ЗМІСТ

Формування та розвиток адміністративно-процесуаль ного права

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

Анотація

У монографії досліджено особливості адміністративно-процесуального права в нових умовах адміністративної реформи, систему адміністративно-процесуального права; визначено поняття та особливості адміністративно-процедурної діяльності суб’єктів владних повноважень; викладено авторське бачення розвитку адміністративного процесу і його структури; визначено нові види адміністративних проваджень; значну увагу приділено адміністративно-нормотворчому процесу як виду адміністративного процесу; досліджено адміністративно-процесуальний контроль; проаналізовано зарубіжний досвід формування та розвитку інституту адміністративної юстиції; доведено самостійність адміністративного процесуального права як галузі права; висвітлено проблемні аспекти адміністративної юрисдикції; запропоновано авторський підхід до адміністративно-публічної діяльності; досліджено адміністративно-правові дії та акти, наведено їх класифікації.

Для фахівців з адміністративно-процесуального права.

ЗМІСТ

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА 9

1.1. Поняття, структура, види й форми адміністративно-правових відносин 9

1.2. Визначення предмета адміністративно-процесуального права 18

1.3. Принципи адміністративно-процесуального права 28

1.4. Система адміністративно-процесуального права 39

1.5. Джерела адміністративно-процесуального права 49

РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ 58

2.1. Поняття адміністративного процесу в Україні в нових умовах 58

2.2. Визначення нових видів адміністративних проваджень 96

2.3. Адміністративно-нормотворчий процес як вид адміністративного процесу 118

РОЗДІЛ 3 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА 127

3.1. Зарубіжний досвід функціонування інституту адміністративної юстиції 127

3.2. Німецька модель адміністративної юстиції 137

3.3. Французька модель адміністративної юстиції 148

3.4. Польський досвід організації адміністративної юстиції 164

РОЗДІЛ 4 ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ОКРЕМОЇ ГАЛУЗІ ПРАВА 180

4.1. Доведення самостійності процесуального права в системі права 180

4.2. Адміністративно-процесуальне право: розробка концепції галузі права 195

4.3. Адміністративно-процесуальне право як наука 207

4.4. Поняття й особливості адміністративної юрисдикції 217

РОЗДІЛ 5 АДМІНІСТРАТИВНО-ПУБЛІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ 238

5.1. Теоретичні підходи до розуміння адміністративно-публічної діяльності 238

5.2. Адміністративно-публічна діяльність як один з видів владно-публічної діяльності 251

5.3. Визначення видів адміністративно-публічної діяльності 262

5.4. Форми адміністративно-публічної діяльності, адміністративно-правові дії та акти 272

5.5. Суб’єкти зовнішньої адміністративно-публічної діяльності 309

ВИСНОВКИ 336

ВСТУП

Питання адміністративно-процесуального права давно привертало увагу вчених різних країн. Крім тих приписів, які закріплюють режим відносин “влади-підпорядкування”, поступово починає формуватися думка про те, що для правової держави потрібний регламентований законом порядок, процес практичної реалізації прав і обов’язків суб’єктів як владної сторони, так і підпорядкованої. Сприяння розвитку й реалізації прав, свобод і законних інтересів сторони, що не має влади, в Україні далеко не завжди було засадничим положенням у діяльності органів публічної влади, але великі зміни, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя, призвели до появи й активного розвитку як у теорії, так і на практиці системи адміністративно-процесуального права.

Відносини публічної влади й громадян у різних державах, залежно від багатьох причин політичного, економічного, ідеологічного характеру, регулюються по-різному. Ряд держав ЄС мають чітку й досить логічну систему як самого адміністративного права, його основних правових інститутів, так і адміністративно-процесуального права. Але для України проблеми відносин публічної влади та громадян актуальні: немає єдиного підходу до визначення предмета адміністративно-процесуального права, немає стабільної законодавчої бази, яка б відповідала реаліям сьогоднішнього дня, для управлінського, адміністративного процесу, адміністративної юстиції.

Проблеми адміністративного процесу й визначення його змісту ні в юридичній науці, ні в юридичній практиці не мали свого однозначного вирішення. Мабуть, з усієї сукупності різних інститутів адміністративно-правового регулювання саме адміністративний процес був найбільш схильний до ідеологічного впливу. У радянській державі конфлікт між владою й підпорядкованою стороною виключався. Тому, коли змінилася ідеологічна орієнтація нашої держави й Україна

стала на шлях побудови правової держави, визначення змісту адміністративного процесу знову виявилося дискусійним.

В умовах правових реформ, які зачепили практично всю систему вітчизняного права, слід зазначити, що адміністративному процесу має бути повернений його первинний зміст – порядок вирішення індивідувальної справи про суб'єктивне публічне право всіма органами публічної влади.

У пропонованій концепції ми обґрунтовуємо необхідність формування адміністративно-процесуального права як самостійної галузі права. Зміст адміністративного процесу має бути пов'язаний не тільки з адміністративною юстицією, а й з діяльністю органів публічної влади та їх посадових осіб, яка має бути спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права з метою вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ, реалізації основних прав і свобод та інтересів людини, громадянина і юридичних осіб, а також на розгляд справ про адміністративні правопорушення й застосування заходів адміністративного примусу.

Зауважимо, що при визначенні місця адміністративно-процесуального права в системі права актуальним питанням є місце всього того масиву процесуальної діяльності, що при широкому розумінні адміністративного процесу (як порядку здійснення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень) включають до його змісту. Заперечувати процесуальний характер цієї діяльності, а також її зв'язок з адміністративним правом неможливо.

Практично кожна матеріальна адміністративно-правова норма вимагає певного порядку своєї реалізації. Адміністративно-процесуальне право повинно містити не тільки процедури, а й процес практичного застосування або реалізації норм адміністративного права. Адміністративно-процесуальне право має складатися з правових норм, що регламентують процесуальний аспект здійснення повноважень в управлінській і адміністративно-юрисдикційній діяльності. Запропонована концепція, зрозуміло, не безперечна, але сподіваємося, що подальші дослідження в цьому напрямі допоможуть створити найбільш досконалу концепцію, яка

дасть змогу визначити місце й розробити самостійну термінологію адміністративно-процесуальної діяльності, при цьому не зменшуючи як процесуальну, так і галузеву певну незалежність адміністративного процесу.

Актуальність досліджень адміністративно-процесуального права зумовлена також необхідністю закріплення змісту адміністративного процесу як форми адміністративно-процесуальної діяльності. Органи державної влади, а також інші передбачені чинним законодавством суб'єкти адміністративно-процесуальної діяльності покликані вирішувати широке коло різних за змістом індивідуально-конкретних справ, включаючи боротьбу з адміністративними та іншими правопорушеннями, захист прав і свобод, законних інтересів суб'єктів адміністративного права шляхом здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Очевидно, що ефективне вирішення згаданих завдань безпосередньо впливає на стан законності й правопорядку в країні. У свою чергу, не викликає сумнівів, що результативність процесуальної діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції значною мірою залежить від якості нормативно-правового матеріалу, що регулює їх адміністративно-юрисдикційну діяльність. Нормативно-правові акти, що регламентують адміністративний процес, містять значні прогалини в чинному законодавстві України. Ситуація посилюється можливістю широкого використання інституту розсуду суб'єктами адміністративної юрисдикції, з одного боку, і необхідністю реального забезпечення прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб – з іншого.

Дослідження теоретичних та практичних аспектів адміністративно-процесуального права безпосередньо пов'язано з необхідністю реформування й удосконалення цієї галузі права з метою забезпечення належного правового регулювання діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової гілок влади на практиці, а також створення дієвої системи адміністративно-процесуального законодавства, з одного боку, спрямованого на забезпечення балансу публічних і приватних інтересів, а з іншого – на ефективний захист прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Сформульовані в монографії теоретичні висновки ґрунтуються на результатах аналізу досліджень вітчизняних та зарубіжних учених, наукових праць сучасних фахівців з адміністративного права та адміністративно-процесуального права.

Робота над обраною проблематикою зумовила необхідність тісної співпраці з колегами юристами, економістами, державними службовцями, громадськими організаціями.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

1.1. Поняття, структура, види й форми адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права реалізується у відповідних адміністративно-правових відносинах. Розбудова української демократичної державності неможлива без найтіснішої взаємодії інститутів публічної влади та громадянського суспільства. Мета функціонування виконавчої влади як форми державного механізму полягає в безкорисливому служінні на благо громадян і суспільства. Соціально-економічні реформи в Україні, що набули нині затяжного характеру, далеко не завжди супроводжуються істотними змінами в суспільних настроях.

Спостерігаються суперечливі тенденції, що свідчать як про зростання народної правосвідомості, так і про правовий нігілізм громадян. Збільшення апарату державного управління; адміністративна нормотворчість з вузьковідомчим тлумаченням законів; відсутність чіткої правової регламентації діяльності органів, що здійснюють виконавчу владу, й окремих чиновників; невпорядкованість елементів системи виконавчої влади – усе це є переконливим доказом того, що чинна вертикаль виконавчої влади спирається на колишні методи державно-управлінської діяльності. Наявні канали двостороннього зв'язку громадськості й органів публічної влади часто слугують лише для використання можливостей державного впливу в чиїхось корпоративних або особистих інтересах. Громадянські ініціативи, що внаслідок цього народжуються, постійно стикаються з корупційними проявами у сфері публічної служби. Інформаційна закритість державної адміністрації – всепроникна "таємниця кабінету" – досі є принципом прийняття рішень від імені виконавчої влади.

З іншого боку, незважаючи на значне підвищення ролі закону й суду, громадяни зазвичай не в усіх випадках роблять дії зі зміцнення законності, вважаючи витрати із захисту своїх прав і свобод непорівнянними з передбачуваним правовим результатом.

Відносини між громадянським суспільством і державою слід налагоджувати шляхом пошуку та знаходження оптимального поєднання публічних і приватних начал у правовому регулюванні.

У загальній теорії держави й права не склалося єдиного загальновизнаного тлумачення поняття "правовідносини", дослідники інтерпретують його по-різному. Досить поширеним є розуміння правовідносин як урегульованих нормами права суспільних відносин, учасники яких є носіями прав і обов'язків, що охороняються й гарантуються державою[1]. Такий зарубіжний учений, як Л. С. Явич, тлумачить їх як "вольові, суспільні відносини надбудовного характеру, що врегульовані нормами права", "специфічний результат і шлях подальшого впливу юридичних норм на регульовані ними суспільні відносини"[2]. Інші автори говорять про правовідносини, маючи на увазі під ними юридичний зв'язок (взаємодія, відносини) сторін. Треті допускають можливість виникнення суспільних відносин відразу в правовій оболонці. Нам близька позиція Ю. І. Гревцова, який висловлює думку, що правовідносини – це специфічна форма соціальної взаємодії суб'єктів права з метою реалізації законних інтересів і досягнення результату, що передбачений законом або не суперечить закону, а також іншим джерелам права[3]. Іншими словами, правові відносини являють собою особливий різновид суспільних відносин, що зазнають функціонального правового впливу.

---

[1] Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник / М. М. Марченко. – Москва, 1996. – С. 352.

[2] Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л. С. Явич. – Москва : Госюриздат, 1961. – С. 89.

[3] Гревцов Ю. И. Очерки теории и социологии права / Ю. И. Гревцов. – Санкт-Петербург, 1996. – С. 163.

До складу (будови, структури) правовідносин зазвичай включають такі елементи, як зміст, суб'єкти й об'єкти правовідносин (С. С. Алексєєв[4], В. К. Бабаєв[5] та ін.).

Існують різні думки про те, що є змістом правовідносин: права і обов'язки, що випливають з норм законодавства (якщо складається правова ситуація, яку неможливо вирішити за допомогою звичайних норм, то цілком допустиме застосування аналогії); "взаємодія сторін"; "права, обов'язки суб'єктів, юридичні факти, правоздатність і дієздатність суб'єктів, правовий режим об'єктів"[6]; "процес взаємодії комплексу чинників об'єктивного й суб'єктивного порядку" (суб'єктів, об'єктів, прав, свобод і обов'язків суб'єктів та процесу їх здійснення, юридичних фактів і фактичних складів, деяких інших чинників)[7].

С. С. Алексєєв заявляє про необхідність виділяти юридичний зміст (суб'єктивні юридичні права і обов'язки), властиві правовідносинам при розгляді останнього як особливої ідеологічної форми, і матеріальний (фактичний) зміст (економічний, політичний тощо), разом з юридичним, що точніше дає змогу зрозуміти суть правовідносин як єдність фактичного змісту і юридичної форми[8]. М. І. Матузов згадує про третє значення змісту правовідносин – вольове, до якого незмінно належать воля держави й воля суб'єктів правовідносин[9].

У науковій літературі розмежовують також форми правових відносин: внутрішню, яка утворює специфічне поєднання правомочності і юридичних обов'язків його суб'єктів, і зовнішню – порядок (умови) здійснення певних дій у юридичній сфері, що регламентований за допомогою права[10]. У юридичній

---

[4] Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Москва, 1982. – Т. 2. – С. 100.

[5] Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. проф. В. К. Бабаева. – Нижний Новгород, 1993. – С. 412.

[6] Алексеев С. С. Общая теорія права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Москва, 1982. – Т. 2. – С. 141.

[7] Правоотношения и их роль в реализации права : учеб. пособ. – Казань, 1993. – С. 15.

[8] Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Москва, 1982. – Т. 2. – С. 99.

[9] Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова. – Москва, 1995. – С. 478.

[10] Гревцов Ю. И. Проблемы теории правового отношения / Ю. И. Гревцов. – Ленинград, 1981. – С. 73.

науці існує ідея про наявність у правовідносинах двох протилежних аспектів. Перший – формально-правовий, юридичний або суб'єктивний (правова свідомість) – дає змогу характеризувати право, спираючись на різноманіття форм його проявів (адміністративне, цивільне тощо). Другий – змістовно-правовий, загальносоціологічний, об'єктивний (правове буття) дає характеристику правовідносинам, ґрунтуючись на єдності його суті.

Учені, що досліджують розвиток теорії права, за загальним правилом виділяють такі критерії класифікації правовідносин:

1) за галузевою ознакою: конституційно-правові, адміністративно-правові тощо;

2) за мірою конкретизації суб'єктів: відносні й абсолютні;

3) за характером обов'язків суб'єктів: активні (активного типу) і пасивні (пасивного типу);

4) за юридичним характером: матеріально-правові та процесуальні;

5) за кількістю суб'єктів: прості та складні;

6) за тривалістю існування правовідносин: короткострокову й довгострокову;

7) за функціями права: регулятивні й охоронні;

8) за сферами соціального життя: в економічній, соціальній, політичній, духовній сферах;

9) за масштабом дії (території дії нормативно-правових актів): міжнародні, внутрішньодержавні тощо.

Крім того, деякі автори пропонують розмежовувати диспозиційні правовідносини (ґрунтуються на диспозиції норми), які можуть бути конкретними, абсолютними й загальнорегулятивними, і забезпечувальні правовідносини (ґрунтуються на санкції норми) охоронного, заохочувального характеру.

Неоднорідність поглядів на поняття адміністративних правовідносин впливає в наведених вище визначень категорії правовідносин. Зокрема, існують такі тлумачення названого поняття: 1) врегульовані адміністративно-правовою нормою управлінські суспільні відносини, в яких сторони виступають як носії взаємних обов'язків і прав, встановлених і гарантованих

адміністративно-правовою нормою[11]; 2) реальні суспільні відносини, які врегульовані нормою адміністративного права; 3) правовідносини у сфері виконавчої влади, в яких сторони беруть участь як носії прав і обов'язків, встановлених та забезпечених адміністративно-правовими нормами; 4) врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері діяльності виконавчої влади.

Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко зазначають, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права[12].

В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами[13].

В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко зазначають, що адміністративно-правові відносини – це відносини, які виникають з приводу виконання адміністративних зобов'язань публічною адміністрацією. Характерною ознакою адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізовує свої виконавчо-розпорядчі повноваження, тобто має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення[14].

С. Г. Стеценко вважає, що адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових

---

[11] Административное право : учеб. пособ. / под ред. Ю. Н. Козлова, С. О. Попова. – Нижний Новгород, 1999. – С. 27.

[12] Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – С. 62.

[13] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 57.

[14] Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Юрінком Інтер, 2013. – С. 47.

норм на поведінку суб'єктів адміністративного права, унаслідок якого між ними виникають правові зв'язки[15].

Т. О. Коломоєць зазначає, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також у процесі державного й самоврядного управління у сферах соціально-економічного та адміністративно-політичного розвитку й охорони громадянського порядку[16].

Далі автор називає особливості адміністративно-правових відносин, а саме [17]:

1) виникають у сфері виконавчої, тобто владно-організаційної, діяльності;

2) виникають у зв'язку з діяльністю органів виконавчої влади;

3) передбачають наявність обов'язкового суб'єкта – органу виконавчої влади;

4) цей обов'язковий суб'єкт діє завжди владно, отже, відносини є публічно-владними;

5) відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої із сторін, при цьому згода іншої сторони не є обов'язковою;

6) відносини між учасниками відносин розглядають зазвичай у позасудовому порядку;

7) у разі порушення однією із сторін вимог адміністративно-правових норм вона відповідає перед державою в особі її органів (як правило, органів виконавчої влади).

В. М. Бевзенко зазначає, що адміністративно-правові відносини – це різновид публічно-правових відносин, що врегульовані нормами адміністративного законодавства між фізичними (юридичними) особами й суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) щодо

---

[15] Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – 3-тє вид., перероб. та доп. – Київ : Атіка, 2011. – С. 79.

[16] Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т. О. Коломоєць. – Київ : Істина, 2008. – С. 16.

[17] Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т. О. Коломоєць. – Київ : Істина, 2008. – С. 17.

ЮРКНИГА
від теорії до практики

Перейти на сайт →