).

Укладання адміністративних договорів викликане передусім потребою узгоджувати позиції учасників публічних правовідносин, що впливає з конкретних обставин та цілей таких правовідносин. Разом з тим в окремих випадках адміністративний акт та адміністративний договір мають настільки подібні юридичні характеристики (мета видання/укладення; спосіб формулювання прав та обов'язків учасників та ін.), що їх відокремлення одне від одного стає нелегким завданням.

Проте адміністративний договір та адміністративний акт мають суттєві відмінності. Двосторонній характер адміністративного договору порівняно з адміністративним актом дістає вияв у процесі їх відповідно укладення та видання. Адміністративні акти часто видаються за клопотанням або після переговорів з адресатами. Крім того, існують так звані «акти, що потребують підтримки», які не можуть видаватись без участі зацікавлених осіб. Наприклад, призначення на посаду державного службовця або зарахування студента на навчання неможливе без згоди зазначених суб'єктів. Разом з тим у наведених прикладах йдеться саме

про адміністративні акти, а не про договори. Договори укладаються в результаті пропозиції однієї сторони, яка приймається іншою стороною. Очевидно, що клопотання про видання передбаченого законом адміністративного рішення (наприклад, про призначення на посаду державного службовця або зарахування студента на навчання) не є пропозицією укласти договір, хоча й супроводжується в наведених прикладах укладенням останнього<sup>1</sup>.

Таким чином, адміністративний акт є волевиявленням одного суб'єкта — його розробника, в той час як адміністративний договір однаковою мірою відображає волевиявлення всіх його сторін.

Розглянемо детальніше правову природу, особливості та класифікаційні ознаки зазначених форм управління.

### Адміністративні акти

Законодавче визначення адміністративного акта на сьогоднішній день відсутнє, що викликає чимало спорів щодо того, чи можна відносити до них, наприклад, дії та бездіяльність суб'єктів управління.

На наш погляд, з теоретичної точки зору доцільно розрізняти адміністративні акти в широкому та вузькому значеннях.

Адміністративні акти в широкому значенні включають в себе всі юридично значущі аспекти управлінської діяльності суб'єктів владних повноважень: рішення, дії та бездіяльність, з якими пов'язується настання юридичних наслідків.

При цьому адміністративні акти у вузькому значенні означають лише документарну форму управлінської діяльності, тобто рішення.

Вказаний підхід базується на тому, що, по-перше, сам термін «акт» може трактуватись як певний документ або інший належний спосіб вираження волі суб'єкта правовідносин, по-друге, рішення, дії та бездіяльність суб'єкта публічного управління є формалізованими та в будь-якому випадку мають юридичний зміст, тобто прямо чи опосередковано регулюються нормами права.

Слід зазначити, що широке тлумачення терміна «адміністративний акт» характерне для адміністративного права зарубіжних країн, де з ним пов'язується вираження волі публічних адміністрацій як у правовій формі, так і у формі так званих «простих адміністративних дій»<sup>2</sup>.

З іншого боку, вітчизняні та російські науковці більшою мірою схильні розділяти управлінські правові акти-рішення та інші юридично значущі дії.

Ми не ставили перед собою завдання дослідити наукові позиції з даної проблеми, однак вважаємо за потрібне зазначити, що, на наш пог-

---

<sup>1</sup> Докладніше про відмінності між адміністративним договором та адміністративним актом див.: Рухтер И., Шунперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. — М., 2000. — С. 335—336.

<sup>2</sup> Nedjati Z.M., Trice J.E. English and continental systems of administrative law. — North-Holland, 1978. — P. 73—74.

гляд, практичного значення для правозастосовної діяльності юрисдикційних органів (адміністративних судів) таке розмежування не має, оскільки за правилами адміністративного судочинства вирішуються всі справи про оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що впливає з п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС.

Проте виходячи з аналізу правової конструкції п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС, можна зробити висновок, що законодавець під адміністративними актами розуміє рішення суб'єктів владних повноважень.

В свою чергу, рішення суб'єктів владних повноважень поділяються на нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії. Таким чином, законодавчо закріпленим критерієм класифікації адміністративних актів є коло осіб, на яких поширюється їх дія.

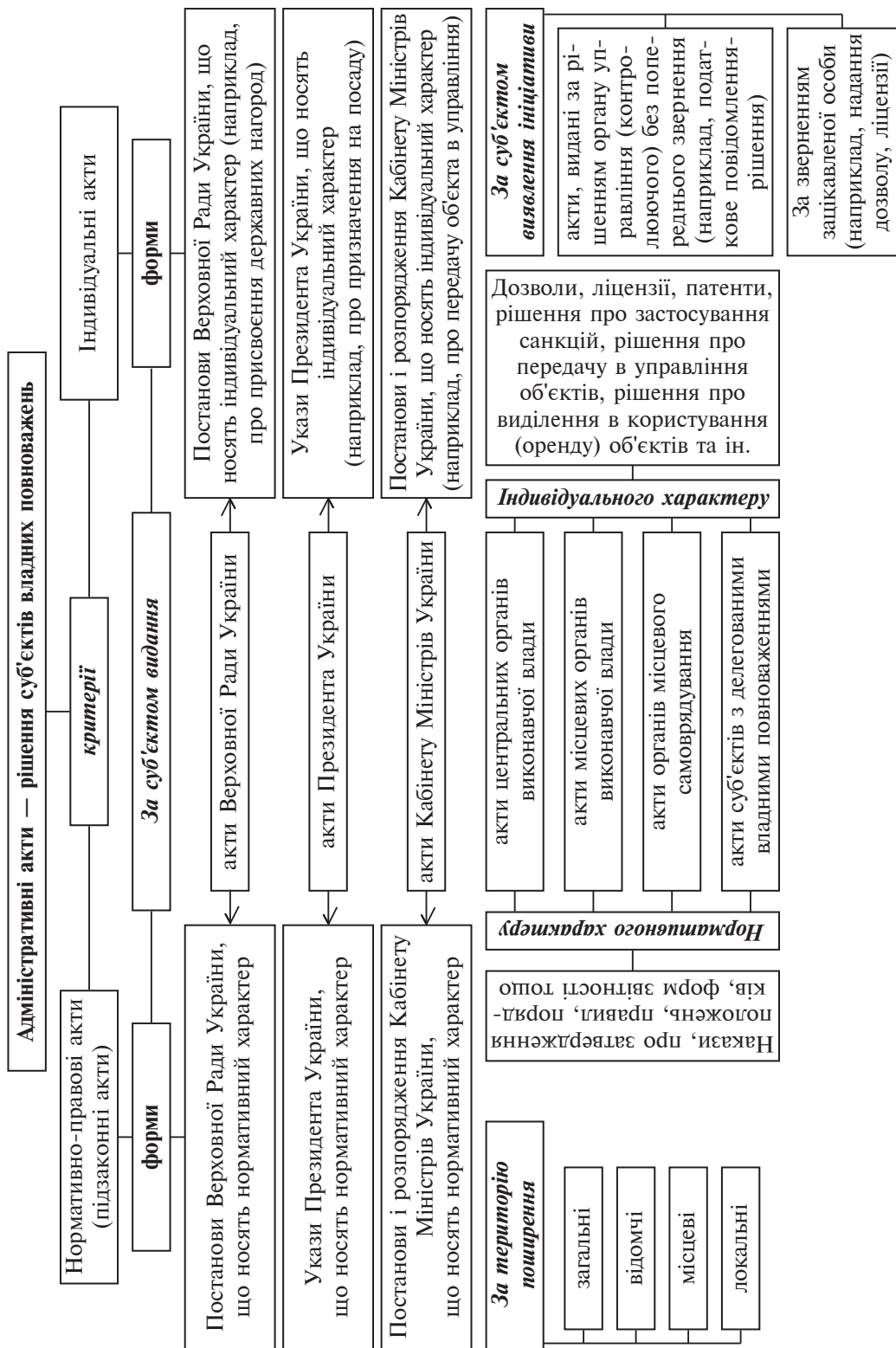
З процесуальної точки зору важливо звернути увагу на те, що згідно з ст. 171 КАС *нормативно-правовий* акт суб'єкта владних повноважень може бути визнаний незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, а інше (індивідуального характеру) рішення суб'єкта владних повноважень, в свою чергу, визнається нечинним і скасовується, виходячи з ст. 105 КАС.

Тобто втрата юридичної сили адміністративним актом нормативного характеру формально не пов'язується з його скасуванням у судовому порядку, оскільки суд не наділений такими повноваженнями. Натомість відповідно до ч. 11 ст. 171 КАС резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

Логічно стверджувати, що в момент набрання чинності постановою суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, Міністерство юстиції України зобов'язано скасувати реєстрацію цього акта повністю або внести відповідні зміни до нормативного акта, якщо розглядалось питання про незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили його частини.

Слід нагадати про ще одну суттєву відмінність у властивостях індивідуальних та нормативних актів, яка носить цього разу матеріально-правовий характер. Йдеться про те, що обидві групи адміністративних актів виступають формами права — правовими формами управлінської діяльності, проте із очевидних підстав джерелами права є лише нормативно-правові акти.

Що стосується інших критеріїв класифікації адміністративних актів, то пропонуємо звернутись до схеми, в якій наведено види та документарні форми адміністративних актів залежно від суб'єкта видання, види нормативних адміністративних актів залежно від території поширення та види індивідуальних адміністративних актів залежно від суб'єкта виявлення ініціативи щодо видання акта.



## Адміністративні договори

Одне із основних завдань публічного управління полягає в підтриманні балансу між публічними та приватними інтересами осіб, які беруть участь у реалізації державної та муніципальної політики.

Приватні особи, які беруть участь у публічних правовідносинах, сьогодні є не просто виконавцями розпоряджень адміністративних органів, а повноцінними активними учасниками *взаємних* правовідносин, незалежно від того, чи діють вони в індивідуальних або колективних інтересах.

Вказані причини обґрунтовують доцільність застосування в управлінській практиці конструкції адміністративних договорів, об'єктом регулювання яких є публічні правовідносини, по-перше, між суб'єктами владних повноважень, по-друге, між суб'єктами владних повноважень та суб'єктами приватного права. Разом з тим слід зауважити, що укладання адміністративних договорів в управлінській діяльності суб'єктів владних повноважень має відповідати, по-перше, вимогам доцільності, законності та правопорядку; по-друге, суті публічного (державного та муніципального) управління. Фактично адміністративно-договірна практика за будь-яких умов не може вважатись вільною в цивілістичному розумінні, оскільки характер та зміст відповідних правовідносин вказує на присутність в них публічного інтересу, значення якого видається достатнім, щоб обмежити дію вказаного принципу договірної права.

Для адміністративних договорів не властиві цивілістичні засади, такі як: 1) принцип юридичної рівності сторін, оскільки суб'єкт владних повноважень обов'язково наділяється владними контролюючими функціями та правом накладати санкції; 2) принцип вільного волевиявлення сторін, оскільки суб'єкт владних повноважень обмежений у виборі контрагента чітко прописаною процедурою підготовки та укладення договору і може відмовити в укладенні договору виключно з визначених законодавством підстав; 3) принцип свободи договору витісняється детальним нормативним регламентуванням його змісту. Разом з тим хотілося б оговорити, що публічно-правовий характер адміністративного договору цілковито визначає його юридичну природу, проте його умови можуть містити й приватноправові елементи і регламентуватись, зокрема, нормами цивільного, господарського чи трудового права відповідно в договорах підряду (наприклад, муніципального чи державного значення), договорах про надання соціальних послуг, договорах про проходження державної служби (див. табл. 1).

Як справедливо зазначає Афанасьєв К.К., адміністративний договір наділений універсальним характером, який розкривається через регулятивний, правозастосовний та правоохоронний аспекти<sup>1</sup>.

В свою чергу, вважаємо за доцільне конкретизувати, що вказані аспекти адміністративного договору впливають з того, що дана договір-

---

<sup>1</sup> Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/ К.К. Афанасьєв; Нац. ун-т внутр. справ. — Харків, 2002. — С. 1.

Табл. 1

## Критерії розмежування публічно-правових та приватноправових договорів

Критерії розмежування	Ознаки приватноправових договорів	Ознаки публічноправових договорів
Реалізація принципу «вільне волевиявлення сторін»	вільне волевиявлення сторін на укладання	волевиявлення сторін формалізоване та нормативно визначене
Реалізація принципу «свобода договору»	умови договору встановлюються сторонами за взаємною згодою	умови договору нормативно визначені та врегульовані
Реалізація принципу «рівність сторін договору»	юридична рівність учасників договору	юридична нерівність сторін договору
Мета договору	реалізація приватних інтересів сторін договору або третьої особи (якщо договір укладено в інтересах третьої особи) або досягнення соціального ефекту	реалізація публічного інтересу
Зміст договору	права та обов'язки сторін формуються з урахуванням рівності їх правового статусу та обумовлюються метою договору	права та обов'язки сторін впливають з владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін договору
Характер законодавства, що встановлює підставу укладання договору	приватне	публічне

на конструкція складається з трьох взаємодоповнюючих проявів: форми регулювання публічних правовідносин (регулятивний аспект); форми реалізації управлінських функцій суб'єкта владних повноважень (правозастосовний аспект); форми реалізації публічних інтересів (правоохоронний аспект). Більше того, можливо говорити про складне поєднання в адміністративному договорі матеріальної, процедурної та процесуальної сутностей. В матеріальному плані адміністративний договір є підставою виникнення, зміни та припинення публічно-правових зобов'язань, виступаючи при цьому формою регулювання публічних правовідносин. При цьому адміністративний договір завжди пов'язаний з адміністративною процедурою, а іншими словами — з діяльністю органів публічного управління. Слід зазначити, що термін «процедура» в



цьому контексті розуміється як комплексне поняття, яке складається з двох видів правозастосовної процедури: *процедури виконавчо-управлінської діяльності та квазіюрисдикційної процедури*<sup>1</sup>. На нашу думку, саме через діяльність суб'єктів владних повноважень щодо укладання, виконання і припинення адміністративних договорів, тобто через адміністративну процедуру, і проявляється правозастосовний аспект адміністративного договору. Нарешті, в результаті функціонування механізму захисту прав сторін адміністративного договору здійснюється реалізація та дотримання публічного інтересу. Вказаний правозахисний механізм складається з юрисдикційної діяльності адміністративних судів та квазіюрисдикційної діяльності адміністративних органів.

Доцільно досліджувати адміністративний договір з урахуванням трьох зазначених вище аспектів, оскільки повноцінне уявлення про його складну юридичну природу неможливо сформувати без логічного осмислення всіх її елементів. Необхідно також взяти до уваги історичний фактор, який полягає в тому, що становлення інституту адміністративного договору носить рамковий характер і відбувається на загальному фоні реформування галузі адміністративного (матеріального і процесуального) права. На наш погляд, адміністративний договір є збірною юридичною категорією, зміст якої розкривається через процесуальну та матеріальну сутності. Саме тому інститут адміністративного договору як складного правового явища має відображати тенденції розвитку матеріального і процесуального адміністративного права, при цьому адміністративним судам відведено значну роль у формуванні його концептуальних засад.

Поняття адміністративного договору закріплено в ст. 3 КАС, відповідно до якого *адміністративний договір* — це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Відповідно до п. 3 ст. 17 КАС вирішення спорів, що виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, належить до компетенції адміністративних судів.

Вказане визначення встановлює дві кваліфікаційні ознаки адміністративного договору: 1) суб'єктну — хоча б одна зі сторін є суб'єктом владних повноважень (*орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень*); 2) предметну — зміст угоди складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Очевидно, що визначення, яке міститься в п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС, сформульоване мовою процесуального акта. Іншими словами, дана дефініція не визначає ані юридичної природи адміністративного договору, ані його предмета. Таким чином, наведене поняття встановлює ознаки, не-

---

<sup>1</sup> Див.: Марчук В.М., Ніколаєва Л.В. Нариси з теорії права. — К.: Істина, 2004. — С. 357.

обхідні для кваліфікації певної групи договорів, з яких виникають спори, підвідомчі адміністративним судам. Тому цілком справедливо, що дане визначення терміна «адміністративний договір» міститься саме в процесуальному акті<sup>1</sup>.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, *право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене спеціальним законодавством.*

Спеціальне законодавство України, що регулює відносини у галузі державного та самоврядного управління, вказує на те, що конструкція адміністративного договору може застосовуватись для регулювання відносин у таких сферах:

- відносини між органами місцевого самоврядування щодо перерозподілу повноважень та власних бюджетних коштів (ч. 7 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- відносини територіальних громад щодо об'єднання на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ, організацій, а також щодо створення для цього відповідних органів і служб (ч. 3 ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- відносини між виконавчим органом місцевого самоврядування та підприємством, установою, організацією щодо участі останніх в комплексному соціально-економічному розвитку відповідних територій, а також щодо виробництва продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади (підпункти 7, 8 п. «а» ч. 1 ст. 27 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- відносини між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій (ч. 5 ст. 35 Закону «Про місцеві державні адміністрації»);

- відносини між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги, щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг (частини 2, 4 ст. 13 Закону «Про соціальні послуги»);

- відносини щодо розміщення державних замовлень, здійснення державних закупівель та ін.;

- відносини щодо приватизації;

- відносини щодо розподілу продукції, концесійні договори;

- відносини оренди державного та комунального майна;

---

<sup>1</sup> Самсін І., Іваницька Н. Адміністративний договір — форма реалізації публічного інтересу // Право України. — 2006. — № 6. — С. 115.

— відносини між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи підприємством, установою і організацією державної форми власності про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву (ч. 5 ст. 8 Закону «Про державний матеріальний резерв»);

— відносини між органом державної влади і профспілками на підставі Закону «Про колективні договори і угоди» тощо.

Необхідно підкреслити, що наведений перелік не може вважатися вичерпним або навіть наближеним до такого.

Аналізуючи сфери застосування адміністративних договорів, а також характер правовідносин, які виникають на їх підставі, можна зробити висновок про наявність двох основних груп адміністративних договорів: ті, що виконують координаційні функції, і ті, що мають ознаки субординації.

Так, наприклад, відповідно до ч. 7 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Таким чином, у вказаному випадку органи місцевого самоврядування укладають між собою адміністративні договори про перерозподіл повноважень з метою забезпечення всебічної реалізації інтересів територіальних громад. Відповідно до ч. 1 ст. 1 наведеного Закону територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 2 даного Закону, призначення інституту місцевого самоврядування, а отже, і органів, що його складають, полягає в ефективному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Вбачається, що таким питанням місцевого значення, яке може стати предметом регулювання адміністративного договору, укладеного в порядку ч. 7 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», є, наприклад, відбудова чи ремонт місцевої школи, проведення масових заходів та ін.

Що стосується субординаційних адміністративних договорів, то їх завдання пов'язані переважно з таким аспектом управлінської діяльності суб'єктів владних повноважень, як здійснення контрольно-наглядових або розпорядчих функцій. Іншими словами, в субординаційному адміністративному договорі завжди присутня сторона (далі — управнена сторона), яка наділена ширшими повноваженнями щодо контрагента. Такі повноваження не вичерпуються владно-розпорядчою функцією (наприклад, щодо передачі прав на об'єкт договору у приватизаційних угодах або договорах оренди державного та комунального майна, передача об'єкта в управління іншому суб'єкту владних повноважень). Важливо те, що управнена сторона наділена контролюючими функціями, які автоматично надають договірним відносинам певного субординаційного

характеру. Очевидно, що управненою стороною в субординаційному адміністративному договорі є неодмінно суб'єкт владних повноважень. Поряд із цим іншою стороною можуть бути як суб'єкт публічного права (суб'єкт владних повноважень), так і суб'єкт приватного права (юридичні та фізичні особи). Прикладом субординаційного адміністративного договору з різноманітним суб'єктним складом є договір (контракт), передбачений ч. 5 ст. 8 Закону «Про державний матеріальний резерв». Відповідно до зазначеної норми центральний орган виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, має право на *контрактній (договірній)* основі передавати центральним та місцевим органам виконавчої влади, а також підприємствам, установам і організаціям державної форми власності частину своїх функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву.

\* \* \*

Теорія і практика публічного управління останнім часом зазнала значних змін. З одного боку, можна констатувати відмову від абсолютизації та неоспорюваності рішень суб'єктів владних повноважень, а з іншого — спостерігається подальша формалізація діяльності управлінських структур.

В цьому контексті постає питання про переосмислення правової суті форм та методів управлінської діяльності з точки зору забезпечення ефективного захисту прав та інтересів всіх учасників публічних правовідносин.

Ефективність захисту прав та інтересів учасників публічних правовідносин має два аспекти: матеріально- та процесуально-правовий.

Матеріально-правовий аспект полягає у тому, щоб обрати найбільш доцільне та відповідне оформлення управлінських рішень. В свою чергу, процесуально-правовий аспект, безпосередньо пов'язаний зі змістом управлінського рішення, визначає процедуру розв'язання публічного спору.

На сьогоднішній день склалась парадоксальна для вітчизняної правової системи ситуація, коли процесуальна діяльність судів, а інколи й адміністративних органів, відіграє більш значну роль у розумінні окремих матеріально-правових інститутів адміністративного права, ніж традиційні нормативні джерела.