ЗМІСТ

Адміністративне право. Навчальний посібник для здобувачів вищої освіти

Подивитись анотацію та купити на **jurkniga.ua**

Анотація

Навчальний посібник підготовлений відповідно до програми навчальних дисциплін «Адміністративне право» та розрахований на здобувачів вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем «бакалавр», «магістр». Може використовуватись при підготовці до складання тестів із ЗНО та ЄДКІ.

Попереднє (6-те) видання побачило світ у 2021 р.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Навчальний посібник для здобувачів вищої освіти

Видання 7-ме, доповнене та перероблене
З опорою на законодавство станом на 1 травня 2023 р.

Харків
«Право»
2023

УДК 342.9(477)(075)
А31

Авторський колектив:

Ю. П. Битяк, І. М. Балакарєва, М. І. Бєлікова, І. В. Бойко, В. М. Гаращук, Ю. В. Георгієвський, Я. С. Зелінська, О. Т. Зима, В. В. Зуй, І. Г. Ігнатченко, Л. П. Коваленко, М. С. Ковтун, Д. В. Лученко, О. О. Марченко, В. В. Мартиновський, Ю. В. Мех, В. Я. Настюк, Н. Б. Писаренко, О. М. Соловйова, Х. В. Солнцева, В. О. Спасенко, В. А. Сьоміна, П. В. Редіна, Я. С. Рябченко, С. А. Федчишин, Р. В. Шаповал, С. В. Чирик

Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти /
А31 [Ю. П. Битяк, І. М. Балакарєва, М. І. Бєлікова та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука, Р. В. Шаповала]. – Вид. 7-ме, допов. та перероб. З опорою на законодавство станом на 1 трав. 2023 р. – Харків : Право, 2023. – 238 с.

ISBN 978-966-998-546-0

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

Може використовуватись при підготовці до складання тестів із ЗНО та ЄДКІ.

Попереднє (6-те) видання побачило світ у 2021 р.

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
© Битяк Ю. П., Балакарєва І. М., Бєлікова М. І. та ін., доповнення та переробка, 2023
© Видавництво «Право», 2023

ISBN 978-966-998-546-0

Передмова

Адміністративне право є однією з фундаментальних навчальних дисциплін закладів вищої освіти юридичного профілю. 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 адміністрування.

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

У посібнику стисло викладено повний курс адміністративного права, висвітлено порядок здійснення публічного адміністрування, його основні риси, функції, форми і методи (механізми), надано поняття, особливості та види адміністративно-правових норм, поняття, основні риси та види адміністративно-правових відносин. Містяться основні положення щодо: сутності публічного адміністрування, його співвідношення з державним управлінням, виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, поняття та характерних рис 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. Положення посібника стануть у нагоді й при опануванні курсу «Проблеми правозастосування».

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

1. Адміністративне право як галузь права, його предмет

Адміністративне право[1] – 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 та місцевого самоврядування (публічного адміністрування)[2], внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень, делегованих їм державою.

Адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою норм якої держава регулює однорідні суспільні відносини у сфері публічного адміністрування. 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 публічного адміністрування.

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 регулятором управління соціальними процесами в суспільстві.

Межі адміністративно-правового регулювання (предмета адміністративного права) пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади і охоплюють суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у сфері державної діяльності з керівництва економікою, со-

[1] Тут надано визначення адміністративному праву як галузі права, але адміністративне право можна розглядати і як науку (систему знать, наукових поглядів та уявлень про сутність і роль адміністративного права) та як навчальну дисципліну (систему знань, поглядів на адміністративне прав), що пропонується студентам юридичних вишів для вивчення.

[2] Про співвідношення термінів «державне управління», «місцеве самоврядування» та «публічне адміністрування» див. параграф 9 цього навчального посібника.

ціальною сферою і культурою, адміністративною діяльністю. Адміністративне право органічно пов'язане з виконавчою владою як важливий інструмент її реалізації та як галузь права, що створює правові засади її функціонування. Через відносини з органами публічного адміністрування (їх посадовими особами) громадяни мають можливість реалізувати свої конституційні права і свободи. Адміністративне право є галуззю публічного права, яке регулює управлінські відносини в галузі публічної влади, а саме ті з них, участь у яких беруть юридичні особи, громадяни (їх об'єднання), органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

Як уже було сказано, адміністративне право – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини управлінського характеру. Нормативну основу адміністративного права становить адміністративне законодавство, що є складовою частиною (елементом) 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).

Останнім часом у науці адміністративного права панує думка, що предметом адміністративного права є не тільки управлінська діяльність, що виявляється в керуючому (часто з використанням примусових заходів) впливі суб'єктів влади на поведінку об'єктів управління (фізичних і юридичних осіб). До предмета 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 «Про адміністративні послуги»).

Адміністративному праву притаманні певні межі правового регулювання – це сфера діяльності органів публічного адміністрування (вони виступають тут як виконавчі та розпорядчі органи), тобто суспільні відносини управлінського характеру, що складаються в 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 Мі-

ністерством охорони здоров'я України і Міністерством освіти і науки України − управлінська горизонталь); органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; органами виконавчої влади й 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 поліції і громадянином, який притягається до адміністративної відповідальності за адміністративний проступок), між органом місцевого самоврядування та громадянином (наприклад, щодо вирішення земельних питань).

Управлінські відносини складаються і в процесі здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності управлінського характеру інших державних органів або 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 лише на забезпечення умов для здійснення прокуратурою України покладених на неї «зовнішніх» завдань. Те ж стосується і внутрішньоорганізаційної діяльності судових органів як допоміжної 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, за фактом вчиненого правопорушення складаючи щодо порушника протокол про адміністративне правопорушення). Очевидно, що делеговані державою громадським організаціям повноваження такого роду реалізуються за межами «внутрішньої» діяльності недержавних утворень і носять «зовнішній» характер.

Підсумовуючи викладене, можна сказати, що **предмет адміністративного права** складають *суспільні відносини, які виникають під час здійснення повноважними органами (як державними, так і недержавними) публічного адміністрування, з метою реалізації задач і функцій держави, захисту прав громадян, створення належних умов для функціонування суспільства і держави. Такі відносини пов'язані з: 1) зовнішньою управлінською (у тому числі сервісною) діяльністю органів*

виконавчої влади та місцевого самоврядування; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів (органів прокуратури, судових та інших державних органів); 3) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих їм органами виконавчої влади повноважень; 4) застосуванням заходів адміністративного примусу та їх оскарженням у судовому й позасудовому порядку; 5) розглядом судами справ про адміністративні правопорушення;5) адміністративним судочинством[1].

2. Метод і система адміністративного права

Метод адміністративного права, тобто спосіб впливу норм цієї галузі на суспільні відносини, можна охарактеризувати, з'ясувавши такі обставини:

- яке правове положення займає кожен з учасників відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами;
- на підставі яких юридичних фактів виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини;
- як визначають і захищають права й обов'язки суб'єктів зазначених відносин.

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

[1] Низка науковців будуть заперечувати віднесення адміністративного судочинства до предмета адміністративного права. Тоді ми їх запитаємо: предметом якої галузі права вони бачать адміністративне судочинство? Це предмет цивільного права? Кримінального? Екологічного? Конституційного? Фінансового?.. Ні, це – предмет права адміністративного, і не потрібно «боятися» визнати специфічну форму вирішення управлінських питань за частину адміністративного права, оскільки сама форма не відміняє суті явища – управлінська діяльність. Це – інститут адміністративного права. Кодекс адміністративного судочинства України – частина адміністративного законодавства.

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

Права й 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 та встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави.

На основі наведеного можна зробити висновок, 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)**.

(Імперативний метод правового регулювання – це метод владних приписів, характерний для адміністративного права.)

Враховуючи різноманітність відносин, що складають предмет адміністративного права, у літературі звертається увага на наявність різних форм вияву імперативного методу зазначеної галузі права. Так, ***перша форма вияву*** стосується регулювання управлінських відносин між прямо підпорядкованими органами й посадовими особами. У даному випадку нормами фіксується обов'язок підпорядкованого органу (особи) виконувати розпорядження вищого органу (особи).

Інша форма вияву імперативного методу переважно властива відносинам, що виникають між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами та громадянами і юридичними особами. Такі відносини регламентовано нормами, що закріплюють гарантоване право фізичних і юридичних осіб вимагати від представників влади належного виконання управлінських функцій, оскільки діяльність останніх відіграє важливу роль у процесі реалізації цими особами своїх прав. Зазначеному праву кореспон-

дує обов'язок суб'єктів управління неухильно виконувати законні вимоги громадян і юридичних осіб.

Отже, ***остання форма вияву*** імперативного методу адміністративного права свідчить про якісно новий зміст відносин між державою та особою, який характеризується наявністю, по-перше, рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін і, по-друге, реальних можливостей громадян щодо юридичного захисту своїх прав у разі їх порушення.

У більшості випадків відносини, що становлять предмет адміністративного права, вимагають регламентації за допомогою засобів імперативного методу, оскільки виникають такі відносини, як правило, у зв'язку зі здійсненням державного управління. Однак поряд із засобами імперативного методу в адміністративному праві можуть застосовувати й засоби диспозитивного методу регулювання.

(Диспозитивний метод (метод координації), на відміну від імперативного метода, передбачає юридичну рівність учасників правовідносин і застосовується, як правило, в цивільному праві, але має місце в приватному адміністративному праві.)

Диспозитивний метод в адміністративному праві застосовується для встановлення правового статусу державних службовців і для здійснення ними посадових повноважень у сфері державного управління. Юридичним фактом у даному випадку, як правило, виступає договір.

Диспозитивний метод побудований на координації цілей та інтересів учасників суспільних відносин, їх рівності. Тому найчастіше засоби останнього використовують під час регламентації так званих горизонтальних адміністративно-правових відносин, що виникають між представниками влади й спрямовані на координацію їхніх зусиль для досягнення спільних результатів управлінської діяльності. Так, статтею 35 «Відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи й організації. Наведене законодавче положення фіксує право органів, уповноважених на здійснення управлінських функцій і не підпорядкованих один одному, самостійно й до-

бровільно з метою досягнення взаємовигідних результатів укладати певні угоди, створювати спільні органи та організації.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що під **методом адміністративного права** слід розуміти сукупність зафіксованих у нормах цієї галузі прийомів (засобів) впливу на суспільні відносини, що складають її предмет, застосування яких дозволяє створити належні умови для реалізації і захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства й держави.

Система адміністративного права – це сукупність адміністративно-правових норм та інститутів, об'єднаних єдиним предметом і методом, принципами й цілями та розташованих у певній логічній послідовності. Вона складається з двох частин – загальної та особливої.

Норми загальної частини адміністративного права мають універсальний характер і розраховані на застосування в усіх галузях і сферах функціонування органів виконавчої влади, інших уповноважених здійснювати управлінську діяльність суб'єктів. Ці норми закріплюють принципи здійснення державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; форми й методи управлінської діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування; спеціальні адміністративно-правові режими; засоби забезпечення законності й дисципліни у сфері управління, а також регламентують адміністративний процес і відповідальність за адміністративним правом.

Особливу частину адміністративного права складають норми, призначені для регулювання відносин, що виникають в окремих галузях управління. Ця частина об'єднує адміністративно-правові засади організації:

1) матеріального виробництва (управління економікою (або – народним господарством));

2) соціально-культурного будівництва;

3) адміністративно-політичної діяльності. Зазначені норми спрямовано на впорядкування суспільних відносин у певних сферах. Так, за допомогою норм першої групи регламентують відносини у сферах економіки, сільського господарства, будівництва й житлово-комунального господарства, комунікацій, використання та охорони природних ресурсів, торгівлі, фінансів тощо.

Відносини у сферах освіти, науки, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення регулюються нормами другої групи.

Норми третьої групи спрямовано на регламентацію відносин у сферах оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, юстиції, закордонних справ.

Приписи загальної і особливої частин взаємозалежні й представляють єдине ціле – систему адміністративного права. Це підтверджує той факт, що норми загальної частини застосовують до всіх інститутів особливої частини. Наприклад, загальні правила, що регулюють порядок підготовки, видання, набрання чинності й дію правових актів управління, реалізуються в усіх галузях (сферах) управління з урахуванням їх специфіки.

3. Зв'язок адміністративного права з іншими галузями українського права

Адміністративне право є складовою частиною системи українського права, яка характеризується єдністю і взаємозв'язком її окремих частин – галузей права. Разом із тим кожна галузь права регулює певний вид суспільних відносин, а тому має притаманні їй предмет і метод регулювання і практичне призначення.

Найбільш тісно адміністративне право пов'язане з конституційним правом України, норми якого слугують основою для всіх галузей права, у тому числі адміністративного. Конституційне право визначає систему і принципи публічного адміністрування і органів, що його здійснюють, їх місце і роль у загальній системі органів у державі, на основі яких адміністративне право встановлює організаційні засади побудови апарату відповідних структур, їхні статус і повноваження, компетенцію посадових осіб, взаємовідносини між різними ланками державних і недержавних інституцій, функції та обов'язки щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина тощо.

Предмет адміністративного права, як уже відмічалося, охоплює широке коло відносин, зміст яких об'єктивно потребує правового врегулювання за допомогою специфічних методів. Ця обставина дає змогу визначити адміністративне право як профілюючу галузь, що разом із кримінальним і цивільним правом утворює юридичну основу, обов'язкову частину очолюваної конституційним правом системи.

85. Поняття і види адміністративно-правових режимів 216
86. Звичайні та надзвичайні адміністративно-правові режими.....219
87. Дозвільно-ліцензійна діяльність в Україні 221
88. Організаційно-правові засади управління економікою 223
89. Організаційно-правові засади управління соціально-культурною сферою 227
90. Організаційно-правові засади управління адміністративно-політичною діяльністю 229

Навчальне видання

Битяк Юрій Прокопович,
Балакарєва Ірина Миколаївна,
Бєлікова Марина Іванівна та ін.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Навчальний посібник для здобувачів вищої освіти

Видання 7-ме, доповнене та перероблене З опорою на законодавство станом на 1 травня 2023 р.

Видається в авторській редакції

Коригування *П. О. Білоуса*

Комп'ютерна верстка *А. Т. Гринченка*

Підписано до друку 31.07.2023.
Формат 60×90/16. Папір газетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 14,9. Обл.-вид. арк. 13. Тираж 100 прим.
Вид. № 3176

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
вул. Чернишевська, 80, Харків, 61002, Україна
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, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011

Виготовлено у друкарні ТОВ «Промарт»,
вул. Весніна, 12, Харків, 61023, Україна
Тел. +38 (057) 717-28-80
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 5748 від 06.11.2017

Книги, які можуть вас зацікавити

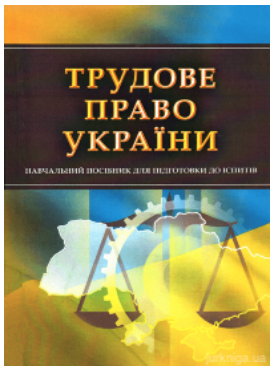
Адміністративне право України. Навчальний посібник для підготовки до іспитів

Кодекс України про адміністративні правопорушення

Кодекс законів про працю України

Закон України “Про охорону праці”

Закони України “Про оплату праці”, "Про колективні договори і угоди"



Трудове право України. Навчальний посібник для підготовки до іспитів

Перейти до галузі права
Адміністративне право

ЮРКНИГА
від теорії до практики

Перейти на сайт →