

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

**Навчальний посібник
для здобувачів вищої освіти**

Видання 4-те, доповнене та перероблене

Харків
«Право»
2019

УДК 342.9(477)(075)

A31

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

Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти /
A31 [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін.]. – Вид. 4-те, допов. та
перероб. – Харків : Право, 2019. – 186 с.

ISBN 978-966-937-704-3

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(477)(075)

© Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В.
та ін., 2017

© Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В.
та ін., доповнення та переробка, 2019

© Оформлення. Видавництво «Право»,
2019

ISBN 978-966-937-704-3

══════ 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, розштрнення 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 в регулюванні управлінських відносин, висвітлені засади законодавчого забезпечення державного управління.

1. Адміністративне право як галузь права, його предмет

Адміністративне право – галузь права (сукупність правових норм), що з метою реалізації завдань і функцій держави регулює суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень.

Адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою норм якої держава регулює однорідні суспільні відносини у сфері державного управління (публічного адміністрування)¹. Адміністративному праву належить особлива роль у механізмі правового впливу. Воно виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами у суспільстві. Адміністративне право відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурою.

Предмет адміністративного права складає *широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління (публічного адміністрування)*.

Останнім часом в науці адміністративного права панує думка, що предметом адміністративного права є не тільки управлінська діяльність, що виявляється у керуючому (часто із використанням примусових заходів) впливі суб'єктів влади на поведінку об'єктів управління (фізичних і юридичних осіб). До предмету відноситься і «публічно-сервісна» діяльність, яка також ґрунтується на нормативних положеннях і має за мету забезпечувати реалізацію громадянами своїх прав у сфері державного управління (публічного адміністрування). (Дів., наприклад: Закон України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги»).

Адміністративному праву притаманні певні межі правового регулювання – це *сфера діяльності виконавчих та розпорядчих органів, тобто суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері*. Вони виникають, розвиваються та припиняються між: ви-

¹ Про співвідношення термінів «державне управління» та «публічне адміністрування» див. п. 2 посібника. У цьому ж розділі ми поставимо між ними знак рівняння.

щими і нижчими органами виконавчої влади; органами виконавчої влади і підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями (управлінська вертикаль); органами виконавчої влади, які не пов'язані між собою безпосередньо підпорядкованістю (наприклад, між Міністерством охорони здоров'я України і Міністерством освіти і науки України – управлінська горизонталь); органами управління і органами громадських організацій (між районною державною адміністрацією і громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону); органами виконавчої влади і громадянами (між районним відділом внутрішніх справ і громадянином, який притягається до адміністративної відповідальності за адміністративний проступок).

Управлінські відносини можуть складатися у процесі внутрішньоорганізаційної діяльності управлінського характеру інших державних органів, їх посадових осіб. Наприклад, прокурор області керує роботою міських і районних прокурорів, здійснює контроль за виконанням покладених на них повноважень і т. ін. Однак ця діяльність прокурора є допоміжною щодо основної, оскільки вона спрямована на забезпечення умов для здійснення прокуратурою України покладених на неї завдань. Те ж стосується і внутрішньоорганізаційної діяльності судових органів як допоміжну відносно правосуддя.

Специфічні управлінські відносини, що виникають у системі громадських організацій (наприклад, між членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону та громадянином – правопорушником, протиправні дії якого члени громадського формування припиняють та за фактом вчиненого правопорушення складають щодо порушника протокол про адміністративне правопорушення). Очевидно, що повноваження такого роду реалізуються за межами внутрішньої діяльності недержавних утворень та носять зовнішній характер.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що **предмет адміністративного права складають суспільні відносини, які виникають під час здійснення повноважними органами (як державними так і не державними) виконавчо-розпорядчої діяльності (державного управління), з метою реалізації задач і функцій держави, захисту прав громадян, створення належних умов для функціонування суспільства і держави. Такі відносини пов'язані із: 1) зовнішньою**

управлінською (у тому числі сервісною) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів (органів прокуратури, судових та ін. державних органів); 3) управлінською (у тому числі сервісною) діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих їм органами виконавчої влади повноважень; 5) застосування заходів адміністративного примусу та їх оскарження у судовому та позасудовому порядку; 5) розглядом судами справ про адміністративні правопорушення.

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

Державне управління – самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, здійснюється особливою групою державних органів (органів виконавчої влади, їх посадових осіб) щодо практичної реалізації завдань та функцій держави в процесі повсякденного і безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Основними зовнішніми проявами державного управління є виконавча та розпорядча діяльність.

Виконавча діяльність (реалізація поставлених задач) є основним призначенням державного управління. Разом з тим, для того, щоб органи, які здійснюють управлінську діяльність могли здійснювати поставлені перед ними задачі, вони наділені розпорядчими повноваженнями (постановка задач підпорядкованим структурам, контроль, корегування та ін.). Така діяльність являє собою другу сторону державного управління.

Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади – це відносини влади і підпорядкування, координації, регулювання, здійснення юридично-владних повноважень.

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.

Останнім часом в науці адміністративного права з'явився відносно новий, термін – «**публічне адміністрування**» (або ж «**публічне управління**»). На думку деяких науковців він має прийти на зміну терміну «державне управління», як такий, що свідчить про «людино-центриську» спрямованість сучасного адміністративного права.

Насправді ж обидва терміни вказують на управлінську сутність структур, які здійснюють таке управління. Термін «державне управління» говорить про управлінську діяльність органів виконавчої влади, термін «публічне адміністрування (управління)» дещо ширший за попередній і включає управлінську діяльність не тільки органів виконавчої влади, а й органів місцевого самоврядування, інших недержавних структур, яким держава делегує владні управлінські повноваження.

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, тощо.

===== 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 умовного) 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 загальносуспільних 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'єднать, 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 поєднує 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 управ-

ління. 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