

# **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО**

**Навчальний посібник  
для здобувачів вищої освіти**

*Видання 2-ге, доповнене та перероблене*

Харків  
«Право»  
2017

УДК 342.9  
ББК 67.9(4УКР)301я73  
А31

Колектив авторів:

*Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй, Н. П. Матюхіна, О. Б. Червякова, І. В. Бойко, Н. Б. Писаренко, Д. В. Лученко, О. Т. Зима, О. М. Соловійова, В. А. Сьоміна, І. Г. Ігнатченко, Я. С. Рябченко, С. А. Федчишин, О. О. Марченко, М. С. Ковтун, Д. О. Біленська, І. М. Балакарева, Я. С. Зелінська, В. О. Спасенко, М. І. Белікова, О. Д. Сидельніков*

**Адміністративне право** : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / А31 [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін.]. – Вид. 2-ге, допов. та перероб. – Харків : Право, 2017. – 184 с.

ISBN 978-966-937-310-6

Навчальний посібник «Адміністративне право» підготовлений відповідно до програми навчальної дисципліни «Адміністративне право» та розрахований на здобувачів вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Бакалавр».

**УДК 342.9**  
**ББК 67.9(4УКР)301я73**

ISBN 978-966-937-310-6

© Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В.  
та ін., 2017  
© Оформлення. Видавництво «Право»,  
2017

## ══════ ПЕРЕДМОВА

Адміністративне право є однією з фундаментальних навчальних дисциплін юридичних вищих навчальних закладів. Вивчення курсу адміністративного права набуває особливого значення і у зв'язку із закріпленням у Конституції України світових та європейських стандартів управлінської моделі, розширення прав і свобод людини та громадянина у сфері публічного управління.

Метою курсу адміністративного права є вивчення та засвоєння студентами-юристами основних понять, інститутів, принципів та джерел адміністративного права.

У посібнику стисло викладено повний курс адміністративного права, висвітлено порядок здійснення державного управління, його основні риси, функції, форми і методи, надано поняття, особливості та види адміністративно-правових норм, поняття, основні риси та види адміністративно-правових відносин. Містяться основні положення щодо: сутності виконавчої влади, її співвідношення з державним управлінням та адміністративним правом, суб'єктів адміністративного права, адміністративної відповідальності, адміністративного процесу, адміністративної юстиції та адміністративного судочинства в Україні, законності і дисципліни в державному управлінні, адміністративно-правових режимів. Розглянуто питання організаційно-правових засад управління економікою, соціально-культурною сферою та адміністративно-політичною діяльністю.

Посібник підготовлено з урахуванням нового законодавства України, нових підходів у регулюванні управлінських відносин, висвітлено засади законодавчого забезпечення державного управління.

## 1. Адміністративне право як галузь права, його предмет

Для визначення кола відносин, що формують предмет адміністративного права, слід виходити з тих задач, які виконують норми галузі «Адміністративне право». Норми адміністративного права є юридичним регулятором діяльності, що має назву «державне управління».

1. **Державне управління** – це юридично владна діяльність що здійснюється системою спеціально утворених органів виконавчої влади з метою регулювання різноманітних суспільних процесів та приведення їх до вимог, закріплених у нормативно-правових актах. Законодавчою основою такої діяльності є норми, які, переважно, відносяться до норм адміністративного права. Фактично, державне управління є формою зовнішнього вияву виконавчої влади. Однак за змістом таке управління не завжди збігається з виконавчою владою, оскільки його здійснюють і за межами системи органів виконавчої влади. (Наприклад, держава може делегувати органам місцевого самоврядування, іншим недержавним утворенням державно владні управлінські функції, про що – нижче).

Таким чином, *норми адміністративного права регулюють відносини, що виникають у процесі як реалізації виконавчої влади, так і здійснення державного управління за межами цієї гілки влади.*

2. В Україні управлінські функції здійснюють не тільки державні органи. Так, у ч. 3 ст. 143 Конституції встановлено, що органам місцевого самоврядування законом можуть делегуватися повноваження органів виконавчої влади. Зазначене конституційне положення конкретизовано і деталізовано в тексті Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», окремі статті якого містять переліки відповідних делегованих повноважень. Крім того, зазначені функції можуть надаватися і деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, Законом України від 22 червня 2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону вповноважені застосовувати примусові заходи, спрямовані на припинення протиправних діянь, складати протоколи про адміністративні правопорушення тощо).

Отже, до предмету адміністративного права слід включити й суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням недержавними суб'єктами делегованих їм державою повноважень.

3. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься чіткий перелік як власних (самоврядних), так і делегованих повноважень органів виконавчої влади, які покладаються на виконавчі органи місцевого самоврядування. Зіставляючи ці повноваження, можна відзначити майже повну відсутність принципової різниці між ними. Так, реалізуючи як власні, так і делеговані повноваження, в яких зафіксовано загальносуспільний інтерес, такі органи впливають на різноманітні процеси, що відбуваються на певній території, в тому числі шляхом прийняття рішень, забезпечених примусовою силою держави. Метою такого впливу є створення сприятливих умов для втілення у життя законів, реалізації громадянами своїх прав і свобод, нормального функціонування суб'єктів господарювання.

Таким чином, зміст управлінських відносин, що виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, однорідний із відносинами управління з боку держави, а тому також потребують адміністративно-правового врегулювання.

4. Одним із видів юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність. В Україні питання накладення стягнень за адміністративні правопорушення можуть вирішуватися уповноваженими на те органами, а також судами (суддями). Останні, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, керуються нормами адміністративного права.

Отже, суспільні відносини, що виникають у зв'язку із судовим розглядом справ про адміністративні правопорушення, є також складником предмета адміністративного права.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що **предмет адміністративного права** складають суспільні відносини управлінського характеру, які виникають з метою реалізації завдань і функцій держави, забезпечення прав і законних інтересів громадян, утворення нормальних умов для функціонування суспільства і держави. Такі відносини пов'язані із: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів

*місцевого самоврядування; 4) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) розглядом судами справ про адміністративні правопорушення.*

## ==== 2. Поняття і основні риси державного управління

**Державне управління** – це юридично владна діяльність що здійснюється системою спеціально утворених органів виконавчої влади з метою регулювання різноманітних суспільних процесів та приведення їх до вимог, закріплених у нормативно-правових актах. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюються спеціальні органи (встановлюються посади в системі органів державної служби), що діють у рамках законів та в межах визначених для них повноважень.

Виконавча діяльність є основним призначенням державного управління і становить першу, найбільш важливу його сторону. Разом з тим для безпосереднього управління економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю характерною є розпорядча діяльність, яка являє собою другу сторону державного управління. Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади виявляється у відносинах влади і підпорядкування, координації, регулювання, наданні суб'єктам, що її здійснюють, юридично-владних повноважень.

Як самостійній формі державної діяльності державному управлінню притаманні **характерні риси**, що впливають із його природи – здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень:

а) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найбільш важливі сторони життя держави та суспільства;

б) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність);

в) юридично-владний, розпорядчий характер;

г) організаційний зміст, за допомогою якого досягаються регулювання і координація спільної праці людей;

- г) активність і цілеспрямованість, оскільки воно має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального та адміністративно-політичного будівництва;
- д) безперервне і постійне здійснення.

### **3. Сутність виконавчої влади, її співвідношення з державним управлінням та адміністративним правом**

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Однак це не свідчить про відмову від терміна «державне управління» чи «управління державними справами» (наприклад, ч. 1 ст. 38 Конституції). Термін «державне управління» широко використовується як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі та законодавстві. Використання терміна «виконавча влада» пов'язане передусім з переходом до поділу єдиної державної влади (відомою мірою умовно) на три гілки влади – законодавчу, виконавчу та судову згідно з функціонально-компетенційною спеціалізацією. Три гілки єдиної державної влади характеризуються відповідною самостійністю, кожна уособлюють (персоніфікують) конкретні, відповідні суб'єкти, що її здійснюють, але зміст їх діяльності спрямований на вирішення як єдиним механізмом з внутрішнім розподілом функцій загальноносупільних завдань.

Сутність виконавчої влади зводиться до того, що:

1. Виконавча влада є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні – атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади, і здійснюється поряд із законодавчою і судовою, тісно з ними взаємодіючи.

2. Виконавча влада є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабах. На неї покладається найбільша частина загальнодержавних функцій.

3. Виконавча влада має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляється в її можливостях впливати на

поведінку і діяльність людей, їх об'єднань, праві і можливостях підпорядковувати собі волю інших.

4. Виконавча влада здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а тільки на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи. На рівні району в місті є судові органи, в той же час відсутні органи виконавчої влади (державного характеру), крім міст Києва та Севастополя. Немає їх і на рівні села, селища, міста. Управління на цьому рівні здійснюють органи місцевого самоврядування.

5. Виконавча влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки остання є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості.

6. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділеними виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів – виконавчої влади – здійснюються державне управління, виконавча та розпорядча діяльність.

При розгляді співвідношення виконавчої влади і державного управління слід виходити з того, що категорія «виконавча влада» є політико-правовою, а категорія «державне управління» – організаційно-правовою. Єдине, що їх об'єднує, – це виконавча спрямованість.

Державне управління за своїм призначенням являє собою вид державної діяльності, в рамках якої реалізується один із напрямків державної влади. Це повністю відповідає системі поділу влади, оскільки кожна гілка єдиної державної влади реалізує свої повноваження через діяльність відповідних суб'єктів.

Виконавча влада одержує реальний характер у діяльності відповідних ланок державних органів та їх апарату, що дістали назву органів виконавчої влади, але, як і раніш, продовжують здійснювати управлінську діяльність і по суті виступають органами державного управління. Елементами державного управління є виконавча та розпорядча діяльність, спрямована на реалізацію владних повноважень суб'єктів виконавчої влади. Відповідно всі суб'єкти виконавчої влади є ланками системи державного управління.



Отже, сутність проблеми співвідношення виконавчої влади і державного управління характеризується низкою чинників, що свідчать про те, що у деяких випадках вони мають як спільні риси, так і відрізняються за деякими важливими характеристиками. Так, виконавчу владу та державне управління здійснюють виконавчі органи. Однак до органів управління належить також адміністрація державного підприємства чи установи, яка не є органом виконавчої влади, бо інакше її слід було б включити до числа суб'єктів виконавчої влади, та ін. Разом з тим поняття «суб'єкт виконавчої влади» та «орган виконавчої влади» є тотожними.

Систему виконавчої влади становлять державні органи – суб'єкти виконавчої влади та організаційний механізм здійснення виконавчої влади як державного управління. При цьому державне управління слід розглядати ширше, ніж систему виконавчої влади, оскільки воно здійснюється не тільки органами, що входять до системи виконавчої влади, а й іншими, які не є органами виконавчої влади (адміністрація державних підприємств та установ, керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, органи міністерств та відомств на місцях та ін.).

Тісні взаємозв'язки виконавчої влади та державного управління як різновиду соціального управління поєднують в одне ціле і таке явище, як адміністративне право, оскільки його формування як самостійної галузі права традиційно пов'язується з державним управлінням. Адміністративне право виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами в суспільстві. Межі адміністративно-правового регулювання пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади, охоплюють суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері державної діяльності з керівництва економікою, соціальною сферою і культурою, адміністративною діяльністю. В деяких випадках адміністративно-правове регулювання поширюється на внутрішньоорганізаційну діяльність інших державних органів та зовнішньоорганізаційні відносини органів виконавчої влади з громадянами, недержавними формуваннями (громадськими організаціями, партіями).

При здійсненні виконавчої влади відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів, за допомогою яких

держава активно впливає на суспільні процеси. Адміністративне право органічно пов'язане з виконавчою владою як важливий інструмент її реалізації та галузь права, що створює правові засади її функціонування. Через відносини з органами державного управління (їх посадовими особами) громадяни мають можливість дійсно скористатися конституційними положеннями про пріоритетність їх прав і свобод. Адміністративне право є галуззю публічного права, регулює управлінські відносини в галузі публічної влади, а саме ті з них, участь у яких беруть громадяни (їх об'єднання), органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Адміністративно-правові норми застосовуються при реалізації делегованих державою відповідним суб'єктам повноважень та у внутрішньоорганізаційній діяльності не тільки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а й усіх державних органів, адміністрації державних підприємств, установ і організацій. Ефективність управлінської діяльності якраз і створює необхідні умови для належної реалізації та захисту прав і свобод громадян, забезпечує виконання покладених на них обов'язків.

Адміністративне право розглядається як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління. Його основу становить адміністративне законодавство, що є складовою частиною (елементом) всього законодавства України. Під **адміністративним законодавством** розуміється *система правових актів, правових приписів, у яких знаходять свій зовнішній вияв адміністративно-правові норми*. Воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише ті, що стосуються управлінської діяльності (виконавчої та розпорядчої).

Отже, згідно з наведеним **виконавча влада в механізмі поділу влади представлена органами виконавчої влади. Державне управління здійснюється в рамках цієї системи та іншими державними органами, не названими в Конституції України виконавчими, і виявляється у діяльності різних ланок державного апарату. Основне його призначення – виконавча і розпорядча діяльність у межах, передбачених адміністративним правом, приписами (нормами), що складають адміністративне законодавство.**

## 4. Метод і система адміністративного права

Метод адміністративного права, тобто спосіб впливу норм цієї галузі на суспільні відносини, можна охарактеризувати, з'ясувавши такі обставини: 1) яке правове становище займає кожен з учасників відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами; 2) на підставі яких юридичних фактів виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини; 3) як визначають і захищають права та обов'язки суб'єктів зазначених відносин.

Учасниками суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права, здебільшого є суб'єкти, які перебувають у стані влади і підпорядкування. Адже у таких відносинах, з одного боку, наділений владними повноваженнями орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, інший уповноважений суб'єкт, а з другого, – громадянин або суб'єкт господарювання, які, безумовно, мають певні нормативно закріплені права. Втім ці права не дозволяють їм ігнорувати законні вимоги іншої сторони.

Роль юридичних фактів, на підставі яких виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини, найчастіше відіграють правові акти управління, які приймають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші уповноважені суб'єкти в односторонньому порядку і містять приписи, обов'язкові до виконання, а іноді й забезпечені примусовою силою держави.

Права та обов'язки учасників суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права, визначаються нормативними актами і не можуть змінюватися на їх розсуд.

Норми адміністративного права фіксують різні способи захисту прав громадян – від оскарження незаконної діяльності в адміністративному порядку до звернення до суду. Це, безперечно, ознака нового адміністративного права, яке має за мету гарантування прав людини і встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи і держави.

На підставі наведеного можна зробити висновок про те, що *метод адміністративного права базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин, а це є ознакою так званого імперативного методу регулювання (або методу владних приписів).*