

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

**Навчальний посібник
для здобувачів вищої освіти**

*Видання 6-те, доповнене та перероблене.
З опорою на законодавство станом на 1 квітня 2021 р.*

Харків
«Право»
2021

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. Марчен-
ко, М. С. Ковтун, Д. О. Біленська, І. М. Балакарьова, Я. С. Зелінська, В. О. Спа-
сенко, М. І. Белікова*

Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти /
А31 [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін.]. – Вид. 6-те, допов. та
перероб. З опорою на законодавство станом на 1 квіт. 2021 р. – Харків :
Право, 2021. – 196 с.

ISBN 978-966-998-202-5

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

Може використовуватись також для підготовки до складання тестів із ЗНО
при вступі в магістратуру.

Попереднє (5-те) видання побачило світ у 2020 році.

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, 2021

© Видавництво «Право», оформлення,
2021

ISBN 978-966-998-202-5

==== **Передмова**

Адміністративне право є однією з фундаментальних навчальних дисциплін закладів вищої освіти юридичних профілів. 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 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 задач і 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). (Див., 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*

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

ся у цій сфері. Вони виникають, розвиваються та припиняються між: вищими 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 безпосередньою підпорядкованістю (наприклад, між Міністерством охорони здоров'я України і Міністерством освіти і науки України – управлінська горизонталь); органами управління і органами громадських організацій (наприклад, між районною державною адміністрацією і громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону); органами виконавчої влади і громадянами (наприклад, між районним відділом управління Міністерства внутрішніх справ і громадянином, який притягається до адміністративної відповідальності за адміністративний проступок).

Управлінські відносини складаються і у процесі внутрішньоорганізаційної діяльності управлінського характеру інших державних органів, їх посадових осіб. Наприклад, прокурор області керує роботою підпорядкованих йому 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 «зовнішніх» 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; 6) 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 через діяльність 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»

ня» 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, кожен уособлюють (персоніфікують) конкретні, відповідні суб'єкти, що її здійснюють, але зміст їх діяльності спрямований на вирішення загальносуспільних завдань і є єдиним механізмом з внутрішнім розподілом функцій.

Сутність виконавчої влади зводиться до того, що:

1. Виконавча влада є відносно самостійною гілкою 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 «прикладних» загальнодержавних функцій.

3. Виконавча влада має державно-правову природу, органи, що її представляють наділені владними повноваженнями, що виявляється в їх можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, громадських об'єднань, в їх 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 і частково на місцевому (обласні, районні місцеві державні адміністрації, міст Києва та Севастополя). На рівні міст, району в місті, селах та селищах відсутні органи виконавчої влади. 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, наділених виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої 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 зовні проявляється у діяльності відповідних ланок державних органів та їх апарату, що дістали назву органів виконавчої влади. Не зважаючи на назву «органи виконавчої влади» вони здійснюють управлінську діяльність і по суті виступають органами 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 низкою важливих характеристик. 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. Разом з тим поняття «суб'єкт виконавчої влади» та «орган виконавчої влади» є тотожними.

Систему виконавчої влади становлять тільки державні органи – суб'єкти виконавчої влади. При цьому державне управління (вид діяльності) не слід ототожнювати з системою виконавчої влади (органами, які здійснюють цей вид діяльності). Державне ж управління здійснюється не тільки органами, що входять до системи виконавчої влади, а й іншими, які не є органами виконавчої влади (наприклад, адміністрація державних підприємств, організацій та установ, що

належать до сфери управління міністерств, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, яким держава делегувала частку своїх управлінських повноважень).

Тісні взаємозв'язки виконавчої влади та державного управління як різновиду соціального управління поєднує в одне ціле 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 сфері державної діяльності з керівництва економікою, соціальною сферою і культурою, адміністративною діяльністю. Адміністративно-правове регулювання поширюється і на внутрішньоорганізаційну діяльність інших державних органів, на зовнішньоорганізаційні відносини органів виконавчої влади з громадянами, юридичними особами (стосовно питань управління), регулює зовнішню діяльність деяких недержавних формувань (громадських організацій, об'єднань громадян) тоді, коли держава делегує їм частку своїх управлінських повноважень.

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 реалізувати свої конституційні права і свободи. 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

Передмова	3
1. Адміністративне право як галузь права, його предмет	4
2. Поняття і основні риси державного управління	6
3. Сутність виконавчої влади, її співвідношення з державним управлінням та адміністративним правом	7
4. Метод і система адміністративного права	11
5. Зв'язок адміністративного права з іншими галузями українського права	13
6. Поняття та особливості адміністративно-правових норм	15
7. Види адміністративно-правових норм	16
8. Джерела адміністративного права	17
9. Систематизація адміністративного права та її особливості	18
10. Поняття, основні риси та види адміністративно-правових відносин	20
11. Адміністративно-правовий статус громадян України	22
11 ¹ . Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні	24
12. Звернення громадян, їх види	27
12 ¹ . Порядок розгляду звернень громадян згідно з Законом України «Про звернення громадян»	29
13. Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань і політичних партій	32
14. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади	36
15. Види органів виконавчої влади	38
16. Поняття системи органів виконавчої влади та принципи її побудови	40
17. Компетенція та форми діяльності Кабінету Міністрів України	42
18. Міністерства в системі центральних органів виконавчої влади	44
19. Інші центральні органи виконавчої влади, їх види	47
20. Повноваження і форми діяльності місцевих державних адміністрацій	49
21. Публічна служба: поняття та види	51
22. Державна служба в системі публічної служби	53

23. Принципи державної служби в Україні	55
24. Законодавчі основи державної служби в Україні	56
25. Поняття та види державних службовців	58
26. Вступ на державну службу	59
27. Просування державного службовця по службі	62
28. Припинення державної служби	63
29. Обмеження державних службовців	66
30. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців	68
31. Поняття та види функцій публічного адміністрування	71
32. Поняття форм державного управління, їх види	73
33. Поняття та значення правових актів державного управління	74
34. Класифікація актів державного управління та їх дія	76
35. Нормативний акт: поняття, ознаки та вимоги	77
36. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності	79
37. Вимоги, що ставляться до актів державного управління, наслідки їх недотримання	81
38. Поняття адміністративно-правових методів, їх види	82
39. Адміністративний розсуд в діяльності органів виконавчої влади	84
40. Поняття та ознаки адміністративних послуг	86
41. Адміністративний (позасудовий) примус, види його заходів	88
42. Адміністративно-попереджувальні заходи, їх види та суть	89
43. Заходи адміністративного припинення, їх види та суть	91
44. Поліцейські заходи: поняття та види	93
45. Поняття й основні риси адміністративної відповідальності	96
46. Законодавча основа, завдання, система і чинність законодавства України про адміністративні правопорушення	97
47. Адміністративне правопорушення: поняття та склад	101
48. Суб'єкти адміністративних правопорушень	106
49. Особливості відповідальності неповнолітніх у віці від 16 до 18 років	107
50. Відповідальність військовослужбовців за вчинення адміністративних правопорушень	108
51. Особливості адміністративної відповідальності посадових осіб	109
52. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил	110
53. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність	113
54. Мета адміністративних стягнень, їх види	114

55. Попередження та штраф як адміністративні стягнення.....	115
56. Оплатне вилучення і конфіскація предметів як адміністративні стягнення.....	118
57. Позбавлення спеціального права, наданого громадянинуві як вид адміністративного стягнення	120
58. Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю	122
59. Громадські, виправні та суспільно корисні роботи як адміністративні стягнення.....	124
60. Адміністративний арешт.....	126
61. Арешт з утриманням на гауптвахті	128
62. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх.....	129
63. Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення.....	130
64. Обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення.....	133
65. Строки накладення адміністративних стягнень.....	134
66. Адміністративний процес: зміст, загальні риси, особливості	135
67. Структура адміністративного процесу та характеристика окремих видів проваджень.....	136
68. Поняття, ознаки та види адміністративної процедури.....	138
69. Поняття, завдання та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення.....	142
70. Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення.....	144
71. Дисциплінарне провадження: завдання, стадії, особливості.....	146
72. Адміністративна юрисдикція: поняття та загальні риси.....	150
73. Адміністративна юстиція: поняття, моделі та особливості становлення в Україні	152
74. Адміністративне судочинство в Україні: завдання та принципи	154
75. Юрисдикція адміністративних судів	157
76. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.....	159
77. Протокол про адміністративне правопорушення.....	161
78. Розгляд справ про адміністративні правопорушення	163
79. Структура та зміст постанов по справах про адміністративні правопорушення.....	165
80. Оскарження постанов по справі про адміністративні правопорушення.....	168

81. Набрання постановою судді у справі про адміністративне правопорушення законної сили та перегляд постанови	170
82. Особливості виконання постанов про накладення окремих видів адміністративних стягнень	172
83. Правове становище і повноваження адміністративних комісій	174
84. Справи про адміністративні правопорушення, підвідомчі районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судам (суддям)	175
85. Способи забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні: загальна характеристика	176
86. Контроль у державному управлінні: поняття, зміст та види	178
87. Поняття і види адміністративно-правових режимів	182
88. Організаційно-правові засади управління економікою.	184
89. Організаційно-правові засади управління соціально-культурною сферою	187
90. Організаційно-правові засади управління адміністративно-політичною діяльністю	189

Навчальне видання

Битяк Юрій Прокопович
Гарашук Володимир Миколайович
Зуй Валентина Василівна та ін.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

**Навчальний посібник
для здобувачів вищої освіти**

*Видання 6-те, доповнене та перероблене.
З опорою на законодавство станом на 1 квітня 2021 р.*

Видається в авторській редакції

Комп'ютерна верстка *А. Т. Гринченка*

Підписано до друку 16.04.2021.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Папір газетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 11,39. Обл.-вид. арк. 9,88. Вид. № 2769.
Тираж 100 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
вул. Чернишевська, 80а, Харків, 61002, Україна
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено в друкарні ФОП Дуюнова Л. М.
Тел. (057) 717-28-80