

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Підручник

Київ
Юрінком Інтер
2015

Авторський колектив

- Гриценко І. С.**, доктор юридичних наук, професор — *Глава 1*
Мельник Р. С., доктор юридичних наук, професор — *Глава 2*
Пухтецька А. А., кандидат юридичних наук — *Глава 3*
Задирака Н. Ю., кандидат юридичних наук, доцент — *Глава 4*
Бевзенко В. М., доктор юридичних наук, професор — *пн. 5.1, 5.1.1, 5.1.2, 5.1.4, 5.1.4.2, 5.1.4.3, 5.1.4.4, 5.2, 5.3, 5.4 Глави 5; Глава 15*
Вашенко Ю. В., кандидат юридичних наук, доцент — *п. 5.1.4.1 Глави 5*
Радишевська О. Р., кандидат юридичних наук — *п. 5.1.3 Глави 5*
Діхтієвський П. В., доктор юридичних наук, професор — *Глава 6*
Тимошук В. П., кандидат юридичних наук — *Глава 7*
Куйбіда Р. О., кандидат юридичних наук — *п. 8.1, 8.2 Глави 8*
Заярний О. А., кандидат юридичних наук — *п. 8.3, 8.4 Глави 8; Глава 11*
Миронюк Р. В., доктор юридичних наук, доцент — *Глава 9*
Приймаченко Д. В., доктор юридичних наук, професор — *Глава 10*
Герасименко Є. С., кандидат юридичних наук, доцент — *Глава 12*
Шлоер Б., доктор юридичних наук (ФРН) — *Глава 13*
Міхровська М. С. — *Глава 14*
Коломоєць Т. О., доктор юридичних наук, професор — *Глава 16*

Рецензенти

- Колпаков В. К.** — доктор юридичних наук, професор;
Стеценко С. Г. — доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(Протокол № 5 від 24.03.2014 р.)*

Відтворення всієї книги чи якої-небудь її частини
будь-якими засобами або в якій-небудь формі, у тому числі в Інтернеті,
без письмового дозволу видавництва забороняється

Зміст

<i>Передмова</i>	3
------------------------	---

Розділ 1

Історичний досвід становлення і розвитку адміністративного права

Глава 1. Становлення та розвиток концептуальних засад адміністративного права	7
1.1. Передумови виникнення адміністративного права як галузі права і галузі науки	7
1.1.1. Поліцейське право в країнах Західної Європи	8
1.1.2. Становлення поліцейського права на Українських землях	11
1.1.3. Поліцейське право у працях професорів Університету Святого Володимира	14
1.1.4. Трансформація поліцейського права в адміністративне право	18
1.2. Предмет і метод адміністративного права у їх історичному розвитку	20
1.3. Система адміністративного права та еволюція наукових поглядів на її зміст	26
1.4. Системи джерел адміністративного права в їх історичній ретроспективі	35
1.5. Кодифікація адміністративного права: історія та перспективи	41
<i>Література</i>	50

Розділ 2

Основоположні категорії адміністративного права

Глава 2. Адміністративне право — юридична основа реалізації публічного управління	51
2.1. Сутність і зміст публічного управління	51
2.1.1. Публічне управління у системі форм реалізації державної влади	51
2.1.2. Суб'єкти реалізації публічного управління	54

2.1.3. Форми прояву публічного управління	55
2.2. Адміністративне право у системі публічного права	56
2.2.1. Публічне право та його сутність	56
2.2.2. Адміністративне право як елемент публічного права та його відмежування від приватного права	57
2.2.2.1. Теорія субординації (теорія влади-підпорядкування)	60
2.2.2.2. Спеціально-правова теорія	62
2.2.2.3. Двоступенева теорія	63
2.3. Сутність і призначення адміністративного права	67
2.3.1. Визначення адміністративного права	67
2.3.2. Мета адміністративного права	68
2.3.3. Завдання адміністративного права	69
2.4. Система адміністративного права	70
2.4.1. Загальне адміністративне право	72
2.4.2. Особливе адміністративне право	72
<i>Література</i>	73
Глава 3. Принципи адміністративного права	74
3.1. Поняття і система принципів адміністративного права	74
3.1.1. Визначення поняття «принципи адміністративного права»	74
3.1.2. Класифікація принципів адміністративного права	76
3.2. Принцип верховенства права як основоположний принцип адміністративного права та його співвідношення з принципом законності	77
3.2.1. Зміст принципу верховенства права	77
3.2.2. Зміст і основні критерії (вимоги) принципу верховенства права	81
3.2.3. Зміст принципу законності, його співвідношення зі змістом принципу верховенства права	84
3.3. Принципи належного урядування та належної адміністрації	86
3.3.1. Концепція належного урядування	86
3.3.2. Принципи належної адміністрації	87
3.3.3. Стандарти належної адміністрації	90
3.3.4. Зміст базових (матеріальних) принципів належної адміністрації	91
3.3.5. Зміст процедурних принципів належної адміністрації	93
<i>Література</i>	95
Глава 4. Джерела адміністративного права	96
4.1. Поняття джерел адміністративного права	96
4.2. Ієрархія та види джерел адміністративного права	99
4.2.1. Класифікація джерел адміністративного права	99

4.3. Конституція України як акт найвищої юридичної сили і джерело адміністративного права	100
4.4. Міжнародні нормативно-правові акти у системі джерел адміністративного права	101
4.4.1. Конвенції	101
4.4.2. Міжнародні договори	102
4.4.3. Директиви	103
4.5. Правові акти Європейського Союзу як джерело адміністративного права України	105
4.5.1. Джерела <i>acquis communautaire</i>	105
4.5.2. Регламенти Європейського парламенту та Ради	107
4.6. Закони України та інші кодифіковані акти як джерела адміністративного права	108
4.6.1. Закони України	108
4.6.2. Кодифіковані акти	109
4.7. Підзаконні нормативно-правові акти як джерела адміністративного права	109
4.7.1. Постанови Верховної Ради України	109
4.7.2. Укази Президента України	110
4.7.3. Акти Кабінету Міністрів України	110
4.7.4. Акти центральних органів виконавчої влади	111
4.7.5. Акти місцевих органів виконавчої влади	112
4.7.6. Акти органів влади Автономної Республіки Крим	112
4.7.7. Акти органів місцевого самоврядування	113
4.8. Рішення органів судової влади у системі джерел адміністративного права	114
4.8.1. Рішення Конституційного Суду України	114
4.8.2. Постанови Верховного Суду України	116
4.8.3. Рішення Вищого адміністративного суду України	116
4.8.4. Рішення Європейського суду з прав людини	117
4.9. Норми «м'якого» права («soft» law)	118
<i>Література</i>	119

Розділ 3

Суб'єкти адміністративного права

Глава 5. Публічна адміністрація у системі суб'єктів адміністративного права	120
5.1. Система та види суб'єктів публічної адміністрації	120
5.1.1. Система органів виконавчої влади	136
5.1.2. Органи влади Автономної Республіки Крим	139
5.1.3. Органи місцевого самоврядування	143

5.1.3.1. Правова основа формування та діяльності органів місцевого самоврядування	144
5.1.3.2. Територіальна громада	147
5.1.3.3. Сільська, селищна, міська, районна в місті рада	150
5.1.3.4. Сільський, селищний, міський голова	152
5.1.3.5. Виконавчі органи рад (комітети, відділи, управління та інші органи).....	153
5.1.3.6. Районні та обласні ради.....	155
5.1.3.7. Голова районної та обласної, районної в місті ради	156
5.1.3.8. Виконавчі органи районної та обласної ради.....	157
5.1.3.9. Органи самоорганізації населення	159
5.1.4. Інші суб'єкти публічної адміністрації.....	161
5.1.4.1. Національні комісії, що здійснюють державне регулювання в певних сферах економіки	163
5.1.4.2. Установи (заклади) публічного права	172
5.1.4.3. Фонди публічного права.....	175
5.1.4.4. Суб'єкти делегованих повноважень.....	178
5.2. Територіальна організація публічної адміністрації	182
5.2.1. Адміністративно-територіальний устрій України.....	182
5.2.2. Вплив адміністративно-територіального устрою на організацію публічної адміністрації.....	187
5.3. Публічні службовці у системі суб'єктів публічної адміністрації.....	190
5.3.1. Публічна служба та публічні службовці	190
5.3.2. Види публічної служби.....	199
5.3.3. Правовий статус публічного службовця	207
5.3.3.1. Права та обов'язки публічного службовця.....	208
5.3.3.2. Відповідальність публічного службовця	210
5.4. Публічне правонаступництво	211
5.4.1. Сутність публічного правонаступництва	214
5.4.2. Види публічного правонаступництва	220
5.4.3. Процедура здійснення публічного правонаступництва	223
<i>Література</i>	<i>224</i>
Глава 6. Приватні особи у системі суб'єктів адміністративного права	226
6.1. Приватні особи як суб'єкти адміністративного права.....	226
6.1.1. Громадяни України, іноземці, особи без громадянства як суб'єкти адміністративного права.....	227
6.1.2. Адміністративно-правовий статус громадянина.....	228
6.1.2.1. Структура адміністративно-правового статусу громадянина.....	229
6.1.3. Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства	230

6.1.4. Приватні (колективні) особи як суб'єкти адміністративного права.....	231
6.2. Розмежування об'єктивного і суб'єктивного права у змісті адміністративно-правового статусу приватної особи	235
6.3. Поняття і значення суб'єктивних публічних прав та обов'язків приватних осіб	238
6.3.1. Суб'єктивні права особи.....	238
6.3.2. Суб'єктивні обов'язки особи	239
6.3.3. Система суб'єктивних публічних прав приватних осіб	241
<i>Література</i>	242

Розділ 4

Інструменти діяльності публічної адміністрації

Глава 7. Адміністративний акт	243
7.1. Поняття та значення адміністративного акта	243
7.1.1. Ознаки адміністративного акта.....	246
7.2. Види адміністративних актів.....	247
7.3. Порядок (процедура) прийняття адміністративних актів.....	248
7.3.1. Стадії адміністративної процедури прийняття адміністративних актів.....	250
7.3.2. Етапи, процедурні дії, процедурні рішення	251
7.3.3. Суб'єктний склад процедури прийняття адміністративних актів.....	251
7.3.4. Загальні вимоги до процедури прийняття адміністративних актів.....	253
7.3.4.1. Прийняття акта на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України	254
7.3.4.2. Використання повноваження з метою, з якою це повноваження надано	255
7.3.4.3. Обґрунтованість адміністративного акта.....	255
7.3.4.4. Безсторонність (неупередженість)	256
7.3.4.5. Добросовісність і розсудливість	256
7.3.4.6. Рівність перед законом	257
7.3.4.7. Пропорційність.....	257
7.3.4.8. Урахування права особи на участь у процесі прийняття рішення.....	257
7.3.4.9. Право особи бути вислуханою	258
7.3.4.10. Право особи на доступ до матеріалів справи.....	258
7.3.4.11. Право особи на допомогу та представництво	258
7.3.4.12. Свочасність прийняття адміністративного акта.....	259

7.3.5. Закон України «Про звернення громадян» і процедура видання адміністративного акта	259
7.4. Чинність адміністративного акта	260
7.4.1. Способи доведення адміністративного акта до адресата	261
7.5. Нікчемний адміністративний акт	263
7.6. Дія адміністративного акта у часі	264
7.7. Виконання адміністративного акта	264
7.8. Закінчення строку дії адміністративного акта	265
7.9. Дострокове припинення дії адміністративного акта	266
7.9.1. Умови для визнання адміністративного акта правомірним	268
<i>Література</i>	270
Глава 8. Адміністративний договір	272
8.1. Розмежування юридичних договорів	272
8.1.1. Адміністративний договір у теорії та практиці зарубіжних країн	274
8.2. Поняття та значення адміністративного договору	277
8.2.1. Адміністративні договори у судовій практиці	280
8.2.2. Ознаки адміністративного договору	285
8.3. Юридичні передумови укладення адміністративного договору	287
8.3.1. Поняття юридичних передумов укладення адміністративного договору	288
8.3.2. Види юридичних передумов укладення адміністративного договору	289
8.3.2.1. Нормативні передумови укладання адміністративного договору	289
8.3.2.2. Програмно-цільові передумови укладення адміністративного договору	290
8.3.2.3. Компетенційні передумови укладення адміністративного договору	291
8.3.2.4. Адміністративно-процедурні передумови укладення адміністративного договору	293
8.3.2.5. Наявність вираженої у встановленій законом формі пропозиції (оферти) суб'єкта публічної адміністрації щодо укладення адміністративного договору	294
8.3.3. Доктринальні підходи до поняття «юридичні передумови укладення адміністративного договору»	297
8.3.4. Підстави укладення адміністративного договору	298
8.4. Юридичні наслідки протиправності адміністративного договору	300
8.4.1. Загальні засади юридичного регулювання встановлення юридичних наслідків протиправного адміністративного договору	301

8.4.2. Недійсний адміністративний договір.....	302
8.4.3. Класифікація вимог щодо законності адміністративного договору.....	303
8.4.4. Спеціальні вимоги до адміністративного договору.....	305
8.4.5. Види протиправних адміністративних договорів і критерії визнання їх протиправними.....	307
8.4.6. Процесуальний критерій визначення протиправних наслідків адміністративного договору.....	309
8.4.7. Наслідки протиправності адміністративного договору.....	312
8.4.7.1. Виникнення у сторін адміністративного договору права на відшкодування збитків.....	314
<i>Література</i>	323
Глава 9. Акти-дії публічної адміністрації	325
9.1. Поняття, види і зміст актів-дій публічної адміністрації.....	325
9.1.1. Види актів-дій публічної адміністрації.....	326
9.1.2. Класифікація актів-дій публічної адміністрації.....	327
9.1.3. Ознаки актів-дій публічної адміністрації.....	328
9.1.4. Межі застосування актів-дій публічної адміністрації.....	331
9.1.5. Вимоги до актів-дій публічної адміністрації.....	331
9.2. Законність застосування актів-дій публічної адміністрації.....	332
9.3. Алгоритм застосування акту-дії публічної адміністрації.....	338
<i>Література</i>	338
Глава 10. План як інструмент діяльності публічної адміністрації	340
10.1. Поняття акта планування та його юридична природа.....	340
10.1.1. Предмет і сутність актів планування.....	343
10.1.2. Обов'язкові реквізити актів планування.....	346
10.1.3. Спеціальні вимоги до актів планування.....	347
10.2. Класифікація актів планування.....	347
10.3. Порядок (процедура) прийняття актів планування.....	349
10.3.1. Інформаційне забезпечення підготовки акта планування.....	351
10.3.2. Організаційне забезпечення планування.....	351
10.3.3. Стадії прийняття актів планування.....	353
<i>Література</i>	355
Глава 11. Приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації	356
11.1. Поняття і ознаки приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації.....	356

11.1.1. Ознаки приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації	359
11.2. Класифікація приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації	360
11.3. Окремі види приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації та їх загальна характеристика	361
11.3.1. Заснування юридичних осіб державної чи комунальної власності	361
11.3.2. Засоби публічної допомоги суб'єктам господарювання	366
11.3.3. Державне та комунальне інвестування	374
<i>Література</i>	377
Глава 12. Нормативні акти публічної адміністрації	379
12.1. Поняття, зміст і ознаки нормативних актів	379
12.1.1. Ознаки нормативних актів	380
12.1.1.1. Загальні ознаки нормативних актів	381
12.1.1.2. Спеціальні ознаки нормативних актів	382
12.2. Види нормативних актів публічної адміністрації	385
12.3. Вимоги, що ставляться до нормативних актів та наслідки недотримання таких вимог	387
12.3.1. Загальні вимоги	387
12.3.2. Спеціально-юридичні вимоги	388
12.3.3. Вимоги організаційно-технічного характеру	388
12.4. Дефектні нормативні акти	391
12.4.1. Нікчемні нормативні акти	391
12.4.2. Заперечні нормативні акти	392
<i>Література</i>	394
Глава 13. Адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації	395
13.1. Вступ	395
13.2. Термінологія	397
13.2.1. Розсуд	397
13.2.2. Дискреційні повноваження, дискреційна влада та дискреційне право	398
13.2.3. Розсудливо	400
13.2.4. Свавільля	400
13.2.5. Оціночні (невизначені) юридичні поняття	401
13.3. Зміст поняття «адміністративний розсуд»	401
13.3.1. Українські юридичні джерела	401
13.3.2. Українська юридична література	403
13.3.3. Історія права: приклад С. Корф (С. Корфь)	411

13.3.4. Адміністративний розсуд у праві Європейського Союзу, рекомендаціях Ради Європи та у праві деяких держав-членів Європейського Союзу	413
13.4. Конституційно-правові аспекти адміністративного розсуду.....	425
13.4.1. Конституційні принципи юридичної визначеності та передбачуваності	425
13.4.2. Юридичний порядок в Україні (ч. 2 ст. 19 Конституції України).....	428
13.4.3. Судовий контроль за застосуванням адміністративного розсуду і поділ влади (статті 6, 55, 124 Конституції України).....	428
13.4.4. Обмеження публічної адміністрації Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 6 Конституції України).....	429
13.5. Політико-правове середовище адміністративного розсуду.....	430
13.6. Законодавчі формулювання, що уповноважують на адміністративний розсуд.....	434
13.6.1. Звичайне уповноваження на «адміністративний розсуд»	434
13.6.2. Складне уповноваження на «адміністративний розсуд».....	440
13.6.3. Формулювання, що уповноважують на окремі види адміністративного розсуду	441
13.7. Адміністративний розсуд і вимоги до його застосування.....	442
13.7.1. Законодавчі уповноваження на адміністративний розсуд.....	442
13.7.2. Оприлюднення норм, що уповноважують на адміністративний розсуд.....	443
13.7.3. Достатність юридичної визначеності уповноважень на адміністративний розсуд.....	444
13.7.4. Обов'язок застосування адміністративного розсуду	444
13.7.5. Обов'язок публічної адміністрації дотримуватися мети уповноваження на адміністративний розсуд	445
13.7.6. Обов'язок публічної адміністрації ретельно досліджувати обставини справ.....	446
13.7.7. Обов'язок публічної адміністрації ретельно зважити юридичну значущість кожного елемента справи.....	446
13.7.8. Обов'язок публічної адміністрації дотримуватися принципу рівності	448
13.7.9. Обов'язок публічної адміністрації дотримуватися критеріїв розсудливості	449
13.7.10. Обов'язок публічної адміністрації застосовувати принцип пропорційності (розмірності чи адекватності).....	449
13.7.11. Обов'язок публічної адміністрації обґрунтовувати свої дії	450
13.7.12. Судовий контроль за застосуванням адміністративного розсуду.....	451
13.8. Висновки.....	452
Література.....	452

Глава 14. Електронне урядування	455
14.1. Поняття електронного урядування	455
14.1.1. Право на інформацію як основа інституту електронного урядування	455
14.1.2. Поняття «електронне урядування»	457
14.1.3. Розмежування понять «електронне урядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний уряд», «електронний парламент»	457
14.1.4. Значення електронного урядування для громадськості	458
14.2. Становлення електронного урядування в Україні	459
14.2.1. Започаткування електронного урядування в Україні	459
14.2.2. Нормативно-правове забезпечення електронного урядування	460
14.2.3. Характеристика окремих нормативних актів з питань електронного урядування	462
14.2.4. Етапи розвитку електронного урядування	465
14.2.5. Моделі електронного урядування	466
14.3. Недоліки сучасної системи електронного урядування та шляхи їх усунення	467
14.3.1. Напрямки вирішення існуючих проблем у сфері запровадження в Україні електронного урядування	468
14.3.2. Тенденції подальшого становлення електронного урядування в Україні	470
<i>Література</i>	471

Розділ 5

Публічне майно

Глава 15. Адміністративно-правовий режим публічного майна	472
15.1. Розуміння категорії «публічне майно»	472
15.2. Виникнення, зміна та припинення режиму публічного майна	478
15.3. Види публічного майна	484
15.3.1. Публічне майно загального користування	488
15.3.2. Майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації	491
15.3.3. Майно державних і комунальних підприємств, організацій, закладів, фондів	493
15.3.4. Публічні грошові кошти як вид публічного майна	496
15.4. Використання публічного майна та розпорядження ним	503
15.5. Права та обов'язки приватних осіб щодо публічного майна	507
15.6. Відчуження публічного майна	513

Розділ 6

Позасудовий контроль за діяльністю (рішеннями) публічної адміністрації

Глава 16. Позасудовий контроль за діяльністю публічної адміністрації: поняття, види, правова характеристика. Прокурорський нагляд	517
16.1. Види позасудового контролю за діяльністю публічної адміністрації	517
16.1.1. Парламентський контроль	520
16.1.2. Внутрішній адміністративний контроль	524
16.1.3. Контроль з боку Президента України	526
16.1.4. Контроль з боку органів місцевого самоврядування (муніципальний контроль)	527
16.1.5. Громадський контроль	528
16.1.6. Прокурорський нагляд	532
16.2. Звернення громадян як засіб забезпечення законності діяльності публічної адміністрації. Адміністративне оскарження	533
16.2.1. Право на звернення громадян	533
16.2.2. Форми звернення громадян	535
Література	542
Алфавітно-предметний покажчик	544

3-14 **Загальне адміністративне право** : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. — К. : Юрінком Інтер, 2015. — 568 с.
ISBN 978-966-667-624-8

Підручник розкриває зміст основних положень Загального адміністративного права, представлених теоретичними концепціями, адміністративно-правовими нормами та інститутами. У своїй побудові підручник орієнтовано на сучасні європейські підходи до викладу навчального матеріалу із Загального адміністративного права. Вагоме місце приділено аналізу сучасної адміністративно-правової доктрини та правозастосовної практики.

Для студентів, аспірантів та викладачів вищих навчальних закладів, широкого кола читачів, які цікавляться питаннями Загального адміністративного права.

УДК 342.9(477)(075.8)
ББК 67.9(4Укр)401я73