## Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Пабат Олександр Васильович**

УДК 342.7

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ГАРАНТІЇ**

**ПРАВ ТА СВОБОД ГРОМАДЯН**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

**ХАРКІВ – 2008**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, МВС України.

***Науковий керівник:*** доктор юридичних наук, професор

**Матюхіна Наталія Петрівна,**

Національна юридична академія

України імені Ярослава Мудрого,

професор кафедри адміністративного

права.

***Офіційні опоненти:*** доктор юридичних наук, професор

**Пєтков Валерій Петрович**,

Харківський національний університет

внутрішніх справ, проректор –начальник Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС;

кандидат юридичних наук, доцент

**Куліш Анатолій Миколайович,**

Сумський державний університет,

завідувач кафедри права.

Захист відбудеться 15 травня 2008 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 15 квітня 2008 року.

**Вчений секретар**

**спеціалізованої вченої ради О.М. Литвинов**

# ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Розвиток національного законодавства, що регулює адміністративні процедури, відбувається, в тому числі й через удосконалення адміністративно-процесуальних норм, оскільки ефективність адміністративних процедур залежить не тільки від встановлення та закріплення матеріальних адміністративних норм, а й від існування ефективного механізму їх реалізації. Частиною цього механізму є адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян. На сьогоднішній день чинне законодавство в частині регулювання адміністративних процедур має багато недоліків та прогалин. Серед великої кількості нерозв’язаних проблем особливе місце посідають проблеми гарантування прав та свобод громадян і окремо – реалізації адміністративно-процесуальних гарантій.

Сучасний стан гарантованості прав та свобод громадян, а також стан чинного адміністративного законодавства щодо закріплення адміністративно-процесуальних гарантій потребують їх критичного аналізу, результатом якого мають бути пропозиції з удосконалення системи адміністративно-процесуальних гарантій та розв’язання існуючих у цій сфері проблем.

Адміністративна реформа потребує наукових досліджень з питань реформи державного управління і відповідного законодавства, що обумовлює актуальність даної роботи. Що ж стосується адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, то їх належне закріплення в українському адміністративному законодавстві може сприяти становленню всебічно розвинутої системи захисту людини від сваволі влади в рамках державного механізму.

Таким чином, необхідність гарантування прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з адміністративними органами, удосконалення правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності адміністративних органів у контексті переосмислення концепції відносин держави і людини, недостатня розробленість відповідних теоретичних положень, низка організаційно-правових проблем у забезпеченні прав та свобод громадян при здійсненні адміністративних проваджень обумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

**Зв’язок з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п.п. 1.1.5, 1.1.6, 1.1.10 Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004 – 2009 рр., затверджених наказом МВС України № 755 від 05 липня 2004 р., та п.п. 3.1, 3.2, 3.3 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2006 – 2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 12 грудня 2005 р.

Дослідження спрямоване на забезпечення реалізації заходів адміністративної реформи, передбачених Указом Президента України „Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” № 810/98 від 22 липня 1998 р. Насамперед, заходів науково-просвітницького забезпечення адміністративної реформи, що передбачає проведення науково-теоретичних і прикладних досліджень, які б сприяли поліпшенню законодавчого регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами, та упорядкування процедури розгляду адміністративних справ у окремому Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних здобутків, чинного законодавства України, узагальнення практики його реалізації з’ясувати сутність адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, визначити їхнє місце у механізмі реалізації прав та свобод громадян, дати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно було вирішити такі основні завдання:

* з’ясувати сутність і особливості адміністративно-правового статусу громадян;
* розкрити зміст та структуру адміністративно-процесуального механізму забезпечення прав та свобод громадян;
* визначити поняття адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян;
* здійснити класифікацію адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян;
* охарактеризувати як самостійну гарантію прав та свобод громадян наявність достатньої адміністративної процедури;
* з’ясувати сутність гарантій, що забезпечують динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян;
* визначити фактори, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ;
* здійснити аналіз зарубіжного досвіду реалізації прав та свобод громадян у державному управлінні;
* виробити рекомендації щодо удосконалення системи адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, які складаються з приводу забезпечення прав та свобод громадян у процесі діяльності адміністративних органів та їхніх посадових осіб.

*Предмет дослідження* становлять адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян.

*Методи дослідження.*Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, застосування яких спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати в єдності їх соціальний зміст і юридичну форму, здійснити системний аналіз адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян. У роботі використано також окремі методи наукового пізнання. Зокрема, за допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (розділи 1,2), визначено сутність, особливості та значення адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян (підрозділ 1.2). Порівняльно-правовий метод використано для розкриття сутності адміністративної процедури як самостійної гарантії прав та свобод громадян (підрозділ 2.1), дослідження особливостей зарубіжного досвіду реалізації прав та свобод громадян у державному управлінні (підрозділ 2.4). Системно-структурний метод використано для аналізу адміністративно-процесуального механізму забезпечення прав та свобод громадян (підрозділ 1.2), характеристики адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян (підрозділи 2.1, 2.2), здійснення класифікації адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян (підрозділ 1.3). Статистичний і документальний аналіз та метод соціологічного опитування застосовувалися для вивчення недоліків правового та організаційного забезпечення адміністративно-процесуального гарантування прав та свобод громадян (підрозділи 1.3, 2.3), логіко-юридичний – при розробці науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення чинних нормативних актів з питань адміністративно-процесуального гарантування прав та свобод громадян.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дисертації стали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних авторів, зокрема, В.Б. Авер’янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, І.В. Бойко, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушка, А.М. Куліша, Б.М. Лазарєва, Н.П. Матюхіної, О.В. Негодченка, В.І. Олефіра, В.Г. Перепелюка, В.П. Пєткова, О.П. Рябченко, Ю.М. Старилова, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенка, Ю.О. Тихомирова, В.К. Шкарупи, Ю.С. Шемшученка та ін. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають правові засади забезпечення прав та свобод громадян. Дисертант звертався також до законодавства окремих зарубіжних держав, досвід яких щодо гарантування прав та свобод громадян може бути використано в Україні. Емпіричну базу дослідження становлять аналітичні та статистичні матеріали щодо діяльності адміністративних органів, узагальнення їх практичного досвіду, політико-правова публіцистика, довідкові видання.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, присвячених визначенню сутності адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

* набули подальшого розвитку визначення сутності, змісту та особливостей адміністративно-правового статусу громадян України;
* дістало подальший розвиток дослідження адміністративної процедури щодо спроможності за допомогою її норм гарантувати права і свободи громадян;
* удосконалено розуміння сутності адміністративно-процесуального механізму забезпечення прав і свобод громадян як системи способів і засобів, що забезпечують необхідний порядок здійснення всіх основних прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з адміністративними органами;
* вперше сформульовано поняття адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян як передбачених законодавством правових засобів та способів, що забезпечують реалізацію, охорону і захист прав та свобод громадян і спрямовані на законний хід і результати процесу;
* вперше адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян класифіковано за джерелом їх фіксації;
* надано характеристику системи адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян;
* здійснено характеристику факторів, які впливають на вирішення конкретних адміністративних справ, хоча й не належать до сфери процесуального регулювання.
* вперше на основі аналізу чинного законодавства та узагальнення зарубіжного досвіду сформульовано конкретні пропозиції і рекомендації, спрямовані на вдосконалення теоретико-правових засад і практики реалізації адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

* у науково-дослідній сфері результати дослідження можуть бути основою для подальшої розробки проблем адміністративних процедур, зокрема, адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян;
* у сфері правотворчості – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, будуть сприяти удосконаленню правового регулювання діяльності адміністративних органів, а також визначенню та врегулюванню окремим розділом проекту Адміністративно-процедурного кодексу порядку застосування адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян;
* у правозастосовній діяльності використання одержаних результатів дозволить поліпшити практику забезпечення прав та свобод громадян при їх взаємодії з адміністративними органами та їхніми посадовими особами, підвищити ефективність адміністративно-процедурної діяльності адміністративних органів;
* у навчальному процесі матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників і навчальних посібників, методичних матеріалів, проведенні занять із дисциплін „Адміністративне право”, „Адміністративний процес” з курсантами, студентами та слухачами юридичних навчальних закладів і в системі професійного навчання посадових осіб адміністративних органів.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на трьох науково-практичних конференціях – „Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених” (Харків, 2003), „Права граждан, правоохранительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития” (Белгород, Россия, 2003), „Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки» (Харків, 2006), а також на спільному засіданні кафедри адміністративного права та процесу і науково-дослідної лабораторії з проблем кадрового забезпечення ОВС України Харківського національного університету внутрішніх справ.

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладено у трьох статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях, а також у трьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети, завдань і логіки дослідження, дисертація складається зі вступу, двох розділів, поділених на підрозділи, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 192 сторінки. Список використаних джерел складається зі 172 найменувань і займає 17 сторінок.

# ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв’язок із науковими планами та програмами, об’єкт, предмет, мета і завдання, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводиться апробація результатів дисертації та публікації.

**Розділ 1 „Теоретико-правові засади адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян”** складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню поняття і особливостей адміністративно-правового статусу громадян; з’ясуванню місця адміністративно-процесуальних гарантій у механізмі реалізації прав та свобод громадян; дослідженню видів адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян.

У ***підрозділі 1.1. „Поняття і особливості адміністративно-правового статусу громадян”*** зазначається, що для осмислення проблем правового становища громадянина в адміністративному процесі необхідно з’ясувати сутність цього статусу як самостійного правового явища. Стосунки, що виникають між державою та особою, а також взаємовідносини людей фіксуються державою в юридичній формі прав, свобод та обов’язків і, по суті, в сукупності формують основу правового статусу особи.

Наведено основні підходи до розкриття сутності адміністративно-правового статусу громадян у науці адміністративного права. Зазначається, що визначення поняття адміністративно-правового статусу громадян формулювалось через такі категорії, як правовий статус людини, права і свободи, обов’язки, законні інтереси.

Загальний адміністративно-правовий статус громадян, закріплений у Конституції України, є однаковим для всіх громадян України. У роботі звертається увага на те, що громадянин як носій загального адміністративно-правового статусу не перебуває у трудових або службових відносинах з конкретним органом управління і не має стійкого організаційного зв’язку з ним. Також підкреслюється, що адміністративно-правовий статус громадян тісно пов’язаний з їхніми соціальними ролями. Наведено конкретні види адміністративно-правового статусу громадян виходячи із класифікації їхніх соціальних ролей в адміністративних процедурах, а саме: а) загальний, характерний для всіх видів адміністративних проваджень; б) особливий (спеціальний), характерний для певних конкретних проваджень; в) одиничний, характерний для конкретних учасників при конкретних обставинах.

Автор погоджується з висновками науковців щодо необхідності розгляду адміністративно-правового статусу громадян у вузькому і широкому значенні. Згідно з існуючими правовими підходами, адміністративно-правовий статус громадянина у вузькому значенні являє собою сукупність соціальних і правових якостей громадянина як об’єкта управління. Елементами цього статусу є права, правоздатність, дієздатність, свободи, обов’язки і законні інтереси громадян. У широкому значенні адміністративно-правовий статус включає сукупність усіх засобів, за допомогою яких визначається становище громадян в адміністративному процесі: 1) адміністративно-правовий статус у вузькому значенні; 2) правові принципи; 3) адміністративно-правові гарантії цього статусу; 4) функції, права і обов’язки інших суб’єктів адміністративно-процесуальної діяльності. Водночас, на думку автора, віднесення вченими останніх двох елементів до адміністративно-правового статусу громадянина в широкому значенні потребує додаткової аргументації.

У підрозділі, зокрема, вказується на те, що обсяг прав та обов’язків іноземних громадян та осіб без громадянства вужчий, ніж у громадян України, хоча за загальним правилом вони користуються тими ж правами, і на них накладаються ті ж обов’язки, що й на громадян України. Правосуб’єктність цих осіб виникає з моменту прибуття їх в Україну і в основному завершується після залишення її території.

Визначено, що втілення в життя „управлінської послуги” як новації в переліку функцій виконавчої влади зумовлено потребою подальшого удосконалення, приведення у відповідність до нових умов, що склалися в Україні, механізму правової охорони, об’єктом якої є права і свободи громадян. Імплементація в чинне законодавство управлінських послуг призведе до появи подвійного статусу громадян у стосунках з владою. Перелік прав та обов’язків громадян змінюватиметься залежно від того, отримує він послугу, чи відносно нього приймається державно-владне рішення.

Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус громадян має набути свого відображення і розвитку у відповідних адміністративно-правових і процесуальних нормах, зокрема в Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі або окремому законі.

У ***підрозділі 1.2. „Місце адміністративно-процесуальних гарантій у механізмі реалізації прав та свобод громадян”*** наголошено, що будь-яке право, закріплене відповідними актами держави, залишиться декларацією за відсутності механізму його забезпечення та гарантій цього права. У результаті аналізу понять гарантій і механізму забезпечення прав та свобод громадян зазначається, що вони є суміжними і часто переплітаються, проте їх слід розмежовувати.

Адміністративно-процесуальний механізм забезпечення прав та свобод громадян визначається як система способів і засобів, що забезпечують необхідний порядок здійснення всіх основних прав та свобод громадян у їх взаємовідносинах з адміністративними органами. Система способів і засобів складається з механізму реалізації, механізму охорони та механізму захисту.

Адміністративно-процесуальний механізм реалізації прав та свобод громадян становить передбачену нормами права поведінку суб’єктів, яка дозволяє громадянину задовольнити свої потреби, іншими словами, процесуальні норми, що регулюють відносини, які виникають під час реалізації прав та свобод громадян при їх взаємодії з іншими суб’єктами процесу. Адміністративно-процесуальний механізм охорони прав і свобод громадян містить процесуальні норми, що регламентують діяльність суб’єктів процесу, спрямовану на попередження порушень прав і свобод громадян, а також усунення різних перешкод, які заважають їх реалізації. Адміністративно-процесуальний механізм захисту прав і свобод громадян є сукупністю заходів, які ведуть до відновлення порушених неправомірними діями адміністративних органів та їхніх посадових осіб прав і свобод громадян і відповідальності осіб, які вчинили правопорушення.

Сферу застосування поняття процесуальних гарантій поширено на галузь адміністративного права. Процесуальні гарантії у сфері державного управління, з одного боку, розглядаються як система правових способів та засобів, встановлених законом для забезпечення належного виконання своїх функцій органами, що мають державно-владні повноваження. З другого боку, зазначається, що адміністративно-процесуальні гарантії дають усім учасникам управлінських відносин можливість реалізувати свої обов’язки і використати надані їм права.

Поняття адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян містить категорії „засобів”, що розглядаються як знаряддя досягнення мети провадження, та „способів”, які визначено як шляхи реалізації засобів.

Вперше сформульовано поняття адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян як передбачених законодавством правових засобів та способів, що забезпечують реалізацію, охорону і захист прав та свобод громадян і спрямовані на законний хід і результати процесу.

***Підрозділ 1.3 „Види адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян”*** присвячено дослідженню системи зазначених гарантій, а здійснено їх поділ на окремі види.

Виділено критерій класифікації за джерелом фіксації гарантій, відповідно до якого адміністративно-процесуальні гарантії прав і свобод громадян діляться на:

* адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян, що забезпечують належне функціонування державного управління;
* адміністративно-процесуальні гарантії, що забезпечують динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян.

До адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, що забезпечують належне функціонування державного управління, віднесено: порядок реалізації права громадян на звернення, судовий контроль, нагляд прокуратури, здійснення контролю інспекціями, радами, комісіями та ін.

Адміністративно-процесуальними гарантіями, що забезпечують динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян, є: гарантований правовий захист з боку суб’єктів, наділених контрольними повноваженнями (т.зв. адміністративно-процесуальний контроль); процедура внутрішнього розгляду скарг та апеляція в інстанційному порядку; процесуальна діяльність суб’єктів, що представляють інтереси громадян (адвокат, законний представник); визначений порядок реалізації відповідальності посадових осіб адміністративних органів; процесуальні строки; комплекс процесуальних прав (активна діяльність громадян щодо здійснення своїх прав). Наведені гарантії становлять окрему самостійну гарантію прав та свобод громадян – наявність достатньої адміністративної процедури.

**Розділ 2 „Характеристика окремих видів адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян та шляхи їх удосконалення”** складається з чотирьох підрозділів, які присвячено аналізу адміністративної процедури як самостійної гарантії прав та свобод громадян і окремих видів адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, дослідженню факторів, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ, та зарубіжного досвіду забезпечення прав та свобод громадян у державному управлінні.

У ***підрозділі 2.1. „Наявність достатньої адміністративної процедури як самостійна гарантія прав та свобод громадян”*** зосереджується увага на необхідності подолання існуючої недооцінки ролі законів у правовій регламентації відносин між адміністративними органами і громадянами. Реалізація громадянином своїх прав, свобод та законних інтересів безпосередньо залежить від наявності достатньої адміністративної процедури, яка б гарантувала їх здійснення.

Співвідношення понять „процедура” і „провадження” в адміністративному процесі розглядається як загальне і окреме. Тобто під процедурою автор розуміє загальний встановлений порядок розгляду та вирішення справи адміністративним органом (модель провадження), а під провадженням – власне розгляд та вирішення окремої справи (тобто конкретну активну діяльність). Адміністративну процедуру визначено як встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Загальною метою такого роду процедур є створення єдиного впорядкованого методу вирішення адміністративної справи.

Адміністративна процедура розглядається як самостійна гарантія прав та свобод громадян через наявність в її елементах положень, які містять правові засоби та способи, що забезпечують реалізацію, охорону і захист прав та свобод громадян і спрямовані на законний хід і результати процесу. Саме сукупність таких засобів і способів в адміністративних процедурах під час розгляду та вирішення адміністративними органами та їхніми посадовими особами індивідуальних адміністративних справ і гарантує громадянину його права та свободи.

Зазначається, що адміністративна процедура, будучи загальною моделлю провадження, встановлює єдиний порядок розгляду та вирішення адміністративними органами та їхніми посадовими особами індивідуальних адміністративних справ і складається з таких елементів: початок процедури, або сповіщення сторін процесу; збір та надання всієї значущої інформації сторонам; слухання, що включає як формальне, так і неформальне слухання, а також, рідше, адміністративний суд; вирішення справи. Зроблено висновок про необхідність удосконалення певних елементів уже існуючих адміністративних процедур та запропоновано низку доповнень до вже існуючих процедур.

Наголошується на необхідності законодавчого закріплення загального порядку розгляду та вирішення адміністративними органами та їхніми посадовими особами індивідуальних адміністративних справ. Такий порядок пропонується закріпити в Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі або окремому законі, що унормував би ефективний механізм забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян у відносинах із владою.

У ***підрозділі 2.2 “Гарантії, що забезпечують динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян”*** досліджуються окремі гарантії, що забезпечують динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян, обґрунтовується висновок щодо необхідності удосконалення зазначених гарантій та їх законодавчого закріплення. Зроблено висновок, що динаміка адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян – це зміни у ході розвитку провадження, які відбуваються під впливом адміністративно-процесуальних гарантій, що дозволяють реалізувати надані громадянину права і свободи.

У підрозділі зазначається, що підставою для об’єднання адміністративно-процесуальних гарантій, що забезпечують динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян, у систему є їх спільна риса, а саме те, що дані гарантії не впливають на процес шляхом втручання, а лише коригують його напрямок, а також усвідомлення того, що тільки за їх сукупного існування і функціонування можна реалізувати надані громадянину права та свободи.

Значне місце у підрозділі відведено дослідженню адміністративно-процесуальних гарантій, що забезпечують динаміку адміністративного процесу, а саме:

* *процесуальні строки*. Процесуальний строк визначається як передбачений законом відрізок часу, протягом якого повинна або може бути вчинена окрема процесуальна дія або сукупність дій;
* *гарантований правовий захист з боку суб’єктів, наділених контрольними повноваженнями (т.зв. адміністративно-процесуальний контроль)*. Вважається за доцільне у чинних нормативних актах, які визначають порядок здійснення адміністративно-процесуального контролю за процедурою підготовки та прийняття управлінських рішень, закріпити норму щодо необхідності переглядати проміжні процесуальні акти та стадії виконання окремо від адміністративного рішення по суті справи. Підкреслюється також, що внутрішня і адміністративна підзвітність у більшості випадків є частиною адміністративної процедури і не потребують окремого провадження, до того ж їх здійснення забезпечує динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян, а тому є адміністративно-процесуальною гарантією;
* *процедура внутрішнього розгляду скарг та апеляція в інстанційному порядку*, під якою автор розуміє оскарження рішень, дій чи бездіяльності до органу або посадової особи вищого рівня чи спеціального апеляційного органу. Визначається, що дієвість даної процедури як адміністративно-процесуальної гарантії прав та свобод громадян залежить від її нормативно-правового забезпечення, зокрема закріплення можливості оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності адміністративного органу (посадової особи) та окремого оскарження поведінки службовців адміністративного органу. Процедуру внутрішнього розгляду скарг пропонується доповнити так званим „проханням про перегляд” рішення у справі, при цьому чітко прописати процедуру та випадки, за яких такий перегляд можливий;
* *визначений порядок реалізації відповідальності посадових осіб адміністративних органів* за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов’язків, що призводить до неможливості реалізації громадянином своїх прав та свобод. З метою удосконалення цієї адміністративно-процесуальної гарантії пропонується закріпити механізм застосування відповідальності;
* *комплекс процесуальних прав (активна діяльність громадян щодо здійснення своїх прав)*. Дана гарантія є неоднорідною і, на думку автора, складається з сукупності окремих процесуальних прав. До таких, зокрема, віднесені: право на обґрунтування своєї позиції (або право бути вислуханим), відповідно до якого громадянин має право надати адміністративному органу факти та аргументи у справі. Зворотною стороною вказаного права є обов’язок адміністративного органу забезпечити доступ до інформації у справі та обов’язок при необхідності надати громадянину за його запитом відомості, що його цікавлять;
* *процесуальна діяльність суб’єктів, що представляють інтереси громадян (адвокат, законний представник)*. Поряд з інститутом представництва, що знайшов своє відображення в цивільному та кримінальному процесі, автор вважає доречним закріпити в законодавстві України також процесуальну діяльність суб’єктів, що представляють інтереси громадян (адвокат, законний представник). Такий представник повинен бути наділений правом спостерігати за здійсненням процесуальних дій, брати в них участь зі сторони громадянина, а також правом на отримання інформації про процесуальні дії, що здійснює адміністративний орган. Якщо особа діє без представника, то в такому разі важливою гарантією захисту її прав та свобод є обов’язкове зазначення адміністративним органом у самому адміністративному акті засобів правового захисту та якомога повнішого та конкретного переліку процесуальних прав та свобод громадян.

У ***підрозділі 2.3 „Фактори, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ”*** наводиться характеристика цих факторів та досліджено їх вплив на гарантованість прав та свобод громадян.

Наголошується на тому, що навіть нормативно закріплене право зі встановленою процедурою його здійснення може бути нереалізоване через негативний вплив факторів, які хоча й не належать до сфери процесуального регулювання, однак впливають на розгляд конкретних адміністративних справ.

Проведене дослідження дозволило визначити фактори, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ як сукупність нормативно незакріплених істотних обставин та умов, що спричиняють або впливають на перебіг конкретних адміністративних проваджень, а отже, – і на їх вирішення. Суттєвою ознакою таких факторів об’єктивного та суб’єктивного характеру, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ, є їх ненормативність.

У роботі пропонується до факторів, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ, віднести такі: економічні, соціальні, ідеологічні, соціально-психологічні, політичні, організаційно-управлінські та правові.

До економічних факторів належать скорочення бюджетних видатків на утримання працівників адміністративних органів та недостатнє матеріально-технічне забезпечення власне адміністративних органів. Похідним від зазначених факторів є відтік кваліфікованих кадрів у недержавний сектор економіки. Соціальними факторами є: професія, кваліфікація, компетентність, рівень освіченості, місце проживання, вік і пропозиції можливого працевлаштування працівника адміністративного органу та інші. З-поміж ідеологічних факторів виділимо відсутність загальнодержавної ідеології, професіональних ідеологій, ідеологій галузевих наук, мистецтва, інших сфер діяльності, що призвело до ідеологічного вакууму. Головним соціально-психологічним фактором є негативна суспільна думка щодо посадових осіб адміністративних органів. Існування політичних факторів, які впливають на вирішення адміністративних справ, обумовлене неефективною державною політикою у формуванні системи адміністративних органів, їхньої штатної структури, широти повноважень, рівня самостійності, умов фінансування, кадрового забезпечення і соціальної підтримки.

Постійні створення та розформування низки державних органів та служб, неоднозначність в оцінці їхніх завдань і функцій з боку держави перешкоджають розумній організації і плануванню діяльності адміністративних органів. До організаційно-управлінських факторів також віднесено об’єктивну неможливість працівників адміністративних органів повністю втілити вимоги закону в життя та відсутність особистої зацікавленості посадових осіб у результатах власної праці через неправильну її організацію та невміле управління. Серед правових факторів, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ, виділено ступінь розвиненості і досконалості законодавства з точки зору юридичної техніки та особисту інтерпретацію законодавчих норм посадовою особою адміністративного органу.

У дисертації обґрунтовується думка про те, що фактори, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ, можна умовно поділити за специфічними ознаками об’єктивного та суб’єктивного характеру. Фактори об’єктивного характеру є життєвими обставинами, що існують і впливають на провадження незалежно від суб’єктів проваджень, а фактори суб’єктивного характеру напряму залежать від особи, котра є суб’єктом адміністративного провадження. Залежно від характеру впливу на статус громадян фактори поділено на два види: позитивного та негативного характеру.

Удосконалення системи гарантування прав та свобод громадян неможливе без зменшення впливу факторів, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ.

У підрозділі ***2.4 „Зарубіжний досвід забезпечення прав та свобод громадян у державному управлінні: значення та можливості використання”*** на основі узагальнення зарубіжного досвіду (Франції, США, Великої Британії, Японії та ін.) сформульовано конкретні пропозиції і рекомендації, спрямовані на вдосконалення теоретико-правових засад і практики реалізації адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян. Зокрема, це стосується визначення та врегулювання окремим розділом проекту Адміністративно-процедурного кодексу порядку застосування адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що запозичення та імплементація в чинне українське законодавство зарубіжних здобутків у сфері гарантування прав та свобод громадян можливе лише за умови їх дієвості в існуючій українській правовій системі.

# ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення низки наукових праць із різних галузей знань, автором запропоновано нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні сутності і поняття адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, характеристиці їх видів, а також шляхів удосконалення нормативного закріплення та практичного використання. Проведене дослідження дало змогу сформулювати низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. Вперше сформульовано поняття адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян як передбачених законодавством правових засобів та способів, що забезпечують реалізацію, охорону і захист прав та свобод громадян і спрямовані на законний хід і результати процесу.

2. Виділено критерій класифікації за джерелом фіксації гарантій, відповідно до якого адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян діляться на:

* адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян, що забезпечують належне функціонування державного управління;
* адміністративно-процесуальні гарантії, що забезпечують динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян.

До адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, що забезпечують належне функціонування державного управління, віднесено: порядок реалізації права громадян на звернення, судовий контроль, нагляд прокуратури, здійснення контролю інспекціями, радами, комісіями та ін.

Адміністративно-процесуальними гарантіями, що забезпечують динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав та свобод громадян, є: гарантований правовий захист з боку суб’єктів, наділених контрольними повноваженнями (т.зв. адміністративно-процесуальний контроль); процедура внутрішнього розгляду скарг та апеляція в інстанційному порядку; процесуальна діяльність суб’єктів, що представляють інтереси громадян (адвокат, законний представник); визначений порядок реалізації відповідальності посадових осіб адміністративних органів; процесуальні строки; комплекс процесуальних прав (активна діяльність громадян щодо здійснення своїх прав). Перелічені гарантії становлять окрему самостійну гарантію прав та свобод громадян – наявність достатньої адміністративної процедури.

3. Адміністративно-процесуальний механізм забезпечення прав і свобод громадян визначено як систему способів і засобів, що забезпечують необхідний порядок здійснення всіх основних прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з адміністративними органами. Дане поняття адміністративно-процесуального механізму забезпечення прав і свобод громадян є суміжним із поняттям адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, проте доцільно їх розмежовувати.

4. Набуло подальшого розвитку поняття правового статусу людини як системи визнаних і гарантованих державою в законному порядку прав, свобод та обов’язків, а також законних інтересів людини як суб’єкта права. Правовий статус і його юридичні гарантії – суттєва сторона правового становища, що визначається, насамперед, приналежністю особи до конкретної держави, її громадянством. Громадяни як учасники адміністративних процедур реалізують свої права і законні інтереси та сприяють здійсненню даних процедур. Адміністративно-правові гарантії є складовою адміністративно-правового статусу громадянина у широкому розумінні та засобами, за допомогою яких визначається становище громадян в адміністративному процесі.

Адміністративно-правовий статус громадян визначається нормами права, тому їхнє правове становище залежить від того, наскільки досконалим є законодавство про права і обов’язки у сфері державного управління. Імплементація в чинне законодавство управлінських послуг призведе до появи подвійного статусу громадян у відносинах із владою.

5. Обґрунтовано необхідність подолання існуючої недооцінки ролі законів у правовій регламентації відносин між адміністративними органами і громадянами. Реалізація громадянином своїх прав, свобод та законних інтересів напряму залежить від наявності достатньої адміністративної процедури, яка б гарантувала їх здійснення.

Адміністративну процедуру доцільно розглядати як самостійну гарантію прав та свобод громадян через наявність в її елементах положень, які містять правові засоби та способи, що забезпечують реалізацію, охорону і захист прав та свобод громадян і спрямовані на законний хід і результати процесу. Саме сукупність таких засобів і способів в адміністративних процедурах під час розгляду та вирішення адміністративними органами та їхніми посадовими особами індивідуальних адміністративних справ і гарантує громадянину його права та свободи.

Необхідно законодавчо закріпити загальний порядок розгляду та вирішення адміністративними органами та їхніми посадовими особами індивідуальних адміністративних справ. Такий порядок пропонується закріпити в Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі або окремому законі, що унормував би ефективний механізм забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян у відносинах із владою. Також необхідно удосконалити певні елементи вже існуючих адміністративних процедур, з даного приводу запропоновано низку доповнень до вже існуючих процедур.

6. Визначено, що навіть нормативно закріплене право зі встановленою процедурою його здійснення може бути нереалізоване через негативний вплив факторів, які хоча й не належать до сфери процесуального регулювання, однак впливають на розгляд конкретних адміністративних справ.

Фактори, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ, – це сукупність нормативно незакріплених істотних обставин та умов, що спричиняють або впливають на перебіг конкретних адміністративних проваджень, а отже, – і на їх вирішення. До таких факторів віднесені: економічні, соціальні, ідеологічні, соціально-психологічні, політичні, організаційно-управлінські та правові. Удосконалення системи гарантування прав та свобод громадян неможливе без зменшення впливу на неї цих факторів.

7. Аналіз чинного українського законодавства та узагальнення зарубіжного досвіду дозволяють сформулювати низку конкретних пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення теоретико-правових засад і практики реалізації адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян. Зокрема це стосується визначення та врегулювання окремим розділом проекту Адміністративно-процедурного кодексу порядку застосування адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян.

# СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ:

1. Пабат О.В. Сутність і особливості адміністративно-правового статусу громадянина // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук пр. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2005. – № 1 (23). – С. 267–274.
2. Пабат О.В. Види адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 164–168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www/nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07povisg.pdf.
3. Пабат О.В. Наявність достатньої адміністративної процедури як самостійна гарантія прав і свобод громадян // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2007. – Вип. 37. – С. 257–263.
4. Пабат А.В. Процессуальные гарантии обеспечения прав и свобод граждан в государственном управлении (понятие, суть, характеристика, классификация) // Права граждан, правоохранительная и правоприменительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Вып. 1. – Белгород: ОНиРИО МВД России, 2003. – С. 51–56.
5. Пабат О.В. Процесуальні гарантії забезпечення прав та свобод громадян в державному управлінні // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених: Зб. наук. пр. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – С. 164–165.
6. Пабат О.В. Механізм забезпечення прав та свобод громадян у рамках адміністративних проваджень // Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки: Матеріали наук.-практ. конф. Харків, 17 берез. 2006 р.: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2006. – С. 193–196.

# АНОТАЦІЇ

**Пабат О.В. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян.** – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2008.

Дисертацію присвячено з’ясуванню сутності адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян. Автором визначено поняття адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, здійснено класифікацію та охарактеризовано окремі їх види. Розкрито зміст та структуру адміністративно-процесуального механізму забезпечення прав та свобод громадян. Досліджено адміністративну процедуру через призму спроможності за допомогою її норм гарантувати права та свободи громадян. Визначено фактори, що впливають на вирішення конкретних адміністративних справ. Проведено аналіз зарубіжного досвіду реалізації прав та свобод громадян у державному управлінні. Сформульовано рекомендації щодо удосконалення системи адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративно-процесуальні гарантії, права та свободи громадян, адміністративні органи, провадження, адміністративні справи.

**Пабат А.В. Административно-процессуальные гарантии прав и свобод граждан.** – *Рукопись.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2008.

Диссертация посвящена определению сущности административно-процессуальных гарантий прав и свобод граждан. В результате проведенного исследования сформулировано ряд новых научных положений и выводов, предложенных лично соискателем.

Рассматриваются вопросы определения сущности, содержания и особенностей административно-правового статуса граждан. В новом аспекте исследуется административная процедура, а именно, с точки зрения способности с помощью ее норм гарантировать права и свободы граждан. Акцентируется внимание на необходимости законодательного закрепления общего порядка рассмотрения и решения административными органами и их должностными лицами индивидуальных административных дел. Такой порядок предлагается закрепить в Административно-процедурном (процедуральном) кодексе или отдельном законе, который нормативно закрепил бы эффективный механизм обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан в отношениях с властью.

В работе представлено новое понимание сущности административно-процессуального механизма обеспечения прав и свобод граждан. Раскрываются элементы этого административно-процессуального механизма, а именно: механизм реализации, механизм охраны и механизм защиты прав и свобод граждан.

Сформулировано понятие административно-процессуальных гарантий прав и свобод граждан как предусмотренных законодательством правовых средств и способов, которые обеспечивают реализацию, охрану и защиту прав и свобод граждан и направлены на законный ход и результаты процесса.

Предлагается классификация административно-процессуальных гарантий прав и свобод граждан. Выделен критерий классификации по источнику фиксации административно-процессуальных гарантий прав и свобод граждан. Особое внимание уделено характеристике системы административно-процессуальных гарантий прав и свобод граждан. Анализируются отдельные виды административно-процессуальных гарантий, обеспечивающие динамику административного процесса по реализации прав и свобод граждан, и определяются пути их совершенствования, а именно: гарантированная правовая защита со стороны субъектов, наделенных контрольными полномочиями (т.н. административно-процессуальный контроль); процедура внутреннего рассмотрения жалоб и апелляция в инстанционном порядке; процессуальная деятельность субъектов, которые представляют интересы граждан (адвокат, законный представитель); определенный порядок реализации ответственности должностных лиц административных органов; процессуальные сроки; комплекс процессуальных прав (активная деятельность граждан по осуществлению своих прав).

Определяются факторы, влияющие на решение конкретных административных дел как совокупности нормативно незакрепленных существенных обстоятельств и условий, которые являются причиной или влияют на ход конкретных административных производств, а следовательно, – и на их решение. Дается их характеристика. Существенным признаком таких факторов объективного и субъективного характера является их ненормативность.

На основе анализа действующего законодательства и обобщения зарубежного опыта сформулированы конкретные предложения и рекомендации, направленные на усовершенствование теоретико-правовых основ и практики реализации административно-процессуальных гарантий прав и свобод граждан. В частности, это касается определения и урегулирования отдельным разделом проекта Административно-процедурного кодекса порядка применения административно-процессуальных гарантий прав и свобод граждан.

**Ключевые слова:** административная процедура, административно-процессуальные гарантии, права и свободы граждан, административные органы, производства, административные дела.

**Pabat O.V. Administrative-Procedure Guarantees of Human Rights and Freedoms. –** *Manuscript.*

Dissertation for seeking a degree of the Candidate in Science of Law by speciality 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Finance Law; Information Law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine, 2008.

Dissertation is devoted to the ascertainment of administrative-procedure guarantees of human rights and freedoms essence. The definition of administrative-procedure guarantees of human rights and freedoms is determined by author; classification of their kinds is presented, and characteristic of some kinds is given. Content and structure of administrative-procedure mechanism of human rights and freedoms guaranteeing is revealed. Administrative procedure is researched in the light of possibility to guarantee human rights and freedoms with the help of its legal regulations. Factors, which influence on concrete administrative cases decisions, are defined. Analysis of international experience of human rights and freedoms realization in state government is realized in the dissertation. Recommendations concerning improvement of administrative-procedure guarantees of human rights and freedoms system are formed.

**Key words:** administrative procedure, administrative-procedure guarantees, human rights and freedoms, administrative organs, trial, administrative cases.

## Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>