

В. І. Курило, О. В. Славна

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА
В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ**

Монографія

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора,
академіка Академії наук вищої освіти України
В. І. Курила

Київ – 2014

УДК 341:342.9(477+4)(081)
ББК 67.412
К93

Рекомендовано Вченою радою Національного університету біоресурсів і природокористування України (протокол № 4 від 19 грудня 2013 р.)

Рецензенти:

Галуцько В. В. – доктор юридичних наук, професор, директор Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»;

Ладиченко В. В. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів та природокористування України;

Печуляк В. П. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри міжнародного та європейського права Київського національного економічного університету;

Анна Богдан – PhD, ад'юнкт університету «Опольська політехніка» (Республіка Польща)

Курило В. І.

К93 Забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні в умовах євроінтеграції: адміністративно-правові проблеми : монографія / В. І. Курило, О. В. Славна ; за заг. ред. В. І. Курила. – К. : НУБіП України, 2014. – 144 с.

ISBN 978-617-7189-15-1

Монографія є першим в Україні комплексним науковим дослідженням проблем адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні в умовах євроінтеграції. Комплексно проаналізовано адміністративно-правові й організаційно-управлінські аспекти діяльності органів виконавчої влади, прокуратури й суду з реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Грунтовно дослідженні питання щодо гарантій забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні органами державної влади, їхніми посадовими та службовими особами.

Теоретичний і практичний досвід, наведений у монографії, може застосовуватися як для вдосконалення державної системи у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина, так і під час підготовки відповідних фахівців у галузі охорони та захисту прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Монографія розрахована на науковців, фахівців у сфері забезпечення та дотримання прав і свобод людини й громадянина, працівників правоохоронних і судових органів, прокуратури, суду, аспірантів та студентів вищих юридичних навчальних закладів.

УДК 341:342.9(477+4)(081)
ББК 67.412

ISBN 978-617-7189-15-1

© Курило В. І., Славна О. В., 2014
© НУБіП України, 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	9
1.1. Права і свободи людини й громадянина як основа громадянського суспільства та правової держави	9
1.2. Роль органів виконавчої влади в забезпеченні прав і свобод людини й громадянина	22
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА	39
2.1. Роль та місце адміністративних судів у системі адміністративно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини й громадянина	39
2.2. Інститут представництва прокурора як засіб адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина в адміністративному судовому процесі	55
2.3. Розгляд звернень громадян в адміністративному порядку як засіб забезпечення прав і свобод людини й громадянина	69
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВІДНОВЛЕННЯ ПОРУШЕНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА	81
3.1. Механізм забезпечення прав і свобод людини й громадянина в адміністративних судах	81
3.2. Механізм захисту прокурором прав і свобод людини й громадянина в адміністративному судовому процесі ..	99
3.3. Механізм звернень громадян в адміністративному порядку	111
ВИСНОВКИ	121
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	128

ПЕРЕДМОВА

З набуттям незалежності Україна взяла на себе низку зобов'язань перед світовою спільнотою. Стратегічна мета України відповідно до міжнародних зобов'язань, норм і стандартів ОБСЄ, Ради Європи, Європейського Союзу полягає у зміцненні демократії, становленні громадянського суспільства, реалізації принципу верховенства права, поваги до прав людини і громадянина, принципів розподілу влад, незалежного та неупередженого суду.

Євроінтеграційні прагнення України стали невід'ємною частиною політичної, економічної, соціальної сфери суспільного життя, що посприяло початку практичного втілення міжнародних стандартів до національної правової системи. Водночас використання європейської правничої термінології зовсім не гарантує справжнього реального розуміння механізмів реалізації більшості завдань, які стоять перед Україною, а отже, цей процес нині є, здебільшого, формальним. Наслідком цього є поширення політичних спекуляцій, що призводять до необґрунтованих практичних розрахунків в усіх сферах суспільного життя. Ці питання стосуються і самого розуміння деяких понять та дефініцій, запозичених і недостатньо досліджених у вітчизняній правовій науці, що спричинює певні колізії та непорозуміння у національному праві.

Для практичного зрушення євроінтеграційних процесів в Україні виникає потреба в переході від політико-ідеологічних до прагматичних підходів розв'язання поставлених завдань. Євроінтеграція має сприйматися українським суспільством як інструмент реалізації стратегічної мети для соціально-економічного, громадянсько-політичного, культурного розвитку. Найскладніші проблеми стосуються взаємовідносин держави, громадянського суспільства та особи.

Проголошення Конституцією України прав і свобод людини й громадянина як найголовнішої цінності правової держави, змінення векторів щодо їх належного забезпечення, охорони і захисту на рівні держави потребує більш глибокого дослідження проблеми забезпечення прав і свобод людини й громадянина, зокрема ефективності забезпечення цих прав органами виконавчої влади. У свою чергу, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування є головними правозастосовними суб'єктами державної влади, від ефективної діяльності яких, відповідно до конституційних засад їх функціонування, залежить реалізація, охорона і захист конституційних прав та свобод громадян.

Разом з тим, нормативно-правове закріплення прав і свобод людини й громадянина на конституційному рівні не забезпечує автоматично їх реального втілення в суспільно-правові відносини.

Відсутність дієвого механізму реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини й громадянина призводить до втрати практичної цінності прав і свобод і, як наслідок, руйнує громадянське суспільство і правову державу.

Останнім часом увагу вітчизняних науковців привертають численні заходи і способи реалізації прав і свобод людини й громадянина, серед яких чільне місце займають адміністративно-правові механізми забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Поряд із цим, значна кількість питань, що стосуються забезпечення прав і свобод людини й громадянина, пов'язана з механізмом їх відновлення за допомогою всіх можливих способів і засобів адміністративно-правового забезпечення. Проблема захисту прав і свобод людини й громадянина, викликана їх порушенням органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами, й досі є найактуальнішою, оскільки останнім часом спостерігається тенденція до тотального порушення прав і свобод людини й громадянина органами державної влади та їх посадовими особами.

Так, до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини для захисту своїх порушених прав органами державної влади у 2008 році звернулися 84 406 осіб, у 2009 – 84 087, а у 2010 – 82 300 осіб, що свідчить про незначне зменшення порушень прав і свобод людини й громадянина. Проте вже у 2011 році спостерігається різке зростання порушень прав і свобод людини й громадянина органами державної влади: таких випадків налічується 164 000, що вдвічі більше, ніж у 2010 році. Найбільша кількість порушень прав і свобод людини й громадянина спостерігається з боку органів виконавчої влади, прокуратури й суду. У щорічній доповіді Європейського суду з прав людини 2011 року було зазначено, що серед 47 країн світу, які знаходяться під юрисдикцією Європейського суду з прав людини, Україна посіла третє місце з порушень норм Європейської конвенції про права людини.

Слід констатувати, що така статистика виводить питання адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина на більш важливий рівень наукового пізнання. Недостатня розробленість окреслених питань знижує ефективність адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина і, як наслідок, призводить до значного збільшення кількості порушень прав і свобод людини й громадянина органами державної влади.

Одним із можливих шляхів вирішення цієї наукової проблеми є теоретичне і практичне дослідження питань адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина в

Україні за умов євроінтеграції, тобто головних положень цього виду діяльності, закріплених у відповідних адміністративно-правових нормах.

Науково-теоретичним підґрунтям цього дослідження стали наукові праці з адміністративного права і процесу, цивільного права, теорії та історії держави і права, конституційного права, філософії, соціології, психології, зокрема вітчизняних учених-правознавців: В. Б. Авер'янова, М. В. Баймуратова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, В. О. Заросила, Р. А. Калюжного, Л. В. Ковалюка, А. М. Колодія, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, В. В. Копейчикова, О. Л. Копиленка, В. І. Курила, Я. В. Лазура, Н. Р. Нижник, В. І. Олефіра, О. П. Орлюк, М. Ф. Орзіха, О. І. Остапенка, В. П. Петкова, А. М. Подоляки, П. М. Рабіновича, О. Д. Святоцького, В. О. Селіванова, М. М. Тищенко та інших науковців, які зробили значний внесок в юридичну теорію і практику в сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Емпіричною основою дослідження була довідкова література, статистичні матеріали, звіти державних органів із питань дотримання прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Слід зазначити, що, незважаючи на дослідження адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина вищеназваними науковцями, багато питань цієї сфери залишаються без належного вирішення з огляду на євроінтеграційні прагнення українського народу. Саме тому дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні в умовах спроби влади України інтегруватися в європейську спільноту є надзвичайно актуальним напрямом науково-правових пошуків.

Монографічна робота має на меті комплексне, системне дослідження сутності та змісту адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні в умовах євроінтеграції, з'ясування основних проблем становлення, тенденцій і перспектив розвитку адміністративного законодавства у зазначеній сфері, а також розробку науково обґрунтованих рекомендацій щодо його вдосконалення.

Досягнення поставленої мети забезпечується вирішенням таких завдань:

- здійснення аналізу генези прав і свобод людини й громадянина як основи громадянського суспільства і правової держави;

- визначення змісту, сутності та елементів адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина;

- визначення дефініції адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина;
- визначення ролі та місця адміністративних судів у системі гарантій прав і свобод людини й громадянина;
- з'ясування місця інституту представництва прокурора в адміністративному судовому процесі;
- виявлення особливостей звернення громадян як засобу адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина;
- розробка пропозицій щодо вдосконалення механізму відновлення порушених прав і свобод людини й громадянина.

Нормативною основою наукового дослідження є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, кодекси України, підзаконні акти Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, які регулюють адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Пропоноване читачеві науково-правове дослідження враховує чинне законодавство України з означеної проблематики, а саме: Концепцію адміністративної реформи в Україні, затверджену указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98; програму інтеграції України до Європейського Союзу, затверджену указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072; Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалену законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV; Концепцію вдосконалення судівництва для утворення справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалену указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006; положення, закріплені в указі Президента України від 07 лютого 2008 р. № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Автори мають надію, що теоретичні висновки й пропозиції монографічного дослідження сприятимуть кращому сприйняттю змісту і сутності адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина та можуть бути використані для вдосконалення теоретичного підґрунтя наукової розробки проблеми забезпечення прав і свобод людини й громадянина в умовах євроінтеграційних процесів в Україні.

До того ж, отримані наукові результати можуть бути використані:

– у правотворчій діяльності: для вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина;

– у правозастосовній діяльності: результати дослідження, висновки та рекомендації можуть бути використані для вдосконалення діяльності органів виконавчої влади щодо запобігання порушень прав і свобод людини й громадянина, а також для вдосконалення механізмів відновлення прав, порушених органами виконавчої влади та їх посадовими особами;

– у навчальному процесі: дослідження може бути використано при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників для вищих навчальних закладів, інших навчально-методичних матеріалів із адміністративного права, адміністративного процесу, адміністративної відповідальності та суміжних дисциплін.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1.1. Права і свободи людини й громадянина як основа громадянського суспільства та правової держави

Права і свободи людини й громадянина впродовж тисячоліть є однією з найактуальніших тем, які досліджували політологи, філософи та юристи різних країн світу. В історії становлення ідеї прав людини були періоди, коли між людиною, суспільством та державою взагалі була відсутня правова взаємозалежність. Науковці різних країн світу у поняття прав людини й досі вкладають неоднакове значення. Така розбіжність є наслідком розвитку економіки, політики, становлення громадянського суспільства тієї чи іншої держави. Однак саме у визначенні та забезпеченні прав і свобод людини з боку органів державної влади, а саме, органів виконавчої влади, і полягає розвиток громадянського суспільства та правової держави.

Історія виникнення ідеї прав людини бере свій початок з давніх часів. Перші згадування про природні права було відображено в Біблії у положеннях Десяти Божих Заповідей, які зазначають цінність людського життя, недоторканності та рівності серед людей.

Зародження ідеї прав людини відбулося в полісах Стародавньої Греції V–VII ст. до н. д., яку пов'язували з виникненням свободи простору, що дало змогу започаткувати рівність політичних прав осіб, тобто громадян того чи іншого поліса. Ідею усвідомлення відносин між державою, суспільством та людиною започаткували мислителі Стародавньої Греції, яких іменували "Сім мудреців": Фалес Мілетський, Піттак з Мітіліни (острів Лесбос), Періандр із Коринфа, Біант із Прієни, Клеобул із Лінда (острів Родос), Хілон із Ефор і Солон із Афін. У своїх "гномах" (коротких висловлюваннях) ці мудреці висловлювали ідею про роль закону для прав і свобод людини й громадянина, зокрема і для полісного життя. Саме з розробленням Події (Конституції) Солон, власне, і з'явилося те явище, яке сьогодні іменують правами (юридичними) людини [1, с.112–113].

Згадані вище мудреці сімки були безпосередніми учасниками політичних подій, законодавцями та правителями. У своїх висловах вони утверджували повагу до закону. Так, Фалес писав: "Не роби сам того, що ти засуджуєш в інших", афоризм Хілона підтримував ідею підкорення закону. Він вважав, якщо громадянин полісу будуть підкорятися більше закону, а не ораторам, то такий поліс буде

ідеальним для суспільного життя громадян. Піттак вважав, що людина повинна підкорятися тому закону, який сама встановила для себе.

За Періандром зберігся афоризм "Не обмежуйся покаранням злочинця, а запобігай злочинам". Солон, афінський державний діяч і законодавець, один із семи мудреців, був засновником початку демократії. На думку Аристотеля, Солон був першим, хто зрозумів, що відповідальність усіх громадян у країні і є демократія. Солон вважав, що держава, перш за все, потребує законного порядку.

Уперше ідею природної рівності й свободи всіх людей висловили софісти (V–IV ст.), зокрема Гіппій (460–400 рр. до н. д.). Він стверджував, що природа (закони природи) – це природне право, яке протистоїть хибному, недосконалому, створеному людиною закону – позитивному праву. При цьому під природним правом Гіппій розумів неписані закони, яких однаковою мірою дотримувалися громадяни всіх полісів античної Греції. Протагор (481–411 рр. до н. д.) стверджував: «міра всіх речей – людина». Софіст Лікофрон вважав, що люди є рівні за природою, відповідно, рівні і їхні особисті права, а закон є гарантією особистих прав. Епікур (341–270 рр. до н. д.) тлумачив свободу людини як її відповідальність за розумний вибір свого способу життя і за себе. А ідею стоїків про людину як громадянина Всесвіту згодом буде покладено в основу ліберальної концепції прав людини [1, с. 113].

Ідея прав людини існувала за часів рабовласництва та феодалізму. Стародавні філософи Платон та Аристотель у своїх вченнях писали про право "вільних" людей. Разом з тим, за часів рабства, існування ідеї універсальних прав було неможливим у зв'язку з природним сприйняттям рабства.

За вченням Платона, ідеальна держава характеризувалася взаємодією класів і функцій. Головною умовою для ідеального життя в суспільстві було гармонійне ведення спільного господарства, усередині меж полісу та відповідно до життєвого циклу. Він утверджує також рівність жінок і чоловіків, оскільки вважає, що біологічна різниця між чоловіками та жінками не впливає на характер завдань, які може виконувати людина на благо суспільства. Згідно з твердженнями Платона, людина є духовною істотою, розумною та політичною, яка є громадянином полісу. Платон засуджує державу без законів, яка керується особистими бажаннями правителів. Разом з тим, Платон не підтримує ідею приватної власності, приватного життя, а навпаки говорить про те, що суспільне життя повинне бути всеосяжним, а приватне заборонене, тобто все повинно бути загальним і мати публічний характер. Утверджуючи ідею рівності жінок і чоловіків, він, водночас, не бачить їх в управлінні державою,

пояснюючи це тим, що жінки – неконтрольований і некерований чинник виховання дітей у приватній сфері.

Справедливість, згідно з Платоном, полягає в рівності між громадянами держави, відповідно, щоб ніхто не захоплював чужого і не позбавлявся свого. Відтак, ідеальна держава, це коли один громадянин такої держави переживає яке-небудь благо чи зло, така держава обов'язково, на мій погляд, скаже, що це його власне переживання, і вся цілком буде разом з цим громадянином – або радітиме або тужитиме [2, с. 214].

Ідею геометричної рівності Платона (яка полягала в наданні більшому – більше, меншому – менше, кожному дарує те, що розмірне його природі) підтримував і розвивав Аристотель у своїх вченнях щодо двох видів справедливості. Вони полягали у розподіленні благ між членами суспільства залежно від їхнього внеску у суспільну справу. Аристотель був одним із перших, хто визначив, що політична справедливість може існувати тільки між вільними і рівними людьми, тобто політична справедливість є одним з головних принципів політичної форми державної влади, а існування держави є природним і головною метою її існування має бути служіння на благо людей. Він критично ставиться до висловлювань своїх попередників щодо благ, які повинні належати тільки тим, хто править.

У третій книзі він пише, що лише ті державні устрої, які мають на увазі загальну користь, є, згідно із суворою справедливістю, правильними; державні устрої, які забезпечують тільки благо тих, хто править – усі помилкові і представляють собою відхилення від правильних: вони засновані на засадах панування, а держава є спілкування вільних людей [3, с. 456].

Також він відстоює ідею прав людини від народження, уперше розділяючи природне і позитивне право. Він стверджував, що природне право повинне бути зразком для позитивного, тим самим закладаючи підвалини для розуміння сучасної концепції правової держави. На противагу ідеї Платона про неможливість участі всіх громадян у державному управлінні, тому що в державі буде хаос, концепція Аристотеля свідчить про те, що громадянином може бути той, хто має право брати участь у законорядчій та судовій сфері держави.

Формування правової системи стародавньої Греції, хоча і включала в себе право громадян на управління державними справами, однак це була незначна кількість населення поліса, якій було надано таке право. Це свідчить про те, що тоді був відсутній принцип рівності перед законом, незалежно від соціального статусу,

статі, раси, що є повною протилежністю сучасним демократичним режимам правління.

Незважаючи на недосконалість певних міркувань щодо прав людини та її взаємодії з державою, ідеї філософів та мислителів Стародавньої Греції мали величезне значення для подальшого розвитку ідеї рівності всіх людей перед законом.

Ідеї давньогрецької демократії віднайшли себе в давньоримському праві. Одним із прибічників природного права був давньогрецький політичний діяч, оратор і філософ Марк Тулій Цицерон. У своїх працях він обґрунтував, що право установлюється природою, а не людиною та її рішеннями. Він пише: "Право взагалі і право людини, зокрема, виникло раніше, ніж будь-який писаний закон" [3, с. 88]. Головною, на його думку, є справедливість, яка лежить в основі природного права, і вона є вічною і невід'ємною від людської природи. Перша вимога справедливості полягає в тому, щоб ніхто нікому не шкодив [4, с. 165].

Цицерон був прихильником сенатської республіки і вбачав державу як надбання народу, а народ як не яке-небудь об'єднання людей, якимось чином зібраних разом, а об'єднання багатьох людей, яких поєднує між собою однотайність у питаннях права, а також спільність інтересів. Міцність держави також залежить і від непорушності законів. У своїй книзі «О законах» він пише: «Закон є рішення, відрізняючи справедливе від несправедливого і виражене відповідно до прадавнього початку всього суцього – природою, з якою погоджуються людські закони, поганих людей караючи стратою і захищаючи та оберігаючи чесних» [5, с. 20].

Головним для визначення поняття держава, відповідно до ідеї Цицерона, було те, що, по-перше, народ – це особлива спільність людей, як духовна так і соціальна, яка повинна об'єднувати їх єдиним уявленням про право та спільними інтересами, а, по друге, право повинно розглядатися як основа об'єднання громадян і надбанням його є держава.

Також, для того часу, величезним внеском римських законодавців в утвердження прав і свобод людини була розробка положень правового статусу особи, взаємозв'язку між особою і державою та розподіл права на приватне й публічне, і найголовнішим здобутком давньоримського права було розроблення концепції поділу влад.

На наш погляд, поділ права на публічне та приватне дає змогу зробити висновок про перші кроки стародавнього світу до становлення громадянського суспільства та правової держави. Адже, якщо в державі на противагу публічному праву утверджується і приватне право, за допомогою якого громадянам надається

можливість не тільки започатковувати свої права і свободи, а й реалізувати їх та захищати, що уможливило подальший розвиток ідеї рівності як окремого громадянина держави, так і суспільства в цілому [6, с. 151].

Відслідковуючи історію виникнення ідеї прав і свобод людини й громадянина, можна сказати, що перше нормативно-правове закріплення вищезгаданих прав відбулося 1215 року в Англії. Англійський король Іоанн Безземельний підписав угоду – Велику хартію вольностей, після повстань проти нього англійських баронів. Так, уперше на законодавчому рівні було затверджено положення про право на приватну власність, недоторканність, правопорядок, свободу пересування та законність, яка полягала у тому, що забороняла арешт, ув'язнення не інакше як за законним вироком рівних, укріпивши тим інститут присяжних.

Велика хартія вольностей започаткувала подальший розвиток ідеї прав людини та її закріплення на законодавчому рівні багатьох країн світу. Наступними міжнародними документами у сфері прав людини були англійська Петиція про права (1628), Білль про права (1689), акт, який декларував права і свободи підданих Корони.

Наступним етапом у розвитку ідеї прав людини, громадянського суспільства та правової держави була епоха Відродження та Просвітництва XVII–XVIII ст. У цей час з'являється теорія природного права, яка дала змогу здійснити перетворення у напрямі гуманізму та свободи, а також сприяла утвердженню позитивного права в державі. Відомі філософи та мислителі Гуго Гроцій, Джон Локк, Бенедикт Спіноза, Шарль Монтеск'є, Жан-Жак Руссо, Іммануїл Кант, Ієремія Бентам, Джон-Стюарт Мілль у своїх працях утверджують такі права особи, як право на життя, свободу, власність, тим самим започатковуючи основи сучасного розуміння прав людини.

Вагомим внеском про природні права людини в аспекті їх дотримання державою була концепція «громадського договору». «Держава, – писав Г. Гроцій, – є досконалий союз вільних людей, укладений заради дотримання загальної користі» [7, с. 868].

Підтримуючи ідею природних (невід'ємних) прав людини і договірну концепцію держави, Б. Спіноза зазначав, що «мета держави насправді є свобода» [8, с. 261].

У своїй праці «Два трактати про державу» (1690) Джон Локк обґрунтовував невід'ємність і природність прав людини. Він стверджував, що держава існує для того, щоб захищати права людини, а не права публічної влади. Ідея природності та невід'ємності прав людини відображена також і в працях Шарля Монтеск'є «Про дух законів» (1748) та Жан-Жака Руссо «Суспільний

договір» (1762), які стали фундаментом трансформацій суспільного життя багатьох країн світу.

Погляди Локка і Монтеск'є, насамперед про розподіл влади та забезпечення прав і свобод громадян, суттєво вплинули не тільки на наступні наукові концепції, але й на державно-правову практику, яка здійснювалася на основі ліберального світогляду [9, с.15].

Теорія "суспільного договору" ґрунтується на принципах поваги до природних прав людини та покладення на публічну владу обов'язку їх поважати. Ідея прав людини в контексті природного права знайшла своє відбиття в нормативно-правових актах багатьох держав світу, зокрема Європи. Юридичне закріплення ця теорія віднайшла в таких нормативних актах, як: Американська Декларація незалежності (1776), Французька Декларація прав людини і громадянина (1789), які стали свого роду первинною моделлю юридичного закріплення особистих громадянських прав і свобод людини й громадянина.

У французькій декларації прав людини і громадянина вперше розмежовуються права людини і права громадянина, що дає змогу юридично чітко окреслити різницю між приватною особою та людиною громадянської держави, яка має окрім особистих ще й політичні права.

Цю ідею пестували, відстоювали, збагачували, поглиблювали, боролися за її реальне втілення в життя видатні мислителі України: П. Орлик, Т. Шевченко, М. Драгоманов, І. Франко, Леся Українка, М. Грушевський, О. Кістяківський та ін. Уже в проекті Конституції П. Орлика (1710) декларується ідея «виправлення та підйому своїх природжених прав і вільностей», відновлення «усілякого природного права і рівності». Т. Шевченко в поемах оспівував свободу трудящої людини. М. Драгоманов у конституційному проекті передбачав особисту свободу людини, забезпечення недоторканності особи, повагу до її гідності. Правознавець О. Кістяківський наголошував на необхідності обмеження державної влади «невід'ємними, непорушними, недоторканими, невідчужуваними правами людини», найважливішим із яких називав право на гідне існування [10, с. 168].

Як бачимо, упродовж усього історичного розвитку ідеї прав людини науковці різних країн світу зробили значний внесок у вирішення цієї проблеми залежно від історичних обставин розвитку людства.

Завдяки прогресу, на різних історичних етапах ідея рівності людини розвивалась у різних формах і напрямках, набуваючи практичного втілення у нормативно-правових актах. Вихідні положення загальної рівності мали так званий обмежувальний характер,

але з часом вони набули ширшого змісту, який поширювався вже на соціальні групи, а згодом і на держави в цілому.

Становлення і розвиток прав людини і громадянина нерозривно пов'язані з розвитком домінанти правової рівності в різних соціальних утвореннях. Використовуючи метод історичного аналізу, простежуючи юридичне закріплення норм у сфері прав і свобод людини й громадянина в різних країнах світу ми спостерігаємо так звану спадкоємність, яка відображена у таких правових актах, як Велика Хартія Вольностей (1215), Петиція про права (1628), Англійська Декларація прав (1688), Декларація незалежності Сполучених Штатів Америки (1776), Конституція США (1787), Французька Декларація прав людини і громадянина (1789), визнані світовим співтовариством і в подальшому закріплені у всесвітньо відомих міжнародних актах: Загальній декларації прав людини (1948), Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод (1950), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1966), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (1968). Ці міжнародні документи ратифіковані практично в усіх країнах світу, що, тим самим, дає змогу утвердити та забезпечити права і свободи людини й громадянина не тільки на рівні якоїсь конкретної держави, а й у світі в цілому.

На нашу думку, права людини – це сукупність природного та позитивного права, яке виникло під час історичного розвитку людства. Природне право, яке визначається самою природою, вступає у взаємодію з позитивним правом, яке забезпечується державою і тим самим гарантує реалізацію прав і свобод людини й громадянина в державі.

Нормативно-правове закріплення прав і свобод людини й громадянина, крім розмежування прав людини і прав громадянина, зумовлює і саму цінність прав людини, яка полягає: у рівності прав і свобод людини й громадянина, яка їм надається незалежно від раси, віросповідання, соціального статусу; задля охорони цих прав окреслюється їх простір та межі; повазі до честі й гідності інших людей у суспільстві; правовій реалізації прав і свобод, задля задоволення своїх потреб та інтересів; захищеності прав і свобод людини від протиправних посягань з боку інших громадян, а також органів державної влади.

Права і свободи людини й громадянина в їх історичному розвитку свідчать про те, що, незважаючи на тривалий соціально-культурний розвиток людства, проблема взаємин індивіду і влади, й досі знаходиться в центрі уваги політологів, філософів, учених правознавців.

Як було зазначено вище, проблемам взаємин індивіда і влади передувала проблема рівності людини. Упродовж тисячоліть на різних етапах розвитку цивілізації до сьогодні ми спостерігаємо так звану привілейовану людину.

За повної чи часткової несвободи значної частини населення (кріпаків) право було правом – привілеєм. Його суб'єктом визнавали не людину взагалі (як представника людського роду), а лише привілейовану людину – як представника певного роду, стану, групи з певним соціальним становищем і рівнем матеріального багатства. До речі, привілейована людина буттєва на всіх етапах історичного шляху людства: від витоків суспільного буття і до сучасної концепції прав людини. Сучасним типом такої привілейованої людини є громадянин (людина як член конкретної держави), а останньою формою прав привілейованої людини є права громадянина (в їх співвідношенні з правами людини) [11, с. 34].

Сучасний розвиток українського суспільства, яке впродовж останніх років розбудовує власну державу на засадах гуманізму та справедливості, інтегруючись у світове і європейське співтовариство, досліджує, змінює відповідно до реалій сьогодення та наповнює реальним змістом значну кількість правових понять і правових явищ. Серед них чи не найважливіша роль належить проблемі взаємодії людини, громадянського суспільства і правової держави.

Становлення цих інституцій держави тісно пов'язане з відповідними етапами розвитку людства. Формуючись як система відносин та інститутів, які знаходяться за межами регулювання держави, громадянське суспільство може ефективно функціонувати лише за наявності правової держави, яка керується правом і гарантує існування відповідних соціальних інститутів.

Концепція громадянського суспільства притаманна європейському інтелектуальному, культурному й політичному розвитку доби капіталізму. Становлення громадянського суспільства і правової держави є одним з головних напрямів розвитку європейського співтовариства, оскільки громадянське суспільство – це сукупність громадян, без яких його існування стає неможливим, і є специфічним фундатором правової демократичної держави. Становлення та розвиток громадянського суспільства в Україні є одним із найактуальніших питань упродовж не одного десятиліття.

Поняття «громадянське суспільство» виникло набагато раніше за поняття "політика". Перші роздуми про громадянське суспільство виникли більше, ніж дві з половиною тисячі років тому.

Ідеї існування громадянського суспільства, держави та людини точилися між ученими багато тисячоліть. Так, Аристотель і Платон у своїх вченнях, не виокремлювали державу із суспільства. Вони

вважали, що людина – частина держави і її інтереси підпорядковуються суспільному благу. Ніколо Макіавеллі вбачав, що мета і щастя для людини – її служіння державі. Пізніше англійський філософ Томас Гоббс у своїх працях використовує поняття «громадянське суспільство», але все ж таки, яке підкоряється повністю державі. Згодом, на зміну ідеї про повне підкорення людини державі, прийшло вчення британського педагога і філософа Джона Локка, який у своїх працях не просто використовував поняття «громадянське суспільство», а був одним із перших, хто поставив особу вище за суспільство і державу, а свободу – як вищу цінність. У свою чергу, Шарль Монтеск'є також розділяв державу і суспільство. Жан-Жак Руссо у своїх працях стверджував, що громадянське суспільство – це суспільство, яке перетворюється на державу. Саме Жан-Жак Руссо вперше сформулював поняття «громадянське суспільство».

На нашу думку, ідеї Джона Локка, Шарля Монтеск'є, Жан-Жака Руссо та інших видатних учених, стосовно ідеї громадянського суспільства є слушними в частині становлення першості суспільства, як системи співжиття людей або держави. Суспільство не може існувати індивідуально, а лише спільнотою, за умови сукупності громадян одного регіону або однієї країни, які утворилися на добровільних засадах задля реалізації своїх потреб та інтересів. Суспільство може виникнути до існування держави. У разі розпаду держави суспільство може існувати, а руйнування суспільства тягне за собою розпад держави. Але нині постає питання більш глобальне, ніж історична першість між державою або суспільством. Це взаємозв'язок громадянського суспільства, держави та людини.

Громадянське суспільство може існувати тільки за умови, якщо держава, в якій воно зароджується, є правовою.

У вітчизняній літературі можна спостерігати визначення громадянського суспільства як складну систему інститутів, що існує поза межами державних структур, незалежно від політичної системи і проявляється у багатоманітних інститутах, таких як профспілки, спілки споживачів, партії, об'єднання підприємств тощо. За допомогою цих інститутів забезпечується розвиток і самореалізація індивідів.

Разом з тим, хотілося б погодитися із Є. К. Бистрицьким, що досвід найрозвиненіших держав свідчить про те, що конституційно-правова регламентація та регулювання у країнах з демократичним державно-політичним устроєм спрямовані на підтримку громадянського суспільства, а також про те, що становлення і розвиток громадянського суспільства у позадержавній сфері суспільних відносин не означають його ізоляваності від державно-правових

інститутів, а допускають або передбачають сталий та інтенсивний взаємозв'язок громадянського суспільства і держави [12, с. 67].

На нашу думку, громадянське суспільство – це єдність вільних індивідів та їхніх співтовариств, яким держава повинна забезпечити юридичні можливості для задоволення їхніх потреб у суспільному та політичному житті держави.

Основними ознаками громадянського суспільства є:

- людина, її інтереси, права, свободи – найголовніші цінності такого суспільства;

- рівноправність і захищеність усіх форм власності, насамперед приватної (в її групових та індивідуальних різновидах);

- економічна свобода громадян та їхніх об'єднань, інших суб'єктів виборчих відносин у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності;

- свобода і добровільність праці на основі вільного вибору форм та видів трудової діяльності;

- надійна та ефективна система соціального захисту кожної людини, яка через об'єктивні обставини не може забезпечувати своє життя власною працею;

- ідеологічна і політична свобода, наявність демократичних інститутів та механізмів, які забезпечують кожній людині можливість впливати на формування і здійснення державної політики [13, с. 48–49].

Прагнення України до світового співтовариства спрямовує у новому напрямі розвиток держави та реформування всіх сфер її діяльності, а також інститутів громадянського суспільства в цілому. За таких умов громадянське суспільство повинно бути так званим базисом, на основі якого держава набуде ознак правової. Це тягне за собою правову гарантію та захист незалежності людини від держави, як матеріальну так і духовну. Задля виконання цих завдань громадянське суспільство повинно бути пов'язано з державними інститутами, які мають проявлятися у правозастосовній, правотворчій та правоохоронній формі.

До того ж, держава повинна створити умови для розвитку громадянського суспільства, яке б полягало в реальному здійсненні всіх прав і свобод фізичних та юридичних осіб, тобто створення сприятливого правового поля задля належного функціонування громадянських інститутів.

Відтак реальне здійснення прав і свобод людиною та громадянином можливе лише за умов існування такого суспільства, в якому ліквідовано відчуження індивіда від виробництва та його результатів, і, насамперед, від політичного життя та державної влади в цілому.

Громадянське суспільство тісно пов'язане як з державою, так і з правом. Держава покликана створювати найоптимальніші умови для розвитку громадянського суспільства, не втручатись у сферу реалізації приватних інтересів, а розвинене громадянське суспільство, у свою чергу, є соціальною базою демократичної, правової соціальної держави [14, с. 229–232].

Зважаючи на вищевикладене, можна зробити висновок, що громадянське суспільство – це об'єднання громадян із правами та свободами, набутими впродовж історичного становлення ідеї прав людини, і які повинні забезпечуватися державою, для їх належної реалізації. Права людини є підґрунтям для становлення громадянського суспільства; вони є гарантом забезпечення цих прав у певних інституціях громадянського суспільства; права людини є певним кордоном між державою та громадянським суспільством задля протиправного втручання державних органів у діяльність громадянських об'єднань, а також встановлення меж втручання інших індивідів суспільства; права людини є найголовнішою цінністю як для громадянського суспільства, так і для правової держави.

Нині в умовах євроінтеграції України у світове співтовариство у статтях Конституції України закріплено основні положення, які є основою для громадянського суспільства, а саме: права і свободи людини й громадянина зумовлюють сутність та напрям діяльності держави; відповідальність держави перед людиною; головним обов'язком держави є, насамперед, утвердження та забезпечення прав і свобод людини й громадянина; право громадян на свободу об'єднань у політичні партії та громадські організації; гарантування державою права на свободу світогляду і віросповідання, управління державними справами, а також забезпечення прав на звернення до органів державної влади.

Як бачимо, основні ідеї про права і свободи людини й громадянина утверджуються не тільки як індивідуальні права окремої людини в державі, а трансформуються і втілюються в життя вже в громадянському суспільстві через інституції, які мають статус юридичних осіб. Належне функціонування громадянського суспільства та утвердження й забезпечення прав і свобод людини й громадянина можливе лише в демократичній правовій державі, яка повинна забезпечувати кожному громадянину права і свободи незалежно від раси, кольору шкіри, політичних чи релігійних переконань та ін. Одним із головних чинників для забезпечення прав і свобод людини і громадянина в громадянському суспільстві та правовій державі повинна бути взаємодія між органами виконавчої влади та громадянами суспільства.

Проголошення незалежності України є одним із найважливіших чинників становлення громадянського суспільства та правової держави і визнання загальнолюдських цінностей.

На думку П. М. Рабіновича, правова держава – це держава реальних прав людини [13, с. 30]. Держава може бути правовою тільки за умов забезпечення державними органами реального здійснення своїх прав і свобод усіма громадянами, що проживають на території даної країни. Тобто, це держава, в якій не тільки юридично закріплені права і свободи людини й громадянина, а насамперед їх максимальне здійснення, охорона та відновлення у разі порушення.

Відтак, правова держава – це форма організації державної влади, за якої надається пріоритет правовому закону в усіх сферах життя, тобто державні органи та громадяни рівні перед законом. Правова держава надає громадянам права і обов'язки, а також реалізує та захищає їх. Ідея правової держави, перш за все, ставить за мету обмеження влади держави правом, правління закону, а не людини, і найголовніше – забезпечення прав і свобод людини й громадянина у взаємовідносинах із державою. Правова держава на сьогодні є пріоритетом у світовому співтоваристві, вона далеко позаду залишила такі форми державного режиму, як авторитаризм, тоталітаризм і анархію.

Мета правової держави – служіння потребам суспільства. Нині вона відображена в нормах міжнародного права. Наприклад, Підсумковий документ Віденської зустрічі країн-представників держав-учасників наради з безпеки і співробітництва в Європі проголошує: «Держави, які підписали документ, ... визнають, що всі громадянські, політичні, соціальні, культурні й інші права та свободи мають першочергове значення і повинні повністю здійснюватися всіма належними засобами. З огляду на це, вони будуть удосконалювати свої закони, адміністративні правила і політику в сфері громадських, політичних, економічних, культурних та інших прав людини і основних свобод та застосовувати їх на практиці з тим, щоб гарантувати ефективне здійснення цих прав і свобод» [15, с.16].

Зважаючи на викладене вище, можна сказати що, для становлення правової держави їй повинні бути притаманні такі ознаки: закріплення прав і свобод людини й громадянина на законодавчому рівні; панування законів у всіх сферах діяльності державних органів влади та суспільного життя громадян, які регулюють відносини між людиною і громадянином з одного боку та державою – з іншого; рівності всіх перед законом; створення належних умов для обізнаності громадян з нормативно-правовими актами у сфері прав і свобод людини й громадянина; наявність

чіткого юридично закріпленого механізму у сфері охорони, захисту та відновлення порушених прав і свобод людини й громадянина; чітке розмежування повноважень між гілками влади; обов'язковість чіткого додержання законів громадянами та органами державної влади.

Проблема взаємовідносин держави і громадянського суспільства безпосередньо стосується облаштованості та стабільності українського соціуму. Формування підґрунтя громадянського суспільства нині визначається як стратегічний напрям побудови демократичної держави в Україні. Як доводить вітчизняний науковець А. Заєць, саме через органи виконавчої влади відбувається реалізація прав і свобод людини й громадянина [16, с. 89].

При розгляді питання становлення в Україні громадянського суспільства і правової держави в аспекті забезпечення прав людини і громадянина головним завданням держави є, насамперед, забезпечення реалізації прав і свобод особи. Отже, громадянське суспільство пов'язане не тільки з державою і правом, а й безпосередньо з правами людини і базується на абсолютному пріоритеті людини та її прав. Людина, її потреби й інтереси, права і свободи є головним суб'єктом суспільства, який повинен визнаватися державою як непорушний, універсальний рубіж, перетинати який не може ніхто і, у першу чергу, органи державної влади. Тобто, права людини мають бути пріоритетом у правовій державі, і не лише юридично закріпленими, а забезпечуватися та охоронятися державою, що кардинально відрізняється від радянської позиції, яка визнавала пріоритет суспільства над особою, суспільних і державних інтересів над інтересами людини.

На противагу радянській позиції, Україна нині на шляху великих перетворень, які передбачають змінення векторів у політичному та державному житті українського суспільства. Спрямованість України до Європейського Союзу передбачає зміцнення та утвердження загальнолюдських цінностей, таких як: повага до честі й гідності людини, прав і свобод людини й громадянина, рівності, демократії, і найголовнішим завданням для українського суспільства є утвердження верховенства права.

Трансформація українського суспільства почалася майже двадцять років тому, з проголошенням незалежності України, але твердження, що Україна відбулася як демократична правова держава, на нашу думку, занадто перевищене. Правова система України й досі знаходиться на етапі становлення, що свідчить про важливі завдання подальшого державотворення, які покладаються на правову науку.

Верховенство права є головним чинником для утвердження прав і свобод людини й громадянина в громадянському суспільстві та правовій державі, і є головним критерієм для членства України в Європейському Союзі. Для досягнення цієї мети в Україні ухвалено Закон від 23.02.2006 р. № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», який передбачає впровадження європейських стандартів у сфері прав і свобод людини й громадянина в судову та адміністративну практику. Актуальність проблеми прав і свобод людини й громадянина полягає у їх реальному здійсненні та дотриманні, нормативно-правовому закріпленні відповідно до міжнародних стандартів, яких дотримуються всі громадяни і визнають пріоритетними органи державної влади. Тільки за таких умов можливе становлення правової держави, і, як наслідок, прискорення євроінтеграції України у світове співтовариство.

1.2. Роль органів виконавчої влади в забезпеченні прав і свобод людини й громадянина

Проголошення Конституцією України прав та свобод людини і громадянина як найголовнішої цінності правової держави, змінення векторів щодо їх належного забезпечення на рівні держави, неминуче виводить на більш глибоке дослідження проблему забезпечення прав людини і громадянина органами виконавчої влади.

Наприкінці ХХ ст. відбулося відновлення української державності, яке започаткувало утвердження й розширення громадянських та політичних прав і свобод людини й громадянина в незалежній правовій державі. З набуттям Україною суверенітету суспільство розпочало боротьбу за захист універсальних прав і свобод людини й громадянина як головного принципу демократії. Це дало змогу на державному рівні відтворити їх в Конституції України як систему фундаментальних прав і свобод людини й громадянина, які було закріплено у міжнародних документах: Загальній декларації прав людини, пакті про політичні і громадянські, соціальні та економічні права та інших, ратифікованих Україною.

Разом з тим, права і свободи людини й громадянина, які було закріплено на високому нормативному рівні, не забезпечувалися на належному рівні з боку органів державної влади через відсутність дієвої системи правосуддя, правоохоронних та правозахисних органів. Це було наслідком радянських часів, за яких громадянські та політичні права сприймалися як такі, що походять від держави, що була над законом і тим самим унеможлилювала будь-який контроль з боку громадян. До того ж, не було співпраці держави і

суспільства. Наслідком зазначених вище непорозумінь і колізій було фактичне порушення Конституції та міжнародних договорів з боку суб'єктів державної влади, які, у свою чергу, й досі нехтують нормами та принципами права у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина.¹

Перш за все, це свідчить про те, що практика світової спільноти, яка вбачає головною умовою для здійснення владних повноважень дотримання прав та свобод людини і громадянина, так і не віднайшла свого реального втілення у життя в Україні. Бездіяльність у вищеперелічених проблемах може призвести до негативних наслідків: дезінтеграції громадянського суспільства, згорання демократії, втрати державності як суверенної, а також можливість інших держав втручатися у внутрішні справи України.

Світова спільнота вважає найголовнішою проблемою сьогодення забезпечення прав і свобод людини й громадянина у сфері публічно-правових відносин, оскільки саме через цю сферу можливий ефективний механізм транспонування актів Європейського Союзу, практичне їх виконання, забезпечення, дотримання та виконання норм європейського права органами державної влади у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Питанням адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина присвячені цілі монографічні дослідження відомих вітчизняних науковців, таких як Я. В. Лазур, І. І. Сіліч, Е. О. Олефрієнко, І. О. Ієрусалімова, І. Л. Бородін, О. В. Пабат, які мають велике теоретичне та практичне значення для вітчизняної науки. Разом з тим, у роботах цих учених було надано окремо характеристики гарантіям, механізмам, способам у контексті забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Відсутність дослідження сутності та загального змісту поняття адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина доводить актуальність розв'язання даного питання в подальшому науковому пошуку.

Права людини можна розглядати як складне, багатогранне правове, філософське, політологічне явище, що полягає в невід'ємних властивостях людини, наданих їй природним правом і таких, що визначають міру людської свободи, наданої їй позитивним правом, з одного боку, з іншого – як наукову категорію, що надає характеристику правовому статусу людини у взаємовідносинах людина – держава, тобто реальні можливості людини в реалізації своїх прав і свобод в економічній, політичній, соціальній та культурній сферах суспільного життя.

Адміністративне право, за нормами якого регулюються правові відносини, відрізняється від інших галузей права сферою його дії, яке являє собою державне управління [17, с. 18; 18, с. 7–8; 19, с. 34–35].

Співвідношення адміністративного права з конституційним полягають в опосередкуванні функціонування публічної влади в державі. Говорячи про адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини й громадянина можна відзначити, що це, так би мовити, специфічне продовження конституційно-правових норм, які їх конкретизують, а необхідною умовою для чіткого визначення прав і свобод людини й громадянина в адміністративному праві є становлення адміністративно-правового статусу людини й громадянина. Головним критерієм змісту адміністративно-правового статусу людини й громадянина є предмет регулювання, який полягає у відносинах у сфері публічно-правових відносин, а, як наслідок, джерелами адміністративно-правового статусу є норми права, які регулюють ці відносини. Права і свободи людини й громадянина, у свою чергу, є складовою частиною адміністративно-правового статусу, застосовуються у сфері державного управління і можуть бути втілені в життя тільки за умови вступу в публічно-правові відносини.

Адміністративна правосуб'єктність включає в себе два основних елементи – правоздатність та дієздатність. Адміністративна правоздатність виникає з моменту народження, розуміється як здатність особи бути носієм прав і обов'язків у сфері публічного управління і припиняється з їхньою смертю. У свою чергу, адміністративна дієздатність безпосередньо свідчить про здатність особи своїми діями користуватися наданими правами, обов'язками, а також, у разі порушення прав і обов'язків, нести юридичну відповідальність [20, с. 58–59].

Отже, суб'єктами адміністративного права можуть бути фізичні та юридичні особи, наділені правами та обов'язками у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, регулюються адміністративно-правовими нормами і мають адміністративну правосуб'єктність.

Неодмінним учасником суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом, є органи виконавчої влади. Вони є головними правозастосовуючими суб'єктами адміністративного права, від ефективної діяльності яких вирішальною мірою залежить дієвість виконавчої влади відповідно до конституційних засад її функціонування, забезпечення реалізації та захисту в цій сфері численних прав і свобод громадян, радикальність і динамізм проведення необхідних перетворень у системі державного управління [21, с. 274].

Той факт, що виконавча влада, порівняно із законодавчою та судовою, найбільш наближена до забезпечення потреб людини і є тією владою, з якою особа має ті або інші контакти практично повсякденно, потребує суттєвого вдосконалення правового врегулювання всіх аспектів взаємовідносин особи з органами виконавчої влади [21, с. 286].

Перш за все, потрібно зазначити, що органи виконавчої влади, на протипагу органам законодавчої та судової гілок влади, відрізняються своїми завданнями, призначенням і змістом функціонування. Так, серед основних завдань виконавчої влади є забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, здійснення державної політики в суспільному та державному житті, чіткого та неухильного виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Верховної Ради України. Зміст діяльності органів виконавчої влади, який регулюється нормами адміністративного права, полягає в здійсненні виконавчо-розпорядчих функцій, які розглядаються в єдності з їх компетенцією і спрямовані, перш за все, на виконання Конституції та законів України, а також у реальному забезпеченні прав і свобод людини й громадянина.

Саме тому дослідження ролі органів виконавчої влади у забезпеченні прав і свобод людини й громадянина є актуальним і першочерговим завданням для українського суспільства.

Органи виконавчої влади посідають провідне місце у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина, що відображено в завданнях та функціях, закріплених в Основному законі України та нормативно-правових актах.

На нашу думку, забезпечення як юридичний термін щонайглибше характеризує діяльність органів виконавчої влади у сфері прав і свобод людини й громадянина. У процесі з'ясування сутності та змісту поняття «адміністративно-правового забезпечення» ми визначимо роль органів виконавчої влади у сфері прав і свобод людини й громадянина.

Поняття «адміністративно-правове забезпечення» є надзвичайно важливою категорією адміністративно-правової науки, про що свідчать численні наукові праці, у назвах яких воно використовується [22, 23, 24, 25, 26]. Не є винятком і використання поняття «механізму адміністративно-правового забезпечення» [27, 28, 29, 30], автори якого розкрили суть та зміст цього правового явища. Даний перелік не є вичерпним, разом із тим, на нашу думку, він є достатнім для розуміння його важливості.

Деякі автори ототожнюють його з адміністративно-правовим забезпеченням. Потрібно звернути увагу на те, що, незважаючи на

поширене використання поняття «адміністративно-правове забезпечення» в юридичній науці ще не вироблено загального підходу до розуміння його змісту, що призводить до негативних наслідків якості наукових досліджень у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Відтак, розкриття змісту «адміністративно-правове забезпечення» сприятиме не тільки чіткому формулюванню понятійно-категоріального апарату а й дасть змогу конкретно визначити сутність та загальний зміст адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина як цілісного правового явища.

Для з'ясування сутності й загального змісту поняття «адміністративно-правове забезпечення» у контексті забезпечення прав і свобод людини й громадянина потрібно дослідити всі існуючі думки в правовій науці стосовно дефініцій «забезпечення» та «адміністративно-правове забезпечення».

Так, І. О. Іерусалімова зазначає, що дослідження юридичної літератури дає змогу зробити висновок про досить часте використання терміна «забезпечення», але чіткого визначення цього терміна немає [31, с. 81–82]. Звернувшись до Юридичної енциклопедії, ми знаходимо лише терміни «забезпечення виконання покарань», «забезпечення доказів» та «забезпечення позову» [32, с. 444–445], а Великий юридичний словник узагалі не згадує такого поняття [33]. Степаненко К. В. зазначає, що просте використання в тексті терміна «забезпечення», без відмінності в аналізі терміна «забезпечення», свідчить про відсутність його єдиного формулювання, що дає змогу зробити висновок про так зване домислювання авторами, які користуються законом [34, с. 34].

У словниках російської мови поняття «забезпечення» тлумачиться як генерування повного і достатнього комплексу умов, необхідних для здійснення та гарантій будь-чого [35, с. 291; 36].

Словник Української мови тлумачить термін «забезпечення» як матеріальні засоби до існування та соціальне забезпечення, яке полягає в системі державних заходів, спрямованих на подання матеріальної допомоги громадянам, і відсилає нас від терміна «забезпечення» до терміна «забезпечити» як до дії за значенням. У свою чергу, термін «забезпечити» відсилає нас до терміна «забезпечувати», який тлумачиться як постачання чогось у достатній кількості, задоволення кого чи чого-небудь у достатній кількості, створення надійних умов для здійснення чого-небудь, гарантування чогось, захист, охорону кого або чого-небудь від небезпеки [37, с. 17–18].

За допомогою логічного аналізу спробуємо визначити поняття терміна «забезпечення»: це іменник середнього роду, який не може

повною мірою відображувати якусь дію, хоча в самій суті цього поняття є спонукання до певних дій, яке полягає в досягненні поставленої мети; і навпаки, «забезпечувати» – це дієслово недоконаного виду, яке вказує на конкретні дії, спрямовані на конкретний результат. Відповідно, можна поставити запитання: забезпечувати кого або що? – Реалізацію, гарантії, охорону, захист прав і свобод людини й громадянина. Хто повинен забезпечувати? – Держава (органи виконавчої влади).

Аналізуючи викладене вище, можна відзначити, що термін «забезпечення» у контексті прав і свобод людини й громадянина – це спонукання держави до створення цілої низки механізмів, за допомогою яких будуть створені надійні умови для реалізації прав і свобод людини й громадянина, тобто гарантування, захист, охорона і безпосередня реалізація прав.

Для з'ясування терміна «адміністративно-правове забезпечення», потрібно визначити поняття терміна «правове забезпечення». Ростовщиків І. В. визначає поняття «правове забезпечення» лише як гарантію, суть якої полягає у створенні належних умов для реалізації індивідом своїх прав і свобод [38, с.12].

Дане визначення має значний недолік, який полягає в неможливості уявити його співвідношення з іншими правовими явищами, такими як правове регулювання, за допомогою якого також створюються необхідні умови для реалізації прав і свобод. До того ж, «правове регулювання» і «правове забезпечення» мають споріднене поняття «правове», що вказує на певний взаємозв'язок між цими поняттями.

Повнота адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина полягає в регулюванні суспільних відносин за допомогою норм адміністративного права, які, у свою чергу, гарантують їх реалізацію.

Адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, які регулюються нормами адміністративного права, учасниками яких є суб'єкти, наділені правами та обов'язками у сфері виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Завданнями суб'єктів адміністративно-правових відносин є переважно забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина (фізичних та юридичних осіб). Адміністративно-правові відносини – це різновид правових відносин.

Основними складниками адміністративно-правових відносин є: державно-управлінські відносини – охоплюють увесь спектр методів правового регулювання та правових норм; адміністративно-сервісні відносини (надання адміністративних послуг), які мають дискретивний метод правового регулювання, а також уповноважуючий і рекомендаційний характер; адміністративно-деліктні відносини, що

характеризуються імперативним методом регулювання, охоронні та заборонні правові норми [39, с. 52–53].

У процесі управлінської діяльності органів державної влади виникають суспільні відносини, які регулюються за допомогою норм права, перетворюючись в адміністративно-правові відносини і потребують правового регулювання.

Правове регулювання – це сукупність охоронюваних юридично закріплених правових засобів для упорядкування державою суспільних відносин. Його сфера визначається у сукупності суспільних відносин в економічному, політичному та соціально-культурному житті суспільства. Сфера правового регулювання можлива лише в тих відносинах, які урегульовуються правом, і, відповідно, має свій механізм. Адміністративно-правове забезпечення надає механізму адміністративно-правового регулювання таку організацію відносин, які були б достатні для реалізації норм.

Веремесенко І. І. був основоположником поняття механізму адміністративно-правового регулювання, яке полягало в тому, що «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави» [40, с. 55].

Механізм адміністративно-правового регулювання полягає в сукупності правових засобів, які регулюються нормами адміністративного права і спрямовані на регулювання суспільних відносин. Складовими частинами механізму адміністративно-правового регулювання є: норми права, акти реалізації норм права, правові відносини, юридичні факти, правова свідомість суб'єктів, законність, акти тлумачення, акти застосування норм права, метою яких є забезпечення прав і свобод людини й громадянина, функціонування громадянського суспільства та правової держави. Відтак, механізм адміністративно-правового регулювання є складовою адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина, тобто одним зі способів реалізації.

Гіда Є. О., розглядаючи механізм реалізації прав людини, дійшов висновку, що юридичний порядок реалізації прав людини має два види: ініціативний та процедурно-правовий. Ініціативний – притаманний індивідуальній реалізації прав і свобод, який виявляється в індивідуальному виборі порядку реалізації своїх прав індивідом. Процедурно-правовий визначає спосіб реалізації прав і свобод за допомогою закону, який має на меті встановлення певної процедури та порядку реалізації прав людини: певної послідовності дій носія прав, з одного боку, а також зобов'язаних суб'єктів права,

на яких покладено виконання певних дій і процедур для досягнення реалізації прав і свобод людини й громадянина [41, с. 36–37].

Проблема реалізації прав і свобод громадян має велике теоретичне й практичне значення. З позицій теорії ця проблема пов'язана з науковим поняттям механізму правового регулювання. Політико-практичне значення полягає у тому, що саме в процесі реалізації права і свободи знаходять реальність і забезпечують громадянам, які цими правами володіють, можливість задоволення потреб та інтересів.

Можна погодитися з висловленою в юридичній літературі думкою, що юридичний і соціальний механізми реалізації прав і свобод особи є зовнішніми чинниками, які забезпечують переведення прав і обов'язків у поведінку особи, а соціально-психологічний механізм – внутрішньою умовою реалізації [42].

Вважаємо, що реалізацію прав і свобод не можна зводити до закріплення за громадянином конкретного суб'єктивного права. Вона означає дійсне отримання благ, які входять до змісту права.

З точки зору А. Е. Олійника, поняття «правове забезпечення» – це створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав, запобігання їх порушенню, а також їх відновлення у разі порушення [43, с. 16]. Тут виникають певні колізії між поняттями «створення сприятливих умов», «запобігання порушенню прав» і «відновлення порушених прав», оскільки вбачається поглинання змістом поняття "створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав" понять "запобігання порушенню та відновлення порушених прав".

Деякі науковці визначають зміст поняття «правове забезпечення», лише як охорону і захист прав громадян [44, с.18] або повагу, дотримання, визначення та гарантії [45, с. 5], що є необґрунтовано звуженим, оскільки вони не відображують всю систему компонентів, які становлять його зміст, а також залишається поза увагою діяльність суб'єктів відповідних державних органів, які забезпечують дотримання прав і свобод людини й громадянина.

Разом із тим, ця позиція, безперечно, має своє обґрунтоване місце, адже права і свободи людини й громадянина повинні бути не тільки проголошені та закріплені на нормативному рівні, але й реально гарантовані. Як зазначають науковці, правовий механізм має свої складові. Це, насамперед, механізм реалізації, механізм охорони і механізм захисту.

Як було зазначено, механізм реалізації передбачає встановлену нормами права відповідну поведінку суб'єктів, яка, у свою чергу, має на меті задоволення прав усіх суб'єктів правовідносин, а також їх обов'язки. Як зазначає О. В. Негодченко, механізм охорони

в адміністративному праві характеризується як спосіб, за допомогою якого регулюються суспільні відносини у сфері державного управління і який спрямований на запобігання правопорушенням та усунення перешкод для реалізації прав і свобод людини й громадянина [46, с. 29–30].

Правова охорона полягає у створенні тих самих належних умов, тобто в охороні та реалізації цих прав шляхом запобігання порушенням, завдяки яким можлива безперешкодна реалізація. Механізм охорони покликаний, перш за все, на недопущення порушення прав і свобод і має так званий профілактичний, або запобіжний, характер, який містить у собі цілий ряд елементів. Такими елементами є: правові норми, що регулюють протиправну поведінку, спрямовану на посягання прав і свобод людини й громадянина, а також норми, які спонукають до дотримання прав і свобод людини; норми які регламентують діяльність суб'єктів владних повноважень і покликані на створення певних процедур щодо охорони прав і свобод людини (профілактичні процедури, контроль та нагляд); суб'єкти правової охорони, які наділені правами та обов'язками задля вжиття заходів щодо охорони і захисту прав і свобод людини й громадянина, а також сприяння в реалізації цих прав.

Серед суб'єктів владних повноважень провідне місце в охороні прав і свобод посідають і самі громадяни. Це право гарантується Конституцією України, і тим самим вносить до числа суб'єктів правової охорони не тільки органи законодавчої, виконавчої судової влади, прокуратури, уповноваженого Верховної Ради з прав людини, громадські організації, а й так звану індивідуальну охорону, яка може проявлятися у зверненні громадян до органів виконавчої влади, суду тощо. Механізм охорони якнайяскравіше виявляється у діяльності органів виконавчої влади, що впливає з їх завдань та напрямів діяльності.

Механізм охорони знаходиться у взаємозалежності з механізмом захисту, який може реалізуватися залежно від дієвості механізму охорони. Тобто, механізм захисту можливий тільки за умови неефективної охорони, і це є обов'язковою умовою для реалізації правового захисту.

Механізм правового захисту в юридичній літературі визначається як система правових форм, заходів і засобів задля запобігання порушенням прав людини або на їх відновлення у разі порушення. До складу механізму захисту входять такі елементи: охорона прав, захист прав та юридична допомога [47, с.10–11].

З цим складно погодитися, оскільки, на нашу думку, захист є наслідком охорони і за своїм призначенням він аж ніяк не може входити до складу механізму правової охорони. Дефініція «охорона»

це, насамперед, оберігання кого або чого-небудь від загрози, тобто створення належних умов задля ненастання негативних наслідків. У свою чергу, захист конкретизує діяльність відповідних органів державної влади щодо відновлення порушеного права, притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили протиправні дії. Адміністративно-правовий захист прав і свобод людини й громадянина – це діяльність публічної адміністрації щодо вирішення справ, метою яких є недопущення та відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб, і, як наслідок, притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності і відшкодування шкоди потерпілим.

Механізм охорони і механізм захисту лежать в одній площині, одне явище є наслідком іншого. Механізм охорони прав має профілактичний характер, діяльність якого має місце до настання негативних наслідків, таких як фактичне порушення прав юридичних та фізичних осіб. Механізм охорони регулюється процесуальними нормами, що регламентують діяльність суб'єктів правовідносин, на яких покладений обов'язок охорони прав і свобод людини й громадянина.

Суб'єктами правової охорони прав і свобод можуть бути органи виконавчої влади, посадові особи, громадянські об'єднання, самі громадяни.

Механізм захисту прав і свобод людини й громадянина характеризується, перш за все, наявністю цілої низки способів і заходів, спрямованих на відновлення порушених прав неправомірними діями або бездіяльністю органів державного управління, посадовими або службовими особами. Способи і заходи, спрямовані на відновлення порушених прав юридичних або фізичних осіб, і є забезпеченням прав і свобод людини й громадянина. Гарантії механізму захисту прав і свобод людини й громадянина не будуть вважатися реалізованими, якщо порушені права не було відновлено.

На противагу цим визначенням правового забезпечення прав і свобод, дослідники О. І. Наливайко [48, с. 22], А. Г. Хабібুলін, К. Б. Толкачев [49, с. 60; 50]. розглядаючи це поняття схильються до більш розширеного поняття, яке включає в себе діяльність державних органів, місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових осіб і громадян щодо створення оптимальних умов для неухильної реалізації і захисту цих прав.

Пучкова М. В. тлумачить термін «правове забезпечення» як сукупність гарантій реалізації і охорони прав громадян, а також як діяльність органів державної влади, що створює необхідні умови для реалізації прав громадянам [51, с.12]. На наш погляд, така позиція є найбільш вдалою в юридичній науці, оскільки поняття «правове забезпечення» зв'язується в монолітне і нерозривне

забезпечення державою за допомогою норм права, гарантії реалізації та охорони прав людини, з одного боку, і, діяльність органів державної влади, які створюють необхідні умови для цієї реалізації, з іншого. Гарантії, зі свого боку, виступають у системі умов і засобів для забезпечення здійснення та реалізації прав.

Олійник А. Ю. [52], Бобровник С. В. [53], Макушев П. В. [54] підтримували такий погляд на гарантії як сукупність умов і засобів для їх реалізації.

На перший погляд, таке тлумачення гарантії може здатися як механізм правового забезпечення, але гарантії репрезентують статику (від грецького *στατός* – нерухомий) процесу правового забезпечення на відміну від механізму правового забезпечення, який проявляється в динаміці (від грецького *δύναμις* – стан руху, хід розвитку, зміна якого-небудь явища під впливом чинників, що діють на нього) процесу перетворення нормативного у реальне. Гарантії, які надаються державою, репрезентують статику права, а діяльність державних органів репрезентує динаміку реалізації норм права.

Дефініція «гарантія» – порука в чомусь, забезпечення чогонебудь [55, с. 34]. Так, наприклад, О. В. Пабат, і Б. Д. Мартиненко пишуть, що термін «гарантія» ототожнюють із терміном «забезпечення». З цим важко погодитись, оскільки "забезпечення" – набагато ширше поняття. Як було зазначено вище, це засоби і способи, спрямовані на реалізацію, охорону і захист прав і свобод людини й громадянина. Гарантія є способом для забезпечення реалізації, охорони й захисту прав і свобод юридичних та фізичних осіб [56, с. 34; 57, с. 39].

Практична реалізація прав і свобод людини й громадянина потребує, перш за все, системи юридичних гарантії. Слід зазначити, що гарантії поділяються на загальні та правові.

В юридичній літературі система юридичних гарантії розглядається як сукупність нормативно-правових гарантії та інституційно-організаційних гарантії забезпечення реалізації, охорони й захисту прав і свобод. Нормативно-правові гарантії визначаються як сукупність правових норм, які визначають обсяг прав, свобод і обов'язків людини й громадянина, а також засобів для реалізації і охорони цих прав від протиправних посягань. Інституційно-організаційні гарантії – суспільно-політичні інституції, на які покладаються функції і повноваження щодо організації та здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту прав і свобод людини й громадянина [58, с. 98–99].

Правові гарантії – засоби, які регулюються нормативно-правовими актами і нормами права, завданнями яких є охорона, захист і сприяння реалізації прав та свобод юридичних і фізичних

осіб, інституційно-організаційні гарантії забезпечуються інституціями, на які покладені обов'язки сприяння реалізації, охорони, захисту, а також відновлення порушених прав і свобод людини й громадянина. Правові, у свою чергу, за характером юридично закріплених норм поділяються на матеріальні й процесуальні, на міжнародні та внутрішні – за сферою дії, а також на конституційні й галузеві, за процесуальним закріпленням.

Функціонування суб'єктів владних повноважень, фізичних, юридичних осіб, громадських організацій пов'язані із загальними гарантіями, які реалізуються у процесі їх діяльності, відповідно, правові гарантії встановлюються нормами права. Отже, загальні та правові гарантії тісно взаємопов'язані між собою, а також включають в себе об'єктивні та суб'єктивні чинники, які сприяють реалізації прав.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [59]. На підставі Конституції України і міжнародних договорів, держава бере на себе обов'язок забезпечувати повною мірою права і свободи фізичних та юридичних осіб за допомогою системи механізмів, способів і засобів.

Розглянувши в юридичній науці погляди щодо реалізації, охорони, захисту і гарантій прав і свобод людини й громадянина, потрібно зазначити, що адміністративно-правове забезпечення полягає в сукупності правових механізмів, способів і гарантій забезпечення та захисту прав і свобод людини й громадянина. Тобто, за для забезпечення прав і свобод людини й громадянина, органами виконавчої влади повинні бути створені необхідні умови, які б забезпечували реалізацію і охорону цих прав, а також, у разі їх порушення, відповідні способи та гарантії з їх відновлення.

Тільки за сукупності всіх елементів забезпечення прав і свобод людини й громадянина органами виконавчої влади, можуть бути реалізовані права і свободи людини й громадянина. Також хотілося б наголосити, що прискорення євроінтеграційних процесів в Україні, висуває на перший план саме забезпечення органами виконавчої влади прав і свобод людини й громадянина, що призвело останніми роками до прийняття цілої низки нормативно-правових актів у сфері прав і свобод людини й громадянина.

Отже, сама концепція діяльності органів виконавчої влади в правовій державі закладає об'єктивні передумови для конструюван-

ня й аналізу специфічного права людини на ефективну реалізацію її прав та свобод.

Зміни, що відбуваються в Україні в соціальній, політичній, правовій системі держави, потребують нових поглядів та реформувань у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина органами виконавчої влади, згідно зі світовими стандартами, принципами та нормами, які застосовуються не одне десятиріччя правовими державами світу. В умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються нині в Україні, спостерігається більш суттєвий вплив міжнародних норм, принципів і стандартів на розвиток національного права, які, перш за все, регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Ці права і свободи людини й громадянина на забезпечення їх реалізації гарантуються низкою міжнародно-правових документів. Це, зокрема, ст. 8 Загальної декларації прав людини [60], п. 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [61], ст.13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [62].

Так, наприклад, гарантії забезпечення захисту прав і свобод людини й громадянина впливають як із загального законодавства, так і закріплюються у спеціальних нормативно-правових актах, які регулюють питання щодо забезпечення захисту прав і свобод людини й громадянина: нормативними указами президента, законами Верховної Ради, постановами Кабінету Міністрів. Безпосередньо це – Указ Президента України “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [63], Закон України “Про звернення громадян” [64], Митний Кодекс України [65], Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” [66] та ін.

У Конституції України закріплені правові норми, які створюють конституційну основу для регулювання виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У положеннях Конституції втілені принципи правової держави та принцип верховенства права, а також закріплені юридичні засоби, що реально забезпечують максимальне здійснення реалізації, охорони і захисту прав та свобод людини й громадянина.

Отже, реальність прав і свобод громадян, закріплених у положеннях Конституції, перш за все, характеризує їх стан, коли кожна юридична або фізична особа реально володіє наданими їй правами і може безперешкодно користуватися й розпоряджатися наданими державою можливостями, тобто захищати свої права самостійно, і вимагати від органів державної влади забезпечення їх реалізації та охорони, а в разі порушення прав – гарантованого

захисту для відновлення прав і свобод людини й громадянина. Відтак, як було зазначено, для забезпечення прав і свобод людини й громадянина вони повинні бути забезпечені системою гарантій.

В якомусь сенсі гарантії можна розглядати як групу прав юридичної або фізичної особи, наданих особі для реалізації, охорони та захисту своїх прав і свобод. Отже, ці права можуть виступати, з одного боку, як право, а з іншого – як гарантія.

Гарантіями у сфері виконавчої влади, які можуть бути реалізовані самостійно, тобто індивідуально, є право на відшкодування шкоди, заподіяної незаконним рішеннями, діями або бездіяльністю органів державної влади їхніми посадовими та службовими особами, право на звернення в органи державного управління, право користування передбаченими законом пільгами тощо [67, с. 166].

Можливо, цей підхід до проблеми у процесі забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина у сфері виконавчої влади є правовим і дієвим у теорії побудови правової держави, зміст і спрямованість діяльності якої визначаються правами і свободами людини та їх гарантіями, але в реальному житті відносини між особою та органом влади, як правило, призводять до конфліктних ситуацій. Вони зумовлюються тим, що в одних випадках приписи, які регламентують функціонування посадових осіб і відображують певні тенденції, традиції та звички в діяльності апарату управління, найчастіше за головну функцію визнають охорону інтересів держави, а функції, пов'язані із забезпеченням прав та інтересів особи, стають вторинними.

Органи виконавчої влади виконують не тільки виконавчорозпорядчу функцію, але й реалізуючи свою компетенцію через виконання положень законів та підзаконних нормативних актів інших державних органів. Органи виконавчої влади мають повноваження не тільки розпоряджатися з конкретних питань а й приймати підзаконні нормативні акти, якими задовольняються ті чи інші конкретні права та інтереси особи, і, відповідно, гарантується реалізація цих прав та задоволення інтересів. Зважаючи на викладене вище, можна зазначити, що органи виконавчої влади у своїй діяльності діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативного-виконавчого та юрисдикційного характеру.

Вагоме місце в забезпеченні реалізації захисту прав та свобод людини і громадянина посідають адміністративні (управлінські) процедури. Це зумовлюється тим, що реалізація прав особи залежить не лише від її дій, але й від правозастосовної діяльності органів виконавчої влади та прийняття ними відповідних рішень.

Для реалізації та дотримання правових норм і процедур захисту прав та інтересів особи в законодавстві України передбачено врегульовану правовими нормами послідовність певних дій щодо

реалізації прав та інтересів. Але постає проблема в об'ємності відомчої нормотворчості щодо зазначених процедур. Порядок процедури реалізації та захисту прав і свобод людини й громадянина у сфері виконавчої влади регулюються не одним кодифікованим актом, а численними актами, виданими різними органами державної влади. Доступу до інформації стосовно цих нормативних документів у пересічного громадянина немає, оскільки вони не публікуються в офіційних виданнях, у зв'язку з чим дана проблема займає не останнє місце в реалізації прав і свобод людини й громадянина.

На сьогодні властивістю конституційного регулювання прав та свобод людини і громадянина є те, що багато конституційних приписів не є нормами прямої дії, оскільки відсутній механізм їх реалізації.

Отже, для підвищення якості надання управлінських послуг у сфері виконавчої влади та для унормування певних нормативних актів органів державного управління у сфері забезпечення реалізації прав людини і громадянина, потрібна їх систематизація в єдиний систематизований законодавчий акт, в якому повинні міститися норми права, що регулюють галузь суспільних відносин між органами виконавчої влади та громадянами.

Не менш важливою проблемою у сфері забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина в системі органів державної виконавчої влади є реальність прав і свобод людини, тобто, як свідчать конституційні норми, а також норми та принципи матеріального і процесуального права, у процесі забезпечення реалізації прав останні забезпечують реальність прав та свобод людини.

Для реалізації цього права громадянами потрібен, перш за все, вільний доступ до законодавчої бази, яка регламентує питання забезпечення, реалізації та процедури механізму забезпечення прав людини і громадянина. Таким чином, пропонуємо вдосконалити порядок підготовки, прийняття та опублікування нормативних актів, які регламентують роботу органів виконавчої влади у сфері забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина, а також законодавчо закріпити порядок та офіційні видання, найбільш доступних для громадян.

Незважаючи на наукові пропозиції щодо вдосконалення механізмів, способів і гарантій у сфері забезпечення прав та свобод людини й громадянина, а також потужну нормативно-правову законодавчу базу, за останні три роки можна спостерігати значне збільшення порушень прав і свобод людини й громадянина органами виконавчої влади. Усе це і зумовлює актуальність дослідження наступних розділів даного наукового дослідження.

У світлі сьогоднішніх перетворень і реформ у міжнародному співтоваристві проблема ефективного та неупередженого забезпечення

прав і свобод людини і громадянина органами державної виконавчої влади потребує нагального вирішення. Так, у 2009 році до Уповноваженого з прав людини за захистом своїх конституційних прав звернулися 84, 087 тис. громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Усього за час діяльності інституції станом на 1 січня 2010 року до Уповноваженого звернулися 975,5 тис. осіб щодо захисту прав і свобод, порушених унаслідок рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [68].

У 2010 році до Уповноваженого з прав людини звернулися за захистом своїх прав і свобод 82,3 тис. осіб, з яких 45,5 % від загальної кількості звернень стосувалися порушення громадянських прав, зокрема порушення прав на справедливий судовий захист; оскарження рішень та вироків судів, невиконання судових рішень, недотримання процесуальних строків при розгляді справ судами, неможливість оскарження судових рішень та порушення термінів розгляду справи, неправомірні дії суддів, неможливість отримати своєчасно копію судового рішення тощо.

Друге місце посідають повідомлення про порушення економічних прав громадян – 24,2 % від загальної кількості, що свідчить про зростання на 7,2 % порівняно з 2009 роком. Практично без змін залишається тенденція порушення соціальних прав громадян, яка становить 13,3 % від загальної кількості.

У 2010 році кожне п'яте звернення до Уповноваженого з прав людини стосувалося оскарження дій та бездіяльності суддів, а також звернення, які були пов'язані з діями або бездіяльністю Міністерства внутрішніх справ – 4153 звернень (13,9 % від загальної кількості). Дії або бездіяльність органів прокуратури оскаржувались у 2831 зверненні (9,4% від загальної кількості звернень).

Усього у 2010 році до Уповноваженого з прав людини надійшло скарг про дію або бездіяльність органів влади та інших установ: суди України – 5564, Міністерство внутрішніх справ України – 4153, прокуратура України – 2831, Кабінет Міністрів України – 2408, Верховна Рада України – 2056, органи місцевого самоврядування – 1315, Державний департамент України з питань виконання покарань – 1224, Державна податкова служба – 938, Пенсійний фонд України – 929, Міністерство юстиції України – 920, Міністерство праці та соціальної політики України і регіональні управління – 906, Міністерство охорони здоров'я і регіональні управління – 866, Місцеві державні адміністрації – 674, Державні і комунальні підприємства – 633, Недержавні підприємства – 378, Міністерство оборони України – 274, Банківські установи – 271, Міністерство освіти і науки – 182, інші – 3356, усього: 29 878 звернень [69, с. 6–9].

У березні 2010 року у щорічній доповіді Держдепартаменту «Про стан прав людини у країнах світу» було зазначено, що Україна – багатопартійна демократична республіка, де цивільна влада контролює силові структури. Серед проблем із правами людини відзначено: серйозні порушення їх з боку міліції, випадки тортур до заарештованих та в'язнів, погані умови утримання у в'язницях, незаконне й тривале попереднє ув'язнення, неефективна й корумпована система правосуддя. Корупція в уряді й суспільстві повсюдна. До того ж, відзначено інциденти антисемітизму, випадки насильства й дискримінації стосовно жінок, дітей, циган, кримських татар і людей із неслов'янською зовнішністю.

У 2011 році до Уповноваженого з прав людини звернулося за захистом своїх прав і свобод 164 тисячі осіб, що практично удвічі більше, ніж у 2010 році. Значно збільшилася кількість звернень до Уповноваженого Верховної ради з прав людини фізичних та юридичних осіб у 2011 році, порівняно з 2010 роком, із Донецької області – 10,8% від загальної кількості; з міста Києва – 9,9 %; Дніпропетровської області – 6,9 %. Також збільшилася кількість звернень, порівняно з 2010 р., з Тернопільської, Рівненської, Волинської, Полтавської, Київської, Луганської, Сумської областей.

У 2011 році зростає кількість колективних звернень до Уповноваженого з прав людини, кількість яких становить 2666, порівняно з 2010 роком – 1972. Стосовно звернень про порушення прав і свобод громадян працівниками Міністерства внутрішніх справ України звернулися 4817 осіб, натомість у 2010 р. таких звернень було 4153. Катастрофічне становище щодо кількості звернень громадян до Уповноваженого стосовно дії або бездіяльності працівників органів прокуратури. Таких звернень надійшло 3959 (у 2010 р. – 28 331).

Усього у 2011 році до Уповноваженого з прав людини надійшло скарг про дію або бездіяльність органів влади та інших установ: суди України – 6947, Міністерство внутрішніх справ України – 4817, Прокуратура України – 3959, Верховна Рада України – 2742, Кабінет Міністрів України – 1862, Державна пенітенціарна служба України – 1507, Органи місцевого самоврядування – 1403, Пенсійний фонд України – 1408, Міністерство юстиції України – 1177, Міністерство соціальної політики України і регіональні управління – 1091, Міністерство охорони здоров'я і регіональні управління – 1098, Місцеві державні адміністрації – 719, Державні і комунальні підприємства – 749, Банківські установи – 519, Недержавні підприємства – 434, Міністерство оборони України – 264, Міністерство освіти і науки, молоді і спорту України – 232, Державна податкова служба – 165, інші – 3225, усього повідомлень – 34 318 [70, с. 6, 8–10].

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА

2.1 Роль та місце адміністративних судів у системі адміністративно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини й громадянина

Адміністративно-правові гарантії забезпечення прав і свобод людини й громадянина втілені в таких положеннях: у національному праві не повинні видаватися закони, які б скасовували або применшували права і свободи людини й громадянина; обмеження прав і свобод людини й громадянина можливо лише за наявності обґрунтованих обставин, які повинні бути закріплені на законодавчому рівні; визначення вичерпного переліку прав і свобод людини й громадянина, які підлягають обмеженню; нормативно-правові акти міжнародного і національного права у сфері прав і свобод людини й громадянина можуть бути застосовані тільки у разі їх офіційного опублікування [71, с. 44–45]

Щодо класифікації гарантій забезпечення прав і свобод людини, то в юридичній літературі їх поділяють на загальні, спеціальні та індивідуальні. До загальних належать політичні, які полягають у наявності розвиненої правової системи народовладдя (демократії у всіх її проявах і формах), конституційні норми, в яких закріплені обов'язки держави, її органів та посадових осіб у забезпеченні захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина [72, с. 261].

Соціально-економічні характеризуються єдністю соціально-економічного простору, рівність у захисті всіх форм власності, соціальний взаємозв'язок держави і людини та ін. Ідеологічні гарантії – забороняючі норми, які регулюють релігійну та расову дискримінацію, загальнодоступність і безоплатність освіти, доступність до інформації тощо. Юридичні гарантії, у свою чергу, регулюють систему юридичних способів і засобів охорони й захисту прав і свобод людини й громадянина. З юридичних гарантій прав і свобод людини й громадянина впливає обов'язок держави перед особою забезпечити відповідні правові умови для судового захисту своїх прав і свобод, інших незаборонених законом способів забезпечення охорони та захисту прав юридичних і фізичних осіб.

Юридичні гарантії поділяються на гарантії охорони та гарантії забезпечення прав і свобод людини й громадянина, останні з яких забезпечують нагляд, контроль, відповідальність, захист та відновлення порушеного права. У попередньому підрозділі розглядалися ще два види гарантій: нормативні (правові) та інституційно-організаційні (або організаційно-правові гарантії), останні з яких характеризуються як

система державних органів і організацій та діяльність держави і всіх її органів, посадових осіб, громадських організацій щодо створення сприятливих умов для реального користування громадянина своїми правами. Тобто це, так би мовити, державно-юридичний захист прав людини. Організаційно-правові або інституційно-правові гарантії поділяються на судові та адміністративні. Саме цим видам гарантії буде приділено подальшу увагу, оскільки, на думку автора, саме цей вид гарантій буде відповідати контексту монографічного дослідження і зумовлений поставленою метою та завданнями.

Судові гарантії реалізуються судами в процесі здійснення правосуддя. Адміністративні гарантії полягають в реалізації прав і свобод у позасудовому порядку. У межах своєї компетенції органи виконавчої влади та посадові особи зобов'язані розглядати питання щодо забезпечення й реалізації адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини й громадянина [71, с. 45–46]. Більшу увагу адміністративним гарантіям прав і свобод людини й громадянина буде приділено в наступних підрозділах.

У свою чергу, судові гарантії вважаються найдієвішим механізмом захисту прав людини й громадянина. У ст. 3 Конституції України визначено, що основний обов'язок держави полягає у забезпеченні та утвердженні прав і свобод людини й громадянина. Відповідно до Основного закону України, а також міжнародних договорів, основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (ч. 1 ст. 2) [73]. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких встановлено інший порядок судового вирішення (ст. 4) [73].

Юрисдикція являє собою самостійний вид правоохоронної діяльності, а саме, центральний. Із нею пов'язується початок управління за допомогою права, можливість шукати захисту інтересів у компетентного органу, у суді [74, с. 17].

Ось чому аналіз цього правового явища впродовж багатьох років викликав значний інтерес у теоретиків права й представників галузевих юридичних наук, у тому числі й закордонних [75, с. 67].

Досліджуючи дефініцію «публічно-правовий спір», автор дійшов висновку про відсутність її чіткого визначення в чинному законодавстві.

Так, наприклад, І. Іванов до ознак публічно-правового спору відніс: право на захист публічних прав і свобод фізичних та юридичних осіб від рішень суб'єктів владних повноважень, які суперечать нормам чинного законодавства; від дій або бездіяльності органів владних повноважень на власний розсуд, перешкоджаючи реалізації прав і свобод людини й громадянина; неодмінним учасником такого спору є суб'єкт владних повноважень, до якого належать органи державної влади, місцевого самоврядування, посадові чи службові особи, інші суб'єкти, які здійснюють владні управлінські функції на основі законодавства, а також при виконанні делегованих повноважень. Під органом державної влади в цьому випадку розуміють органи законодавчої та виконавчої влади [76, с. 3].

Зважаючи на вищевикладене, можна дійти висновку про те, що автор зараховує до органу державної влади тільки органи законодавчої та виконавчої влади, з чим категорично неможливо погодитися, оскільки у такому випадку унеможливлується контроль адміністративних судів над діяльністю інших органів, таких як інститут президента, органи прокуратури, суду, їхніх посадових та службових осіб та ін.

У положеннях Кодексу адміністративного судочинства чітко визначені поняття «суб'єкт владних повноважень», а також «публічна служба», яка полягає у діяльності на державних політичних посадах, професійної діяльності суддів, прокурорів, військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби, іншої державної служби, служби в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [73], що свідчить про специфіку публічно-правових спорів в адміністративному судовому процесі.

Щодо однастайності у використанні понятійного апарату «компетенція», то можна спостерігати також розгалуженість. Відтак, у юридичній літературі, а також у чинному законодавстві спостерігається застосування таких понять, як «компетенція», «повноваження», «юрисдикція».

Поняття «компетенція» має міжгалузевий характер, що вживається у всіх галузях чинного законодавства і визначається як сукупність повноважень того чи іншого органу державної влади, місцевого самоврядування. Також існують й інші точки зору в юридичній літературі стосовно визначення поняття «компетенція». Так, деякі автори розглядають компетенцію не тільки як сукупність повноважень, а й обов'язки органів державної влади.

На нашу думку, більш вдалим є визначення Ю. К. Осипова, який визначає компетенцію як коло встановлених законом владних повноважень органів держави, посадових осіб, громадських організацій, які, водночас, є їхніми обов'язками [77, с. 11].

Компетенція, у свою чергу, поділяється на такі види: функціональна, що характеризує компетенцію відповідно до сфери діяльності суду; предметна – характеризує повноваження суду стосовно конкретних об'єктів; територіальна – характеризує компетенцію суду відповідно до територіальної належності [78, с. 6].

Заслугує на увагу і той факт, що при визначенні того чи іншого суду в національному процесуальному законодавстві вживається поняття «юрисдикція», з чим ми цілком погоджуємося. Адже юрисдикція представляє собою чітко визначену предметну компетенцію судового або іншого юрисдикційного органу. Юрисдикція походить від латинського «jurisdictio» і означає «суд, судочинство», що свідчить про розгляд і вирішення питань судом.

В юридичній літературі є декілька значень юрисдикції. Юрисдикцію розуміють, як: повноваження компетентних органів щодо вирішення питань, які виникають у сфері застосування права; сфера, на яку розповсюджується повноваження тих або інших органів; діяльність всіх правозастосовчих органів з розгляду та вирішення кримінальних, цивільних та адміністративних справ. У необхідних випадках потрібно застосовувати поняття "юрисдикція", замість "компетенція" або "повноваження" відносно органів судової влади. Відтак, поняття «юрисдикція» – це предметна компетенція, якою наділений судовий або інший юрисдикційний орган задля вирішення юридичних справ.

До компетенції адміністративних судів віднесено спори із суб'єктами владних повноважень з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності. При визначенні юрисдикції справ між судами загальної юрисдикції, господарськими судами, Конституційним судом і адміністративним судом слід спиратися на міжнародні критерії підвідомчості, вироблені світовою спільнотою. Так, основними критеріями підвідомчості адміністративного суду є наявність суб'єктивного складу учасників, обов'язковим учасником якого є суб'єкт владних повноважень; характер спірних відносин, який характеризується як публічно-правовий спір.

У свою чергу, підвідомчість може бути: альтернативною, виключною, імперативною, договірною. Альтернативна підвідомчість характеризується наявністю вибору у особи, яка звертається до суду для захисту своїх прав і свобод, за умови якщо розгляд спору може бути віднесений до компетенції кількох органів. Виключна компетенція характеризується відсутністю спірних питань щодо юрисдикції судів, і може стосуватися тільки категорії справ, які розглядаються адміністративними судами. Імперативна підвідомчість означає розгляд адміністративних справ, які підпадають під юрисдикцію кількох органів і визначає їх послідовність. Договірна підвідомчість, у

свою чергу, залежить від закону, який врегульовує питання вирішення спорів тільки одним органом або декількома за вибором, згодою заявника або сторін.

Відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства, адміністративним судам підвідомчі: а) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; б) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; в) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, що виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; г) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; д) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму [73].

Отже, специфікою адміністративного судочинства, а також характерними рисами адміністративних справ у сфері публічно-правових відносин є виключна компетенція. Наслідком недотримання виключної компетенції адміністративного суду є відмова у прийнятті позовної заяви на стадії подання позову до адміністративного суду, а також, якщо ці обставини виявлені на стадії судового розгляду, адміністративний суд припиняє провадження у справі.

Разом із тим, Кодексом адміністративного судочинства встановлено коло спорів які мають публічно-правовий характер, але вирішуються в порядку іншого судочинства. Так наприклад, до публічно-правових спорів відносять спори у кримінально-правових відносинах щодо переслідування особи за вчинення злочину. Однак суб'єктивний склад цих відносин унеможливорює їх розв'язання в адміністративному судочинстві, оскільки, згідно з чинним законодавством, такі справи підпадають під юрисдикцію кримінального суду. Справи про адміністративні проступки та накладення адміністративних стягнень здійснюються в порядку, передбаченому Кодексом про адміністративні правопорушення і не підпадають під юрисдикцію адміністративного суду [79].

Також заслуговує на увагу визначення підвідомчості публічно-правових спорів між адміністративними судами та Конституційним судом, які виникають у процесі визнання неконституційним закону або правового акту.

Так, відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» до компетенції судів загальної юрисдикції, при застосуванні Конституції як акту прямої дії, не належить визнання неконституційним закону або

правового акту, що передбачено ст. 150 Конституції України, оскільки ці повноваження віднесені винятково до компетенції Конституційного Суду. Разом з тим, суди загальної юрисдикції, на підставі ст. 144 Конституції, мають право визнати такими, що не відповідають Конституції чи законам України, рішення органів місцевого самоврядування, а на підставі ст. 124 Конституції – акти органів державної виконавчої влади: міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій тощо. Звернення до Конституційного Суду України в такому разі не вимагається [80].

Для розуміння специфіки функціонування адміністративних судів, а також для визначення справ, які розглядаються адміністративними судами у сфері публічно-правових відносин, на нашу думку, поряд із підвідомчістю, яка за допомогою норм встановлює коло справ, віднесених до розгляду адміністративними судами як окремої системи юрисдикційних органів, постає інститут підсудності, який, у свою чергу, дає змогу розмежувати справи у межах системи адміністративних судів між окремими її елементами.

Так, підсудність – це розмежування компетенції між окремими ланками адміністративного судочинства. Тобто, це система критеріїв, за якими визначається обрання адміністративного суду для розгляду конкретної адміністративної справи. Підсудність поділяється на предметну, територіальну та інстанційну.

Предметна підсудність визначає адміністративний суд, який розглядає справи за першою інстанцією, і залежить від предмета спору чи суб'єктивного складу спірних правовідносин.

Місцевим загальним адміністративним судам підсудні: справи у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам; усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Окружним адміністративним судам підсудні: справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їхня посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки (ст. 18) [73].

Встановлюється, що справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача. Дане положення надає особі можливість самостійно визначати, до якої з ланок системи місцевих адміністративних судів їй звернутися. У першому випадку критерієм

обрання суду є більша його доступність, у другому — додаткові гарантії щодо незалежності розгляду адміністративної справи.

Враховуючи те, що деякі категорії адміністративних справ, пов'язані з реалізацією виборчих прав, потребують негайного та остаточного вирішення, вони за підсудністю віднесені до компетенції Вищого адміністративного суду України як суду першої і останньої інстанції. До таких віднесені справи: щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

У разі невизначеності КАС України предметної підсудності адміністративної справи, така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ст. 18) [73].

Територіальна підсудність розмежовує компетенцію адміністративних судів одного рівня залежно від місця розгляду справи і, у свою чергу, поділяється на: загальну, альтернативну, виключну, договірну.

Загальна територіальна підсудність визначає основні правила розмежування компетенції однорівневих адміністративних судів і, відповідно, адміністративний позов позивачем подається за місцем перебування відповідача. Договірна територіальна підсудність характеризується спорами, які виникають із адміністративного договору і мають бути підсудні адміністративному суду за місцем виконання договору.

Виключна територіальна підсудність полягає в унеможливленні вибору позивачем іншої підсудності замість тієї, що встановлена процесуальним законодавством для розгляду даної категорії справ. Альтернативна територіальна підсудність адміністративних справ можлива за умов невизначеності Кодексом адміністративного судочинства і розглядається місцевими адміністративними судами за вибором позивача.

Інстанційна підсудність розмежовує компетенцію адміністративних судів різних рівнів: першої інстанції, в апеляційних судах та в порядку касації. Суди першої інстанції розглядають справи як місцеві загальні суди та окружні адміністративні суди. Апеляційні суди переглядають рішення місцевих загальних судів та окружних адміністративних судів, які знаходяться під територіальною юрисдикцією того чи іншого апеляційного адміністративного суду. Вищий адміністративний суд України – це суд трьох інстанцій: як суд першої і останньої інстанції, як суд апеляційної інстанції і як суд касаційної інстанції.

Задля належного функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини й

громадянина в адміністративному судовому порядку, поряд із діяльністю, компетенцією та підсудністю адміністративних судів необхідне створення ефективного правосуддя, яке полягає і в сукупності адміністративних процедур.

Таким чином, поряд із розвитком та становленням адміністративного судочинства постають актуальні питання щодо форми та змісту звернення до адміністративного суду для відновлення порушених прав громадян, права на участь у судовому процесі, а також на задоволення позовної заяви.

Відповідно до чинного законодавства, яке регулює адміністративно-правові відносини, кожна особа має право на захист своїх прав і свобод в адміністративному судовому порядку, і, як наслідок, право на позов.

Судове провадження ініціюється через звернення особи, права якої, на її думку, було порушено, до суду за їх захистом і як позитивний наслідок відновлення цих прав. Суд, у свою чергу, не наділений правом ініціювати процес звернення.

Адміністративний позов є юридичною підставою для виникнення відносин в адміністративному судочинстві. Відповідно до п. 6 ч.1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства, адміністративний позов визначений як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах.

Для з'ясування сутності права на позов до адміністративного суду для відновлення порушеного права, доцільно розкрити понятійний апарат цього поняття.

У юридичній літературі не існує одностайності у визначенні позову. Найбільш підтримуваним і обґрунтованим серед науковців є визначення позову як вимоги позивача до відповідача через звернення до суду, щодо захисту порушеного чи оспорюваного суб'єктивного права або інтересу, який здійснюється у визначеній законом процесуальній формі.

Осадчий А. Ю. стверджує, що формою звернення, яка порушує діяльність суду з розв'язання адміністративно-правового спору і тим самим щодо захисту порушеного суб'єктивного права чи законного інтересу, в якому міститься інформація про адміністративно-правовий спір, виступає адміністративний позов, який розуміється як звернена до суду вимога зацікавленої особи про захист прав і законних інтересів, виконання повноважень, розгляд якої врегульовано адміністративно-процесуальними нормами на принципах правової рівності й змагальності сторін адміністративно-правового спору. З урахуванням універсального характеру позовної процесуальної форми і позову, в адміністративному процесі можна

застосовувати вчення про структуру позову, розроблене в доктрині цивільного та господарського процесів – елементами адміністративного позову є його предмет і підстава [81, с. 12].

Зважаючи на дискусійний характер цих тверджень, науковці як в адміністративно-правовій, так і в цивільно-правовій літературі й дотепер не дійшли згоди щодо визначення змісту права на позов [82; 83].

Водночас, автори узагальнюють висновок про те, що право на позов – єдине поняття і складається з права на пред'явлення адміністративного позову, з одного боку, і права на задоволення адміністративного позову – з іншого [84, с. 306]. У теорії українського та російського адміністративно-процесуального права є ще кілька точок зору на поняття права на позов, проаналізувавши які можна визначити, що право на позов є комплексним та включає такі правомочності: а) право на звернення до суду в установленому порядку, що є процесуальним змістом права на позов; б) право на отримання судового захисту порушених чи оспорюваних прав чи законних інтересів, що є матеріальною стороною позову [85, с. 246].

Разом із тим, складно погодитися з думками вищезгаданих авторів, тому що право на позов в адміністративному процесі не тягне за собою обов'язкового його задоволення.

Розглянувши ст. 118 Цивільно-процесуального кодексу [86, с. 214] можна дійти висновку, що саме положення цього кодексу автори застосували під час визначення права на позов, оскільки норми статті визначають процес подання позовної заяви, її прийняття і, як наслідок, автоматичне набрання юридичної сили ще до подання її на розгляд суду.

На відміну від положень Цивільно-процесуального кодексу, у ст. 107, 108 та 109 Кодексу адміністративного судочинства позовна заява подається на розгляд безпосередньо судді задля з'ясування дотримання всіх вимог щодо права на звернення з позовом до адміністративного суду. Під час ознайомлення з позовною заявою можуть виникнути обставини, що тягнуть за собою відмову у відкритті провадження, залишення позовної заяви без руху, а також повернення її позивачу.

Право на адміністративний позов і право на задоволення позову, перш за все, різняться у настанні правового наслідку. Право на адміністративний позов може бути нереалізованим особою у випадку, якщо у такої особи немає даного права, або особа порушила процесуальний порядок зазначеного права, і, як наслідок, відмова у відкритті провадження по справі або повернення адміністративного позову. Позитивним наслідком права на адміністративний позов є відкриття провадження у справі, за умови

додержання всіх передбачених чинним законодавством процесуальних умов. У свою чергу, право на задоволення адміністративного позову також має негативні та позитивні наслідки, а саме: відсутність права на задоволення позову за виявленими обставинами під час адміністративного судового процесу тягне за собою відмову у задоволенні адміністративного позову, а також, як позитивний наслідок, задоволення адміністративного позову у повному обсязі або частково.

Отже, відсутність юридичного наслідку процесуально ніяк не пов'язує право на адміністративний позов і його задоволення. Тобто, право на позов у процесуальному змісті є самостійною категорією, а засобом реалізації цього права є право на звернення до адміністративного суду.

Відповідно до викладеного вище, можна визначити, що право на адміністративний позов характеризується наявністю матеріально-правової та процесуально-правової сторони.

Матеріально-правова сторона характеризується наявністю права на задоволення адміністративного позову як позитивний наслідок права на адміністративний позов. У свою чергу, процесуально-правова сторона характеризується правом на адміністративний позов за допомогою права на звернення до адміністративного суду. Матеріально-правова та процесуально-правова сторони як пов'язані між собою, так і різняться за своїм змістом.

Адміністративний позов має процесуальну форму, яка регулюється відповідно до чинного законодавства, і тим самим гарантує особі право на всебічний та повний розгляд справи адміністративними судами для захисту порушених прав і свобод людини й громадянина. Для належного захисту прав і свобод людини й громадянина адміністративними судами, особами, які звернулися до суду, повинен бути дотриманий процесуальний порядок звернення до суду, а також порядок участі у судовому процесі.

Відповідно до Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства, статтями 55 та 104 визначено, що до адміністративних судів мають право звертатися юридичні та фізичні особи, які вважають, що порушені їхні права чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Чинне законодавство окреслює три категорії позивачів, які мають право звертатися до адміністративного суду за для захисту своїх порушених прав чи інтересів: громадяни України; іноземці, особи без громадянства; підприємства, установи, організації, які не є суб'єктами владних повноважень; органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, а також інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських

функцій, у тому числі на виконання делегованих повноважень (ст.104 Кодексу адміністративного судочинства) [73].

Водночас, для реалізації права на позов, відповідно до адміністративного судочинства, необхідні певні передумови. До таких передумов у процесуальній літературі відносять суб'єктивні та об'єктивні передумови.

Суб'єктивні передумови це: упевненість особи, яка звертається до суду, що її права чи інтереси потребують судового захисту; наявність адміністративної процесуальної правоздатності. Об'єктивні передумови відповідно до ст. 17, 108 та 99 КАС України характеризуються: підвідомчістю заяви до адміністративного суду, відсутністю підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, дотриманням строків звернення до адміністративного суду.

Отже, крім наявності адміністративної процесуальної правоздатності, особа повинна бути впевнена, що її права і свободи дійсно потребують захисту в адміністративному судовому процесі [87, с. 247]. Важливою передумовою для права на звернення до адміністративного суду за захистом порушених прав повинна бути процесуальна дієздатність та правоздатність.

Відповідно до ст. 107 Кодексу адміністративного судочинства України, юридичною заінтересованістю володіють тільки ті, хто звертаються до суду, хто є учасником спірного матеріального правовідношення або ті, кому законом надано право порушувати адміністративну справу в інтересах інших осіб [88, с. 25]. У свою чергу, суб'єктивна передумова звернення особи з адміністративним позовом до суду визначається як правове становище фізичної або юридичної особи, тобто їх правоздатності й дієздатності.

Стаття 48 Кодексу адміністративного судочинства України визначає, що правоздатність і дієздатність охоплюється поняттям "адміністративна процесуальна правосуб'єктність". Загального визначення цього поняття в юридичній літературі немає. Деякі автори розглядають правосуб'єктність як право на право [89, с. 118].

Алексєєв С. С. визначає правосуб'єктність як категорію, що має абстрактний характер і являє собою потенційну спроможність особи бути учасником правових відносин [90, с. 140].

Дещо іншої думки дотримується А. В. Міцкевич, вважаючи, що поняття «правосуб'єктність» містить у собі не тільки правоздатність, але й права та обов'язки. Поняття «правосуб'єктність» має складну структуру і включає такі елементи: а) правоздатність; б) дієздатність; в) деліктоздатність; г) угодоздатність; д) права та обов'язки [91, с. 30].

Характеризуючи правову природу правоздатності, не можна залишити поза увагою і визначення суб'єктивного права. Аналізуючи

дослідження й міркування деяких вчених, можна розмежувати їх за основними ознаками [92, с. 74].

Правоздатність характеризується: невіддільністю від особи; незалежністю від статті, раси, віку, національності, місця проживання, професії; наявністю передумови для правоволодіння і первинністю відносно суб'єктивного блага; неможливістю передаватися від однієї особи до іншої. Відтак, правоздатність характеризується незмінним станом особистості, яка є передумовою володіння особою суб'єктивним правом (адміністративним правом). Відповідно до чинного законодавства, особа не може бути обмежена в правоздатності, тобто у здатності мати право, і тільки у випадках передбачених законом, особа може бути обмежена у володінні цим правом, тобто відповідно до її дієздатності.

У свою чергу, визначення суб'єктивного права у правовідносинах, які виникають у результаті представництва, можна охарактеризувати як право представника діяти тільки в інтересах особи, яку він представляє, шляхом процесуальних дій, передбачених процесуальним законодавством. Стаття 48 Кодексу адміністративного судочинства України визначає, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність – це категорія, яка містить в собі адміністративну процесуальну правоздатність та дієздатність. Відтак, правосуб'єктність особи є передумовою, за наявності якої особа є суб'єктом адміністративно-правових відносин, тим самим передбачає наявність правоздатності й дієздатності особи. Тільки за наявності правосуб'єктності, фізична або юридична особа може бути учасником адміністративно-правових відносин і суб'єктом адміністративного права.

Як було зазначено, дотримуючись правил адміністративного судочинства, суд позбавлений можливості ініціювати судове провадження не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до норм чинного законодавства. Таке твердження впливає з принципу диспозитивності (ст.7, 11 КАС України), яке надає заінтересованим особам, що беруть участь в адміністративній справі, можливість вільно здійснювати свої матеріальні та процесуальні права, розпоряджатися ними, виконуючи процесуальні дії, спрямовані на порушення, розвиток і припинення справи в адміністративному суді, а також використовувати інші процесуальні засоби задля захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів. Відповідно до принципу диспозитивності, сторони (позивач і відповідач) мають такі права щодо предмета спору: а) право на звернення до суду за захистом; б) право змінити свої вимоги або відмовитися від них; в) право визнати вимоги іншої сторони або не визнавати їх; г) право на примирення за взаємною згодою.

Стаття 105 Кодексу адміністративного судочинства визначає вимоги, які може містити адміністративний позов, а саме: скасування або визнання нечинним рішення відповідача суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії; зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій; стягнення з відповідача коштів на відшкодування шкоди, завданої суб'єктом владних повноважень незаконним рішенням, дією або бездіяльністю; виконання зупиненої чи невчиненої дії; встановлення наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень; примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна (ст. 105) [73].

Відтак, перелік вимог, що можуть міститися в адміністративному позові, розкривають його форму та зміст. Разом із тим, вимоги, що можуть міститися в позовній заяві, не є вичерпними, тому що ст. 51 Кодексу адміністративного судочинства передбачає право позивача на збільшення або зменшення позовних вимог, тобто предмету позову.

Зміна предмета позову шляхом уточнення позовних вимог характеризується як юридичні обставини, з якими позивач пов'язує порушене право, перевірка наявності порушень права позивача, а також обов'язків відповідача [93, с. 123].

Частина 3 ст. 105 КАС України містить положення про те, що на прохання позивача службовець апарату адміністративного суду може надати допомогу в оформленні позовної заяви.

Надаючи роз'яснення цієї статті, С. В. Ківалов та О. І. Харитонова зазначають, що така допомога в оформленні позовної заяви зі сторони службовця апарату адміністративного суду надається для зручності звичайним громадянам, які не вміють оформлювати юридичні документи [85, с. 93].

Слід зазначити, що позиція вищезгаданих авторів є дещо хибною, оскільки, відповідно до ч.1 ст. 16 КАС України, право користуватися правовою допомогою під час вирішення справ в адміністративному суді, яке надається в порядку, зазначеному законом, свідчить, перш за все, про забезпечення принципу рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом.

Відповідно до ст. 57 Конституції України, кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Положення даної статті утвердилися в ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства, відповідно до якої особи, що є учасниками адміністративного процесу, мають право: ознайомлюватися з матеріалами справи; заявляти клопотання, відводи; бути проінформованими про дату, час, та місце проведення судового розгляду справи; надавати усні та письмові пояснення, доводи й заперечення; подавати до суду

докази, а також брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з приводу питань, які виникають під час розгляду справи, ставити питання всім учасникам процесу; подавати заперечення проти клопотань та відводів інших осіб процесу; користуватися іншими процесуальними правами, що надаються Кодексом адміністративного судочинства.

Частина 1 ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства проголошує рівність усіх учасників, які беруть участь у справі, тобто мають рівні процесуальні права. У контексті рівності процесуальних прав до осіб, які беруть участь у справі, слід віднести: сторони, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб. Процесуальні права та обов'язки, якими наділені особи в процесі розгляду справи, визначають їх правове становище, тим самим окреслюючи їхні можливості та обов'язки в адміністративному судочинстві.

Аналізуючи права осіб, якими, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства, наділені вищезгадані учасники процесу, можна констатувати відмінність цієї групи осіб від інших учасників адміністративного процесу, права як засіб ефективного та своєчасного захисту прав і свобод людини й громадянина у сфері публічно-правових відносин.

На підставі положень ч.1 ст. 49, що закріплює принципи адміністративного судочинства, передбачені ст. 10 Кодексу адміністративного судочинства, яка встановлює гарантії принципу рівності всіх учасників перед законом і судом, у свою чергу, відображені у ст. 24, 129 Конституції України, ст. 7 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», а також у ст. 7 Загальної декларації прав людини, ст. 14, 26 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права.

Втілення принципів рівності всіх учасників адміністративного судового процесу утверджує ідею справедливості, гарантії захисту прав і свобод людини й громадянина, тим самим гарантуючи особі захищеність від зловживань з боку суб'єктів державної влади, а також інших учасників процесу. Процесуальні права, якими наділені учасники адміністративного процесу, не є однаковими, але в контексті адміністративного процесу вони мають рівні права та обов'язки. Тобто, процесуальні права та обов'язки осіб, які беруть участь у судовому адміністративному процесі, не можуть бути визнані більш або менш важливими у однієї сторони, ніж у іншої.

У другій частині ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства зазначено, що перед особами, які беруть участь у справі, стоять зобов'язання неухильно виконувати процесуальні обов'язки та добросовісно користуватися наданими їм процесуальними правами.

Згідно із законом, особам надаються права, а також положеннями цього самого закону на особу накладаються певні обов'язки.

Наприклад, право на надання доказів до адміністративного суду для допомоги у справі і, як результат, позитивне вирішення справи. Водночас, при наданні права на надання доказів на особу покладається обов'язок доведення суду обставин, на які посилається сторона у судовому процесі. У свою чергу, недобросовісність користування правами, які надаються сторонам, а також невиконання обов'язків, тягне за собою негативні наслідки, що характеризуються у притягненні винуватої сторони до відповідальності відповідно до чинного законодавства.

У частині 3 ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства закріплено основні процесуальні права осіб, які беруть участь у справі, і, у свою чергу, поділяються на змагальні та диспозитивні процесуальні права.

Слід погодитися з думкою В. С. Стефанюка, який зазначає, що змагальністю визначається весь процес відбору фактичного матеріалу до якого він зараховує: подання, витребування, залучення, що необхідно для розв'язання судом адміністративної справи, встановлення форми, методів і способів дослідження цього матеріалу, процесуальної діяльності суб'єктів доказування, її послідовності та правових наслідків. Зовнішню форму судового адміністративного процесу характеризує утвердження міркувань і оспорування доводів, міркувань та заперечень іншої сторони учасниками процесу, тим самим надаючи йому змагального вигляду, тобто боротьбу сторін перед адміністративним судом [94, с. 211–212].

На нашу думку, вищезазначений принцип надає сторонам рівні права, тим самим гарантуючи право на участь у судовому процесі, і тісно пов'язує принцип змагальності й принцип рівності. Суд, у свою чергу, має право і повинен, допомагати у реалізації особами прав змагальності, яке може полягати у роз'ясненні прав та обов'язків, допомозі оформлення документів, необхідних для ефективного захисту прав, наданні судом допомоги у витребуванні доказів, якщо особа з обґрунтованих причин неспроможна це зробити самостійно, але має достовірні дані про місце їх знаходження.

Диспозитивне процесуальне право характеризується можливостями сторін розпоряджатися предметом адміністративного позову, відповідно до чинного законодавства. Тобто, це надані законом можливості учасникам адміністративного процесу вільно, на власний розсуд визнавати або не визнавати, змінювати предмет позову, відмовлятися від укладення мирової угоди тощо.

Первісним диспозитивним правом вважається право на звернення до адміністративного суду. Разом із тим, це право суттєво

відрізняється від права на судовий захист, тому що, відповідно до чинного законодавства, кожен має право на судовий захист, а право на подання позову, як було зазначено, може мати тільки процесуально дієздатна особа.

Диспозитивне процесуальне право наповнює більш широким змістом принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві. Вони існують у тісному взаємозв'язку під час судового процесу, надаючи один одному, так би мовити, повноти процесуальних прав і обов'язків для учасників процесу. Тобто, особа має право не тільки звернутися до суду з адміністративним позовом брати безпосередню участь у судовому процесі, а й впливати на весь його хід. Під час користування особами диспозитивним правом суд не має права втручатися у реалізацію цих прав, що свідчить про гарантованість диспозитивного права, яке надається особам в адміністративному судовому процесі. Разом із тим, користування диспозитивним правом все ж знаходиться під наглядом суду, оскільки відносини, що впливають із адміністративного судочинства, мають публічно-правовий характер.

Також потрібно зазначити, що суд може вийти за межі позовних вимог тільки за умови, якщо це сприятиме більш ефективному та повному захисту прав і свобод людини й громадянина.

Слід звернути увагу на те, що, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства, особа не має диспозитивного права на зустрічний позов, і може відстоювати свої права за допомогою пасивного або активного права. Тобто, або не визнавати вимог позову або звернутися до суду з поданням щодо заперечення позову взагалі або частково. Якщо ж особа, до якої висунутий позов, визнає провину повною мірою, суд звільняється від зобов'язань щодо дослідження доказів, які надаються позивачем. Але перед винесенням судового рішення суд повинен впевнитись у правових підставах кожної з вимог адміністративного позову задля захисту прав і свобод обох сторін.

На нашу думку, найважливішим диспозитивним правом є право на примирення сторін, тому що це дає право на самостійне врегулювання спору, що є позитивним з точки зору розвантаженості судів, хоча право на примирення може виникнути на будь-якій стадії судового процесу. Позитивним моментом є те, що в процесі розгляду адміністративної справи особам гарантується право на добровільне примирення, тобто не забороняється законом і тим самим гарантує реалізацію диспозитивного права (права свободи вибору). Разом із тим, суд не визнає відмову від позову або добровільного примирення сторін, у разі виникнення підстав вважати, що такі дії можуть призвести до порушення прав і свобод або це суперечить чинному законодавству.

Якщо відбувається примирення під час підготовчого провадження в адміністративній справі, суд може призупинити провадження у справі, і за згодою та примиренням сторін закрити це провадження по справі, про що постановляє ухвалу, в якій зазначає обставини примирення сторін. Примирення сторін, відмова від позову або визнання позову, під час усього судового розгляду, тягне за собою також закриття провадження в справі, що, по суті, є гарантією реалізації права на захист.

При винесенні рішення судом в адміністративному порядку, це рішення повинне бути законним та обґрунтованим. Тобто, судові рішення повинно відповідати нормам матеріального права з дотриманням норм процесуального права. Норма матеріального права характеризується наявністю прав, обов'язків та заборон, на підставі яких повинно бути винесено рішення по суті справи. Норма процесуального права є так званим регулятором порядку застосування норм матеріального права.

Так, наприклад, адміністративно-правова норма, що встановлює заборону на заняття промислом, є заборонною нормою [95, с. 121].

У свою чергу, співвідношення норм матеріального та процесуального права є проблемою правової науки, яка досліджується застосування цих норм в адміністративному судочинстві при винесенні судового рішення, тим самим гарантує особі право на всебічне та справедливе судочинство і, як наслідок, позитивне вирішення справи.

2.2. Інститут представництва прокурора як засіб адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина в адміністративному судовому процесі

Поряд із захистом прав і свобод людини й громадянина в адміністративних судах, провідне місце займає інститут представництва прокурора як засіб забезпечення прав і свобод людини й громадянина, за допомогою якого реалізується право фізичних та юридичних осіб оскаржувати дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових або службових осіб в адміністративних судах України.

Органи прокуратури належать до інституцій, пріоритетними завданнями яких є захист прав і свобод людини й громадянина. Представництво прокурором в адміністративних судах полягає в захисті прав і законних інтересів громадян, а також держави, що свідчить про особливе місце прокурора в адміністративному судовому процесі. Відповідно до ст. 60 Кодексу адміністративного

судочинства України, прокурор здійснює представництво інтересів громадян або держави і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу [85] Тим самим ця стаття визначає, що прокурор належить до кола осіб, які мають право брати участь у судовому адміністративному процесі.

Проблематикою представництва прокурором інтересів осіб та держави в адміністративному судовому процесі займалися великі вітчизняні вчені, до яких слід віднести роботи І. Л. Бородіна [96, с. 278–299], В. С. Стефанюка [94, с. 75–78], М. М. Тищенко, О. М. Бандурки [97, с. 109–114], М. В. Руденка [98], О. В. Анпілогова [99].

Разом із тим, у площині представництва прокурором інтересів громадян або держави в адміністративному судовому процесі з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні не відбувалося.

Згідно зі ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства, а також ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», підставою для представництва інтересів громадянина в адміністративному суді є його фізичний стан чи матеріальне становище, похилий вік або інші поважні причини, через які він неспроможний самостійно захищати порушені чи оспорювані права та інтереси [73; 100]. Отже, розглядаючи адміністративний судовий процес як самостійний вид, який характеризується критеріями матеріального і суб'єктивного права [101, с. 5], необхідно зазначити, що інститут представництва прокурором прав і інтересів осіб та держави в адміністративному судовому процесі є одним із головних завдань прокуратури.

Прокурор, відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України та ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства, є особливим суб'єктом юрисдикційного процесу, а участь його в адміністративному судочинстві полягає тільки у представництві інтересів громадян або держави, а не своїх інтересів. Тобто, розглядаючи правову природу представництва прокурора в адміністративному судовому процесі, слід враховувати сутність інституту прокуратури, яка полягає в здійсненні прокуратурою функції охорони закону, а також публічно-правових відносин. Якщо ж прокурор вступає в адміністративний процес, він автоматично стає учасником адміністративного процесу і повинен діяти в межах чинного адміністративно-процесуального законодавства.

Відповідно до ст. 121, 122, 123 Конституції України, прокуратура є державно-правовим інститутом влади, який, у свою чергу, не належить до жодної з гілок державної влади. Виконуючи функцію представництва інтересів громадян або держави в адміністративному судочинстві, прокурор забезпечує реалізацію обов'язку держави захищати права і свободи людини й громадянина, суб'єктів права власності та господарювання, відповідно до ст. 3, 13 Конституції України.

Належне існування сфери державного управління неможливе без низки юридичних процесів, які забезпечують належне існування всіх інституцій державного управління. До таких видів в юридичній літературі відносять: оперативно-розпорядчий процес; адміністративно-правотворчий; адміністративно-юрисдикційний; адміністративне судочинство [102, с. 6–17]. Серед перелічених процесів слід виокремити адміністративний судовий процес, покликаний захищати права і свободи людини й громадянина у сфері публічно-правових відносин, що відповідає принципу верховенства права, а також правовій демократичній державі [103, с. 4].

Значну увагу в юридичній літературі приділено адміністративно-юрисдикційному процесу [104, с. 66–72]. Водночас, з урахуванням євроінтеграційних процесів, які відбуваються в Україні, а також збільшенням порушень прав і свобод людини й громадянина органами державної влади, посадовими та службовими особами, на перший план виходить адміністративний судовий процес, який забезпечує саме захист порушених прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Представляючи права і свободи людини й громадянина, а також інтереси держави в адміністративному судовому процесі, прокурор є, так би мовити, гарантом забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Запровадження інституту представництва прокурора прав та законних інтересів в адміністративному судовому процесі є засобом, за допомогою якого забезпечується принцип верховенства права, засобом боротьби з корупцією, а також з порушеннями чинного законодавства органами державної влади, посадовими та службовими особами у сфері публічно-правових відносин [105, с. 52–53].

Загалом, прокуратура як єдина централізована система, на відміну від судової гілки влади, виникла відносно недавно. Перші згадування про виникнення прокуратури відносять до XVI–XIX ст. в країнах Європи, а саме, у Франції. З часу запровадження прокуратури у Франції вона зазнала багато перетворень. Але ключове її призначення залишилося незмінним: воно полягає в забезпеченні непорушності верховної влади в державі. Прокуратура Франції стала, так би мовити, еталоном, аналогією для створення систем прокуратури в інших країнах світу, таких як Росія.

Аналіз історичного та світового досвіду становлення інституту прокуратури свідчить про неоднозначність функції прокуратури, а також її місця в механізмі державної влади. В юридичній літературі ми знаходимо три основні типи прокурорського нагляду, серед яких: північноєвропейський, французький та англійський.

До північноєвропейського типу відносять діяльність прокуратури, яка полягає тільки у нагляді прокуратури за діяльністю апарату

державної влади. Французький тип прокуратури являє собою інститут, до повноважень якого входить: нагляд за провадженням у судових справах, функціонування на стадіях кримінального слідства та під час судового провадження, бути учасником адміністративного та цивільного процесу. Англійський тип характеризується представництвом прокуратури державних інтересів у суді, а наглядова функція у прокуратури відсутня. Міжнародна практика відводить прокуратурі надто звужене коло повноважень, яке проявляється у кримінально-правовій сфері.

Щодо представництва прокурором інтересів в адміністративних судах, (головним чином, у країнах світу), це стосується інтересів держави, тобто публічних інтересів. Це обґрунтовується тим, що прокуратура у більшості країн світу належить до органів виконавчої влади, що практично виключає з компетенції прокуратури представництво громадян в адміністративних судах.

Деякі конституції країн світу відносять прокуратуру до судової гілки влади, тобто прокуратура входить до судової системи (Грузія, Іспанія, Латвія). Так, наприклад, генеральний прокурор Греції входить до системи Верховного суду, а прокурори – до окружних та апеляційних судів. Такі країни, як Франція, Німеччина, Бельгія, Австрія, Данія відносять прокуратуру до органів виконавчої влади. До повноважень прокуратури Франції законодавець відніс право захищати у судах інтереси держави, нагляд за додержанням законності судами, захист у порядку цивільного судового процесу, прав та законних інтересів уразливих верств населення [106, с. 34–38].

Прокуратура Німеччини вважається найбільш дієвим та розвиненим органом у механізмі держави, діяльність якого врегульована спеціальним законодавством адміністративної юстиції. Разом із тим, прокуратура Німеччини не має права захищати інтереси осіб в адміністративному судочинстві. Це право держава надає особам, які неспроможні реалізувати право самостійно захищати свої інтереси в адміністративних судах. Прокуратура ФРН в адміністративному судочинстві представляє інтереси держави, тобто публічні інтереси [107, с. 153].

У свою чергу, Румунія та Італія відводять прокуратурі значно ширшу компетенцію між судовою та виконавчою гілками влади. Прокурор у судах Італії виступає в ролі сторони обвинувачення у кримінальних справах, в апеляційних та касаційних судах діють генеральні прокурори, а при трибуналах діють республіканські прокурори. У статті 12 Конституції Італії проголошено обов'язок прокуратури кримінального переслідування, а у ст. 13 закріплено право на судовий захист прав і законних інтересів відносно актів

публічної адміністрації, але прокуратура не має функції представництва в адміністративному судочинстві [108, с. 85].

У Канаді діє генеральний аторней, до компетенції апарату якого входить нагляд за слідством та підтримання обвинувачення в суді. У деяких країнах конституція взагалі не передбачає інституту прокуратури. Відтак, у Сполучених Штатах Америки та Великобританії функціонує інститут аторнейів, солісоторів та баристерів, головним завданням яких є консультування органів державної влади, обвинувачення в суді тощо. Аторнейі США в адміністративному судовому процесі мають право представляти інтереси уряду, а також консультувати уряд із різних питань в юридичній сфері. Солісотори у Великобританії, згідно з покладеними на них повноваженнями, мають право представляти інтереси осіб, які належать до категорії малозабезпечених [109, с. 71–73]. Прокуратура Іспанії входить до судової гілки влади і до її компетенції належить захист законності, прав, свобод та інтересів громадян.

У 1988 році до Конституції Бразилії було внесено відповідні зміни, що закріпили за прокуратурою право не тільки підтримувати обвинувачення у суді, але й контроль у сфері адміністративних відносин, які полягають у захисті громадських, особистих та колективних інтересів. На відміну від прокуратур деяких країн світу, які відносять прокуратуру до державних органів влади, прокуратура Бразилії не належить до жодної з гілок влади забезпечує реалізацію права в державі [106, с. 350–352]. Право прокуратури на захист прав і свобод людини й громадянина від порушень з боку органів державної влади має також прокуратура Колумбії [110, с. 134–140].

Прокуратура в країнах Східної Європи з часом втратила функцію нагляду за діями адміністрацій, а також її було позбавлено права на представництво прав і законних інтересів громадян у судах [111, с. 83–87]. Прокуратура Польщі відносить до своїх повноважень право на захист правопорядку, право на кримінальне переслідування, а також право на підтримання обвинувачення в судах Польщі [112, с. 7]. У свою чергу, прокуратура Польщі в адміністративному судочинстві є представником прав та законних інтересів осіб і держави в адміністративному судовому процесі [113, с. 260–264]. Прокуратура Угорщини деякий час мала право на власний розсуд подавати позови до органів судової гілки влади на захист прав і свобод громадян. Але згодом цю функцію прокуратури було визнано не- конституційною, такою, що порушує суб'єктивне право громадян. Відтепер, представництво прокурора відбувається тільки у разі, якщо особа неспроможна захистити свої права та законні інтереси [114, с. 78–79].

Розглядаючи повноваження й завдання прокуратури різних країн світу, можна зробити висновок про відсутність єдиної схеми даного органу. Так наприклад, Португалія, яка входить до Ради Європи, а також є членом Європейського Союзу, закріпила положення прокуратури як незалежного органу, який не входить до жодної з гілок влади. Стаття 221 Конституції Португалії закріплює статус, функції прокуратури, а також автономію у межах закону. До повноважень прокуратури Португалії можна віднести: кримінальне переслідування, представництво держави, захист законності.

Така система прокуратури дуже подібна до повноважень прокуратури Російської Федерації. Чинне законодавство Російської Федерації покладає на прокуратуру функцію представництва у сфері публічно-правових відносин прав та законних інтересів громадян, які належать до групи осіб, неспроможних самостійно захищати свої інтереси, а також інтересів держави [115, с. 164–165].

Виходячи з аналізу функцій та повноважень прокуратури різних країн світу, залежно від її участі у захисті прав і свобод людини й громадянина, можна виокремити чотири моделі. До першої можна віднести країни, в яких прокуратура взагалі відсутня, і представництво інтересів громадян у судах здійснює адвокатура. Або, за наявності прокуратури в механізмі держави, передбачає тільки її функціонування у кримінально-правовій сфері. До таких країн належать Італія та Великобританія.

Друга модель характеризується наявністю прокуратури, на яку покладені обов'язки представляти інтереси лише держави, інтереси законності, а також публічні інтереси. Права і свободи людини й громадянина в адміністративному судочинстві має право захищати адвокатура. Це право надає особам держава як безоплатну правову допомогу. Таке функціонування прокуратури стосується системи Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Франції, Польщі.

Третя модель участі прокурора в адміністративному судочинстві полягає в праві представництва прокурора в адміністративних судах, прав і свобод людини й громадянина для захисту від порушень з боку органів державної влади, інтересів держави, а також прав та законних інтересів приватних осіб. До таких країн можна віднести Угорщину, Україну, Бразилію, Молдову тощо.

Характеризуючи четверту модель прокуратури за участю в адміністративному судочинстві можна констатувати, що в таких країнах, як Куба, В'єтнам, КНР, Білорусія прокуратура здійснює загальний нагляд, який полягає в поданні позову до органів правосуддя, вступ у судовий процес на будь-якій його стадії, виходячи тільки з власних переконань щодо захисту інтересів держави або особи.

Вимоги Європейського Союзу до держав-кандидатів позбавляють прокуратуру загального нагляду, водночас, не вимагають ліквідувати функцію представництва прокурором інтересів осіб або держави в адміністративному судочинстві. Досвід демократичних держав свідчить про позитивні наслідки запровадження інституту представництва прокурора в адміністративному судочинстві задля захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Право прокурора представляти інтереси осіб в адміністративному судовому процесі при порушенні прав і свобод людини й громадянина органами державної влади, посадовими та службовими особами в усіх сферах суспільного життя спрямоване на гарантію загального благополуччя [116, с. 5, 19]. Дана позиція є слушною щодо дотримання принципів законності та верховенства права.

На підставі з положень Кодексу адміністративного судочинства, прокурор, вступаючи в адміністративний процес, належить до групи осіб, які беруть участь у справі, тим самим він повинен бути зацікавлений у позитивному вирішенні справи, хоча представляє інтереси інших осіб або держави. Стаття 47 Кодексу адміністративного судочинства визначає коло осіб, які беруть участь у справі: сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб [88]. Згідно зі ст. 47, законодавець чітко окреслив перелік осіб, які належать до тих, що беруть участь в адміністративному судовому процесі. Разом із тим, у ст. 47 зазначено, що прокурор не входить до окремої групи осіб. Законодавець відносить його до процесуальної групи осіб як представника сторін та третіх осіб [117, с. 50–52]. Таким чином, у Кодексі адміністративного судочинства чітко закріплений інститут представництва прокурора для захисту прав і законних інтересів громадян та держави в адміністративному судовому процесі.

Слід погодитися з думкою І. Є. Марочкина, який характеризує представництво прокурора особи або держави у суді як особливий вид судового представництва, на засадах законності, а також на підставі положень, передбачених Конституцією України [118, с. 147]. Отже, інститут представництва прокурора здійснює свої повноваження згідно з чинним законодавством і представляє не свої інтереси, а інтереси осіб або держави, дотримуючись принципу верховенства права.

У ст. 56 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що представники в адміністративному судовому процесі мають право брати участь тільки на основі договору або закону. Виникнення правовідносин представництва можливе лише на підставі закону або договору, що передбачає волевиявлення особи та його представника, яке закріплене у договорі або передбачене чинним законодавством. Зі змісту ч. 3 ст. 56 можна зробити

висновок, що представництво має два види: обов'язкове, яке передбачене законом і характеризується незалежністю від волі особи, яку представляють; добровільне, передбачене договором і яке цілком залежить як від волі особи, яку представляють, так і від волі представника. Також слід звернути увагу на те, що положення зазначеної статті, а також ст. 57, чітко визначає суб'єктивний склад представництва суб'єктів, до яких слід віднести сторін, третіх осіб, представників, суд, якщо таке представництво передбачено договором або законом. Якщо ж представництво передбачено законом, воно передбачає обов'язкове представництво особи, яка може бути й недієздатною. За таких умов її волевиявлення унеможливорюється або не має значення. Для представництва, згідно з договором, тобто добровільного представництва, слід звернути увагу на вимоги, обов'язкові при реалізації добровільного представництва. До основних слід віднести дієздатність як представника, який, згідно з чинним процесуальним законодавством, вважається учасником процесу, так і дієздатності особи, інтереси якої представляють у судовому процесі.

Статус представництва прокурора в адміністративному судочинстві визначений не тільки в Кодексі адміністративного судочинства, але й у положеннях ст. 121 Конституції України [59], та ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» [100].

Розкриваючи зміст та сутність представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, їх відносять до особливої системи правовідносин. Слід підтримати думку Б. М. Юркова та А. Жука, які зазначають, що представництво в суді визначається як юридичні відносини, що виникають унаслідок представництва в суді прокурором прав і свобод людини й громадянина задля захисту, на підставі чинного законодавства [119, с. 109; 120, с. 9]. Отже, інститут представництва прокурора в адміністративному судовому процесі відбувається з метою захисту прав та законних інтересів держави й громадянина, які характеризуються публічно-правовою природою.

Відповідно до ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства, згідно з чинним законодавством, прокурор, органи місцевого самоврядування, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з позовом для захисту прав та законних інтересів інших осіб і брати участь у справі [73]. Положення ст. 60, так би мовити, суперечить диспозитивності адміністративного судового процесу, оскільки ст. 11 Кодексу адміністративного судочинства встановлює положення, що особа, яка бере участь у справі, має право розпоряджатися предметом позову на власний розсуд. Отже, для представництва в суді прав та законних інтересів особи або держави

постає необхідність у поданні заяви до органів або посадових осіб, на яких покладені права та обов'язки представляти інтереси осіб в адміністративному судочинстві.

Підстави для представництва прокурором інтересів осіб в адміністративному судочинстві передбачають неспроможність осіб самостійно захищати порушені права в суді, а підстави для представництва прокурором інтересів держави характеризуються наявністю порушень економічних, політичних та інших інтересів держави фізичними та юридичними особами.

До форм представництва прокурора в адміністративному процесі законодавець відніс:

- звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб;
- участь у розгляді судами справ;
- внесення апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами [88].

Аналізуючи положення Кодексу адміністративного судочинства, можна зробити висновок, що прокурор може вступати в адміністративний процес на будь-якій стадії провадження по справі.

Стадіями провадження визначають послідовні етапи діяльності, що завершуються шляхом прийняття процесуального документа, в якому подані результати певних процесуальних дій [121, с. 155].

Процесуальні стадії є «важливими органічними елементами, що характеризують структуру кожного з проваджень та адміністративного процесу в цілому» [122].

Як зазначав А.Т. Комзюк, діяльність учасників адміністративно-процесуальних проваджень розвивається в часі як послідовна низка пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації їхніх прав та обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати стадіями, інколи – процедурами [123, с. 632].

Разом із тим, у положеннях чинного законодавства не виявлено умов, за яких прокурор має можливість дізнатися про порушення прав і свобод громадянина, не здатного самостійно захищати свої права в адміністративному судочинстві. Зважаючи на викладене вище, можемо припустити, що тільки у разі отримання інформації про порушення прав і законних інтересів особи органами державної влади, посадовими та службовими особами, прокурор може вступити в адміністративний процес за власними переконаннями.

Крім виявлених прокурором порушень прав і свобод людини й громадянина в процесі прокурорського нагляду, громадянам надається можливість самостійно звернутися до органів прокуратури із заявою про надання допомоги у захисті порушених прав та законних інтересів громадян [124, с. 96, 97].

Водночас, п. 5 ст. 121 Конституції України, у якому було зазначено, що прокуратура наділена повноваженнями, які полягають у нагляді за додержанням прав і свобод людини й громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, було визнано неконституційним, що відповідає вимогам Європейського Союзу, за якими нагляд прокуратури унеможлиблюється [125].

Разом із тим, це ускладнює роботу прокуратури у сфері публічно-правових відносин, оскільки унеможлиблює виявлення порушень закону органами виконавчої влади, їхніми посадовими та службовими особами і тим самим перешкоджає захисту порушених прав фізичних та юридичних осіб.

При виявленні прокурором порушень прав і законних інтересів осіб або при особистому зверненні громадян до прокуратури із заявою про представництво їхніх інтересів в адміністративному судочинстві, виникають процесуальні відносини, які пов'язують між собою прокурора як представника інтересів громадянина в адміністративному судовому процесі, особу, чиї інтереси представляє прокурор, а також адміністративний суд.

Після прийняття заяви або самостійного виявлення порушень прав та законних інтересів громадян, прокурору необхідно здійснити ряд процесуальних дій, які полягають: у підготовці та поданні позову до адміністративного суду; представництві прокурором інтересів особи попереднього судового розгляду справи; безпосередню участь прокурора у розгляді справи.

Відтак, для підстав подання позовної заяви прокурором до адміністративного суду, необхідно об'єктивно враховувати стан конкретної особи, яка звернулася до прокуратури із заявою про надання можливості захисту порушених прав за допомогою представництва її інтересів прокурором в адміністративному судовому процесі. Тобто, необхідно переконатися в неможливості особи представляти свої інтереси (які можуть бути передбачені причинами, не залежними від особи) в адміністративному судочинстві. До таких причин слід віднести: фізичний стан, матеріальне становище, недієздатність особи.

Окрім зазначених підстав для представництва прокурором інтересів громадян в адміністративному суді, існують обґрунтовані

передумови, без яких особі може бути відмовлено в представництві прокурором інтересів громадян в адміністративному суді. До основної передумови слід віднести реально існуюче порушене право людини й громадянина органами виконавчої влади, посадовими та службовим особами.

Як було зазначено, представництво прокурором прав та законних інтересів людини й громадянина в адміністративному судочинстві, згідно з чинним процесуальним законодавством, має на меті представляти інтереси інших осіб, а не власні інтереси. Водночас, прокурор має і власний інтерес при здійсненні ним представницької функції, але він стосується лише професійної та процесуальної діяльності. Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що при поданні позовної заяви до адміністративного суду прокурором реалізується тільки право на пред'явлення позову, а не право на позов [126, с. 6, 7] [127, с. 27–35], тому що правові наслідки між цими категоріями різняться за своїм предметом. Згідно з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України, сторонами в адміністративному процесі, які мають право на позов, є фізичні та юридичні особи, а прокурор, згідно з процесуальними діями, має право тільки на подання позову від імені особи, яка неспроможна здійснити такі дії самостійно.

Отже, виходячи з положень ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства, прокурор не є стороною в адміністративному судовому процесі, що свідчить тільки про представницьку функцію прокурора, яка залежить від волевиявлення громадянина, інтереси якого буде представляти прокурор, або якщо це передбачено чинним законодавством. При виконанні своїх повноважень в адміністративному судочинстві, прокурор не має права змінювати предмет позовної заяви на власний розсуд, а також вимагати від суду розгляду справи без згоди особи, що передбачає ст. 61 Кодексу адміністративного судочинства.

Разом із тим, ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства передбачає надання представникам, у тому числі прокурору, повного обсягу процесуальних прав при здійсненні ними представницьких функцій в адміністративному судочинстві. До основних процесуальних прав, якими наділений прокурор під час представництва інтересів осіб в адміністративному судовому процесі, слід віднести:

- звернення з адміністративною позовною заявою до суду задля захисту порушених прав громадян, які з об'єктивних причин неспроможні самостійно захищати свої права;

- бути поінформованим про дату, час та місце розгляду справи, а також бути поінформованим про всі рішення, які приймаються по справі, в якій прокурор представляє законні інтереси осіб;

- подавати заяви про відвід судді, секретаря та інших учасників судового процесу;
- брати безпосередню участь у дослідженні доказів, а також самостійно подавати їх задля захисту прав та законних інтересів громадян;
- надавати усні та письмові пояснення, заперечення та доводи у межах провадження конкретної справи;
- ставити питання до всіх учасників судового процесу в межах провадження по справі;
- користуватися всіма матеріалами справи для ознайомлення, виписок, копій;
- оскаржувати судові рішення, які безпосередньо стосуються прав та законних інтересів осіб, яких представляє прокурор в адміністративному судовому процесі.

Отже, під час провадження по справі прокурор користується всіма процесуальними правами, які надаються сторонам в адміністративному судочинстві, для захисту не своїх інтересів, а інтересів осіб, права яких порушили органи виконавчої влади, посадові та службові особи.

Як було зазначено, для відкриття провадження у справі, прокурор як представник прав та законних інтересів громадян, права яких було порушено у сфері публічно-правових відносин, звертається до суду з адміністративним позовом. Водночас, дефініція «адміністративний позов» виникла нещодавно. Так, в юридичній літературі можна спостерігати різні думки з цього приводу. Згідно зі ст. 55 Конституції України, держава гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб [59], формою звернення до адміністративного суду було запропоновано дефініцію «скарга» [128, с. 291].

З цим важко погодитися, тому що дефініція «скарга» не визначає процесуального становища осіб в адміністративному судочинстві. Застосування дефініції «скарга» можливе при розгляді положень ст. 129 Конституції України, в якій визначається рівність усіх перед законом та судом незалежно від соціального статусу [129, с. 20–23]. Застосування терміна «скарга» можливе у сфері державного управління, оскільки ці відносини будуються на засадах підпорядкування [130, с. 35–39].

Таким чином, представництво прокурором інтересів осіб в адміністративному судочинстві передбачає звернення до суду з адміністративним позовом для відновлення порушених прав і свобод людини й громадянина органами виконавчої влади, їхніми посадовими та службовими особами, а не для з'ясування недоліків у

роботі органів державної влади, або щоб звинуватити такий орган в діях або бездіяльності при здійсненні ним своїх повноважень [131, с. 28–33]. Відтак, основною метою представництва прокурором інтересів громадян в адміністративному судочинстві є захист прав осіб та відновлення порушеного права громадянина.

При поданні позовної заяви прокурором до адміністративного суду, в змісті обов'язково повинні бути обґрунтовані підстави представництва прокурором законних інтересів особи. Для підтвердження підстав для представництва прокурором інтересів інших осіб, до позовної заяви необхідно додати письмові докази, такі як, наприклад, документи про стан здоров'я особи, рішення суду про обмежену дієздатність або недієздатність особи та ін. Також необхідно зазначити, що процесуальне законодавство дає право прокурору як представнику інтересів інших осіб, але в процесуальному змісті, як позивачу, самостійно обирати суд, задля захисту порушених прав і свобод людини й громадянина з боку органів виконавчої влади, посадових та службових осіб. Разом із тим, у деяких випадках, при вирішенні територіальної підсудності при подачі адміністративного позову, прокурор повинен керуватися ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства, в якій зазначено, що подання позовної заяви до адміністративного суду може бути за місцезнаходженням відповідача.

Після подання позовної заяви прокурором, з метою захисту прав та законних інтересів громадян, з урахуванням усіх процесуальних норм, суддя відкриває провадження у справі. Приймається ухвала про відкриття провадження в адміністративній справі, зазначається час та місце проведення попереднього судового засідання, якщо це необхідно для позитивного вирішення конкретної справи. Тобто, ухвала про проведення попереднього судового засідання полягає в сприянні врегулюванню спору без судового розгляду спору по суті, а також для отримання додаткових матеріалів, які сприятимуть усебічному та об'єктивному розгляду справи. У змісті ухвали також зазначено право відповідача на подання до суду письмових заперечень проти позову, доказів, а також необхідних документів для розгляду справи.

Після прийняття ухвали адміністративним судом про призначення справи до судового розгляду, представник, тобто прокурор, розпочинає підготовку до судового слухання справи по суті. У свою чергу, судовий розгляд справи по суті передбачає заслуховування та пояснення сторін адміністративного процесу, дослідження доказів, і, як наслідок, прийняття рішення за пред'явленим позовом [132, с. 317].

Під час судового розгляду справи, прокурор як представник особи має право скористатися всіма процесуальними правами,

передбаченими в положеннях Кодексу адміністративного судочинства, для захисту порушених прав та законних інтересів осіб, які неспроможні самостійно відстоювати їх в адміністративному судочинстві. Серед основних:

- ознайомлення з усіма матеріалами справи, яке передбачає ознайомлення із запереченнями відповідача, доказами, які надав відповідач, ознайомлення з висновками експертиз, які було проведено для з'ясування підстав порушення прав та законних інтересів громадян, ознайомлення з письмовими показаннями свідків по справі;

- пошук та аналіз практики судового розгляду справ за аналогією, дослідження чинного законодавства, яке визначає повноваження відповідного органу, яким було порушене право або законний інтерес особи;

- додержання чинного законодавства, наказів, внутрішніх розпоряджень, яке регулює повноваження прокурора під час його представництва в адміністративному судочинстві;

- підготовка матеріалів, необхідних під час судового розгляду справи, доказів по суті справи, запитання до всіх учасників процесу та ін.;

- при виявленні неупередженості учасників процесу, прокурор готує та подає заяву про відвід судді або іншого учасника процесу.

Тобто, фактично прокурор, під час розгляду справи володіє всіма правами позивача, у контексті права на участь у судовому розгляді справи.

Разом із тим, на відміну від позивача, прокурор має право вступити в справу на будь-якій її стадії адміністративного судочинства. Прокурор як представник інтересів інших осіб має право брати участь у розгляді справи першої інстанції, звертатися з апеляційними та касаційними поданнями, а також із поданням до адміністративного суду про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. Про намір вступити у розгляд вже порушеної справи за позовом іншої особи прокурор зобов'язаний повідомити суд про його намір вступити в справу за письмовою заявою або заявити про свої наміри під час судового засідання. При вступі до адміністративного провадження по справі прокурор наділяється всіма процесуальними правами, передбаченими чинним законодавством, яке регулює участь прокурора в адміністративному судочинстві.

Інститут представництва прокурором прав та законних інтересів осіб в адміністративному судочинстві передбачає своєчасне реагування на недодержання чинного законодавства адміністративними судами при розгляді та винесенні рішень під час

провадження по справі, що передбачає право прокурора на подачу апеляційних та касаційних скарг, заяв тощо.

Під час адміністративного судочинства, суд має право залишити адміністративний позов, який було подано до адміністративного суду прокурором в інтересах інших осіб, без розгляду у разі, якщо дієздатна особа заперечує проти її представництва в суді задля захисту її порушених прав органами виконавчої влади, їхніми посадовими та службовими особами, якщо суддя з'ясує факт наявності адміністративного провадження по даній справі в іншому адміністративному суді.

Згідно зі ст. 157 Кодексу адміністративного судочинства, суд може винести ухвалу про закриття провадження у справі, яку ініціював прокурор, у випадках:

- якщо справа не належить до юрисдикції адміністративного суду;
- відмова дієздатної особи від предмета позову, за згодою суду;
- примирення сторін (між громадянином, інтереси якого представляє прокурор та органом виконавчої влади або їхніми посадовими та службовими особами);
- якщо встановлено факт набрання законної сили постанови або ухвали суду по тій самій справі;
- у разі смерті особи, чиї інтереси представляє прокурор в адміністративному судочинстві.

Після винесення рішення по справі, адміністративний суд надає копію ухвали або рішення прокурору для ознайомлення. При вивченні ухвали або постанови прокурор повинен з'ясувати законність винесеного рішення та обґрунтованості. За умови виявлення порушень чинного законодавства адміністративним судом або ухилення суду від розгляду справи по суті, прокурору надається право на оскарження рішення або ухвали в апеляційному адміністративному суді.

2.3. Розгляд звернень громадян в адміністративному порядку як засіб забезпечення прав і свобод людини й громадянина

Прийняття у 1996 році Конституції України стало початком реформ у правовій системі України на засадах демократії та утвердження громадянського суспільства. Конституція України закріпила основні цінності правової держави та громадянського суспільства, які полягають у визнанні людини як основоположної цінності, а захист її прав та свобод – одним із головних завдань держави.

Положення Конституції України закріплюють право кожного на захист своїх прав і свобод способами, які не заборонені чинним законодавством. Серед таких способів законодавець закріпив право громадян на звернення до будь-яких органів державної влади, їхніх посадових та службових осіб, обов'язком яких є розгляд звернень громадян, і як позитивний наслідок – надання обґрунтованої відповіді з дотриманням строків, передбачених чинним законодавством.

Насамперед це стосується норм адміністративного права, які є складовими правової системи держави і регулюють сферу публічно-правових відносин. Норми закону закріплюють загальні правила поведінки в державі, і в деяких випадках не є нормами прямої дії, тобто вони не конкретизують практичного їх застосування. Отже, для практичного застосування норм адміністративного права застосовуються законодавчі акти, які видаються суб'єктами владних повноважень [133, с. 226–227].

Як було зазначено у попередньому підрозділі, під адміністративним процесом слід розуміти сукупність правових норм, які регулюють суспільно-правові відносини, що й визначає правову природу адміністративного процесу.

Адміністративний процес характеризується адміністративно-процесуальним порядком організації діяльності органів державного управління у сфері розв'язання справ, які виникають під час публічно-правових відносин.

У свою чергу, провадження становлять саму структуру адміністративного процесу. Провадження відмінні одне від одного своїм змістом, предметом та порядком розгляду. Порядок розгляду звернень, це процедура, що встановлює послідовність дій для вирішення конкретної справи. У свою чергу, для регулювання такої процедури застосовуються адміністративно-процесуальні норми, які чітко регламентують права та обов'язки учасників процесу, право сторін на участь у процесі, право на оскарження дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Право на звернення громадян до органів державної влади, у конституціях багатьох країн світу вважається політичним правом. Таке право закріплене у Конституції Нідерландів (ст. 5), Німеччини (ст. 17), Італії (ст. 50), Словаччини (ст. 27), Російської Федерації (ст. 33).

Слід погодитися з позицією Н. Ю. Хаманьової, яка вважає, що право громадян на звернення є однією з форм участі громадян в управлінні та вирішенні державних і громадських справ, за допомогою способів відновлення порушених прав. «Важливе джерело інформації, корисної при вирішенні питань державного, господарського та соціально-культурного розвитку, містять у собі відомості щодо процесів, які відбуваються у суспільстві». [134, с.10].

Право на звернення громадян до органів державної влади можна вважати одним зі способів усунення порушень прав і свобод людини й громадянина з боку органів виконавчої влади, їхніх посадових та службових осіб. Право громадян на звернення є, так би мовити, певним кордоном, запобіжним засобом проти правопорушень.

Практична реалізація права на звернення громадян, надана положеннями Конституції України, полягає в:

- праві вносити пропозиції до органів державної влади щодо поліпшення їх діяльності;
- розкритті недоліків у роботі зазначених органів;
- оскарженні дій або бездіяльності органів державної влади, посадових та службових осіб.

Ці та інші права, які надаються громадянам при їх зверненні до органів державної влади, врегульовує Закон України «Про звернення громадян» [135, с. 58]. Положення Закону України «Про звернення громадян» має на меті забезпечити громадянам право на участь в управлінні державними справами, для захисту своїх прав, а у разі їх порушення, забезпечується право на відновлення.

Слід зауважити, що положення Закону України «Про звернення громадян» надає чітко визначені види звернень громадян, що є практично значущим, оскільки до цього в юридичній літературі не спостерігалось єдиного підходу до змісту та суті видів звернень громадян [136, с. 26].

Згідно з положеннями Закону України «Про звернення громадян», громадянам України надається право звернутися до органів державної влади, посадових та службових осіб, залежно від їхніх посадових обов'язків, із:

- зауваженнями;
- пропозиціями;
- скаргами;
- заявами;
- клопотаннями.

Термін «звернення громадян» є узагальнюючим, і під ним слід розуміти викладені в письмовій або усній формі зауваження, пропозиції, скарги, заяви, клопотання. Правом на звернення до органів державної влади можуть скористатися і особи які не є громадянами України, але знаходяться на її території на законних підставах, якщо інше не передбачене міжнародними договорами.

Під зверненнями громадян законодавець закріпив:

1. Пропозиції (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян,

удосконалення правової основи державного життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

2. Заяви (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання — це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

3. Скарги – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями або бездіяльністю, рішеннями державних органів, посадових осіб [64].

Рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, які можуть бути оскаржені громадянами внаслідок: порушень прав, свобод і законних інтересів фізичних або юридичних осіб; навмисному створенні перешкод органами державної влади, їхніми посадовими та службовими особами для реалізації громадянами свої прав та законних інтересів; покладення на громадянина обов'язків, які не відповідають чинному законодавству; незаконного притягнення громадянина до відповідальності.

Як було зазначено, звернення громадян різняться між собою не тільки інформацією, яка повинна бути зазначена у зверненні, але й юридичною природою та змістом, що тягне за собою різні правові наслідки. Розкриття змісту кожного виду звернень громадян сприятиме зміцненню законності, а також підвищенню правової обізнаності населення.

Звернення, які надходять до органів державної влади, повинні належати до компетенції тих органів, які будуть розглядати звернення громадянина. До вимог змісту звернень законодавець відніс: прізвище, ім'я, по батькові; місце фактичного проживання; суть звернення; зауваження, пропозиції, заяви, скарги, прохання або вимоги. Окрім письмового звернення, орган уповноважений розглядати звернення громадян, які можуть бути усними. Тобто, на особистому прийомі у посадової особи громадянин може викласти суть звернення, а посадова особа зобов'язана зробити відповідний запис зі слів громадянина. Також, для більш зручного звернення громадянами до органів державної влади, передбачено звернення, яке може бути надіслано поштою або передано до відповідного органу уповноваженою ним особою. На нашу думку, право на звернення надане не тільки особі, але й групі осіб, відповідає принципам верховенства права, законності та становленню громадянського суспільства й правової держави в цілому.

Після дотримання всіх вимог щодо змісту звернення, громадянин ставить особистий підпис та дату оформлення звернення. Недотримання вимог щодо оформлення звернень тягне за собою повернення його заявнику, з додатковими роз'ясненнями не пізніше десяти днів з дня його отримання органом державної влади. У разі, якщо питання, викладені у зверненні не входять до повноважень державного органу, до якого було направлено звернення, у п'ятиденний термін перенаправляється до відповідного органу, про що повідомляють громадянина, який подав звернення.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 858, звернення громадян класифікуються таким чином:

I. Характеристика звернення:

- за формою надходження: поштою; на особистому прийомі; через уповноважену особу; через органи влади; через засоби масової інформації; від інших органів, установ, організацій;

- за ознакою надходження: первинне; повторне; дублетне; неодноразове; масове;

- за видами: пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга.

1. За статтю авторів звернень: чоловіча, жіноча.

2. За суб'єктом: індивідуальне, колективне, анонімне.

3. За типом: телеграма, лист, усне.

4. За категоріями авторів звернень: учасник війни, дитина війни, інвалід Великої Вітчизняної війни, інвалід війни, учасник бойових дій, ветеран праці, інвалід I групи, інвалід II групи, інвалід III групи, дитина-інвалід, мати-одиначка, мати-героїня, багатодітна сім'я, особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи, учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, Герой України, Герой Радянського Союзу, Герой Соціалістичної Праці, дитина, інші категорії.

5. За соціальним станом авторів звернень: пенсіонер, робітник, селянин, працівник бюджетної сфери, державний службовець, військовослужбовець, підприємець, безробітний, учень, студент, служитель релігійної організації, особа, позбавлена волі, особа, воля якої обмежена, інші.

6. За результатами розгляду: вирішено позитивно, відмовлено у задоволенні, дано роз'яснення, звернення, що повернуто авторіві відповідно до ст. 5 і 7 Закону України «Про звернення громадян»; звернення, що пересилається за належністю відповідно до ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», звернення, що не підлягає розгляду відповідно до ст. 8 і 17 Закону України «Про звернення громадян».

- II. Основні питання, що порушуються у зверненнях громадян:
1. Промислова політика.
 2. Аграрна політика і земельні відносини.
 3. Транспорт і зв'язок.
 4. Економічна, цінова, інвестиційна, зовнішньоекономічна, регіональна політика та будівництво, підприємництво.
 5. Фінансова, податкова, митна політика.
 6. Соціальний захист.
 7. Праця і заробітна плата.
 8. Охорона здоров'я.
 9. Комунальне господарство.
 10. Житлова політика.
 11. Екологія та природні ресурси.
 12. Забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян.
 13. Сім'я, діти, молодь, гендерна рівність, фізична культура і спорт.
 14. Культура та культурна спадщина, туризм.
 15. Освіта, наукова, науково-технічна, інноваційна діяльність та інтелектуальна власність.
 16. Інформаційна політика, діяльність засобів масової інформації.
 17. Діяльність об'єднань громадян, релігія та міжконфесійні відносини.
 18. Діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.
 19. Діяльність центральних органів виконавчої влади.
 20. Діяльність місцевих органів виконавчої влади.
 21. Діяльність органів місцевого самоврядування.
 22. Обороздатність, суверенітет, міждержавні та міжнаціональні відносини.
 23. Державне будівництво, адміністративно-територіальний устрій.
 24. Інше [137].

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про звернення громадян», видано також відомчі нормативно-правові акти, які конкретизують положення закону та встановлюють додаткові гарантії реалізації права на звернення. Це, зокрема: розпорядження Голови Верховної Ради України «Про порядок роботи із зверненнями громадян у структурних підрозділах апарату Верховної Ради України» від 9.01.2007 р. № 11, згідно з яким діловодство за зверненнями громадян в апараті Верховної Ради України ведеться окремо від загального діловодства і покладається

на Відділ з питань звернень громадян апарату Верховної Ради України.

У структурних підрозділах останнього діловодство за зверненнями громадян покладається на спеціально визначених для цього працівників. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348 (із змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів України № 1153 від 17.10.1997 р. та № 858 від 24.09.2008 р). Згідно з цим актом, діловодство за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форм власності, у засобах масової інформації ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділ службового апарату.

Порядок ведення діловодства за зверненнями громадян, які містять відомості, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, визначається спеціальними нормативно-правовими актами. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 10.10.2004 р. № 1177, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 26.10.2004 р. за № 1361/9960. Згідно з Положенням, у системі МВС України встановлюється єдиний для органів внутрішніх справ України, внутрішніх військ МВС, навчальних закладів МВС, установ, організацій і підприємств системи МВС порядок приймання, реєстрації, розгляду, узагальнення та аналізу звернень громадян, а також визначається порядок контролю за його дотриманням.

Спільний наказ МВС України і Міністерства охорони здоров'я України «Про порядок обліку випадків звернення до медичних установ і міськрайлінорганів внутрішніх справ громадян з тілесними ушкодженнями кримінального характеру» від 10.05.1993 р. № 307/105, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 11.06.1993 р. за № 67.

Наказ Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби від 18.06.2008 р. № 395, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 25.06.2008 р. за № 554/15245 [138].

В юридичній літературі можна спостерігати, що більшу увагу науковці приділили саме скарзі, оскільки саме цей вид звернень є найефективнішим способом зміцнення законності в державному апараті.

Серед науковців, які присвятили свої дослідження саме реалізації права громадян на подання скарги, слід відзначити: Д. Х. Бахрах, В. І. Ремньова, Н. Г. Саліщева, А. А. Жданова, Н. Ю. Хаманьова, А. Ф. Лисницьку [139, 140, 141].

На нашу думку, вивчення інституту права громадян на скаргу до органів виконавчої влади, їхніх посадових та службових осіб, відповідає контексту монографічного дослідження та є засобом захисту порушених прав і свобод людини поза межами адміністративного судового процесу як крайньої міри відновлення порушених прав громадян.

Аналізуючи вітчизняну юридичну літературу, ми знаходимо перше визначення скарги, запропоноване М. Д. Загряцковим у 1924 році. На думку автора, під адміністративною скаргою слід розуміти відкрите звернення особи до органів адміністративної влади, з урахуванням ієрархічності її органів, з метою ліквідувати або змінити адміністративне розпорядження через його необґрунтованість [142, с. 59].

Наступниками у визначенні такого виду звернень, як скарга, були В. І. Ремньов та Ю. М. Козлов. Ремньов В. І. зазначав, що це обґрунтована реакція особи на її порушене право та інтерес, а також засіб запобігання усунення аналогічних правопорушень [143, с.18].

На думку Ю. М. Козлова, скарга – це звернення до державних або до інших офіційних органів, посадових осіб у зв'язку з порушенням прав та законних інтересів [144, с. 114].

Згодом, при прийнятті Закону України «Про звернення громадян» було враховано пропозиції науковців, які знайшли відбиття в ст. 3 зазначеного закону.

Таким чином, суб'єктивна сторона права на скаргу виникає унаслідок обґрунтованої причини, яка може полягати у переконанні особи, що її права та законні інтереси було порушено унаслідок діяльності органів державної влади.

Таке розуміння звернення громадян у випадку порушення їхніх прав та законних інтересів у сфері державного управління було не завжди. У часи радянської влади це розцінювалося, перш за все, як контроль за діяльністю державного управління, а вже потім як захист прав і свобод людини й громадянина. І це було цілком обґрунтованим, тому що за часів Радянського Союзу пріоритетом все ж таки були інтереси держави, а тільки у другу чергу – інтереси громадян. Ще одним із факторів такого бачення скарги було те, що головним завданням суду було розв'язання не спору про право, а

перевірка законності діяльності органів державного управління, їхніх посадових чи службових осіб.

Отже, громадянин не міг повною мірою реалізувати своє право на захист, а також був відсутній принцип рівності та диспозитивності в процесі розгляду справи по суті. Поряд із цим, поняття "скарга" поступово за своїм змістом наближалось до поняття позову. Це обґрунтовувалося справами, які за своєю суттю були «право на право». Водночас, при розгляді таких справ формою звернення хоча і була скарга, але, по суті, це був позов, оскільки конфлікти розв'язувалися у позовній процесуальній формі [145, с. 96].

Упродовж усього розвитку адміністративної правової науки було багато дискусій щодо скасування повноважень органів публічного управління у сфері розгляду скарг громадян на дії або бездіяльність органів державної влади, їхніх посадових та службових осіб, з урахуванням ієрархічності вищезазначених органів.

Таку думку підтримував В. А. Рязановський, який стверджував, що спірні питання між громадянами та органами державної влади повинні розглядатися судовими органами державної влади, а не адміністраціями [146, с. 38]. З цим складно погодитися, тому що, на нашу думку, захист прав і свобод людини не може зводитися лише до компетенції судової гілки влади, оскільки це порушує право громадян на всі можливі засоби захисту порушених прав і свобод, передбачених чинним законодавством. Судовий захист порушених прав та законних інтересів громадян є, так би мовити, останнім засобом захисту порушеного права.

Слід погодитися з думкою Н. Ю. Хаманевої, яка вважає, що захист прав і свобод людини й громадянина – це:

- обов'язок усіх органів публічної влади, їхніх посадових та службових осіб;
- звернення осіб, яке забезпечує виконання органами публічного управління правозахисної та забезпечувальної функції.

На нашу думку, є слушним твердження, що адміністративний та судовий захист прав і свобод людини й громадянина це дві складові одного механізму захисту порушених прав, які мають право на існування як доповнюючі один одного елементи [147, с. 24].

Зважаючи на викладене вище, можна зробити висновок, що для повної реалізації права на захист прав і свобод людини й громадянина необхідні обидві форми звернень: як скарга до органів державної влади, так і адміністративний позов до органів адміністративного судочинства. Основними формами звернення фізичних та юридичних осіб для захисту прав та законних інтересів

громадян у сфері публічно-правових відносин слід вважати позовну заяву та скаргу.

У свою чергу, дехто вважає, що адміністративний позов та адміністративна скарга схожі. З цим важко погодитися, тому що адміністративний позов, згідно з чинним законодавством, робить громадянина стороною адміністративного процесу з усіма правами та обов'язками, а при подачі скарги громадянин не має ознак сторони. Разом із тим, це не зменшує важливості скарги, оскільки вона за своєю суттю є не тільки як право захист, а свого роду регулятор між органами виконавчої влади та громадянами.

Скарга на дії, бездіяльність або рішення органів державної влади, їхніх посадових та службових осіб подається громадянином до органу державної влади з урахуванням ієрархії цих органів. Подача скарги, водночас, не позбавляє громадян права на звернення до суду для захисту прав і свобод, які було порушено у сфері публічно-правових відносин. Громадянам також надається право подати скаргу особисто, або через уповноважену особу.

Для з'ясування всіх обставин справи, необхідно зі скаргою подати документи, які б підтверджували дані, що виходять зі змісту скарги; рішення, які приймалися до звернення громадянина зі скаргою, якщо такі мали місце. Усі додані до скарги документи повертаються громадянину після її розгляду.

Строки звернення громадянина зі скаргою на рішення, що було оскаржене, до органу державної влади, визначається з моменту прийняття рішення по скарзі й становить один рік. Недотримання строків, передбачених чинним законодавством, тягне за собою відмову органу державної влади прийняти до розгляду скаргу громадянина. У разі незгоди з рішенням вищого державного органу, який розглядав скаргу, громадянину надається право оскаржити таке рішення в судовому порядку.

Громадянам, які звернулися до органів державної влади, їхніх посадових та службових осіб, надаються права, згідно з чинним законодавством, а саме:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу та брати участь у перевірці поданої скарги;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу;
- бути присутнім при розгляді скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, що здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження в установленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги;

- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги;

- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень установленого порядку розгляду звернень [64].

Органи державної влади, їхні керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти скарги;

- у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді скарги скласти про це мотивовану постанову;

- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його скаргу;

- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, негайно вживати заходи до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку зі скаргою рішень;

- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарги і суть прийнятого рішення;

- вживати заходи щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина, не пізніше, як у місячний термін, довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

- у разі визнання скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;

- не допускати безпідставної передачі розгляду скарг іншим органам;

- особисто організувати та перевіряти стан розгляду скарг громадян, вживати заходи до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи [64].

Відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян, передбачена ст. 24 Закону України «Про звернення громадян». Положення зазначеної статті закріплюють відповідальність осіб, які порушили Закон України «Про звернення громадян», що тягне за собою цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Законом України «Про звернення громадян» забороняється пересліду-

вання громадян та членів їхніх сімей з критикою діяльності та прийняття рішень органами державної влади місцевого самоврядування, установ, організацій, незалежно від форми власності об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб. Забороняється розголошення відомостей, що містяться у зверненнях про особисте життя громадян без їхньої згоди, відомостей, що становлять таємницю, яка охороняється законом тощо. На прохання громадянина, не підлягає розголошенню висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, його прізвище, місце проживання та роботи. Ця заборона не поширюється на випадки повідомлення інформації, що міститься у зверненні, особам, які мають відношення до вирішення справи. Громадянин повинен знати, що подане ним звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством.

Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснює Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій.

Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори, які здійснюють нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян, відповідно до своїх повноважень вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності [64].

Разом із тим, ґрунтуючись на положеннях Закону України «Про звернення громадян», ми не бачимо чіткого врегулювання адміністративного провадження за зверненнями громадян. Такий вид звернень має специфічний характер і виникає внаслідок порушень прав та законних інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин. На наш погляд, було б доцільно закріпити процедуру, а також відповідальність в адміністративному провадженні за зверненнями громадян. Тим самим законодавець дасть змогу громадянам реалізувати право на захист своїх прав і свобод, порушених органами виконавчої влади, їхніми посадовими та службовими особами.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВІДНОВЛЕННЯ ПОРУШЕНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА

3.1. Механізм забезпечення прав і свобод людини й громадянина в адміністративних судах

Особлива роль у механізмі відновлення порушених прав і свобод людини й громадянина у сфері публічно-правових відносин відводиться адміністративному судовому захисту. В ст. 8 та 10 «Загальної декларації прав людини» закріплене право громадян на судовий захист, яке, у свою чергу, відображено у ст. 55 Конституції України. Відповідно до ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [148].

Стаття 6 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод проголошує право кожного на справедливий і публічний розгляд справи, упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом. У свою чергу, право на справедливий судовий процес вважається найголовнішим із прав, які закріплені Конвенцією. Положення Конвенції закріплює право на доступ до суду, публічність судового розгляду, рівність сторін у судовому процесі, обов'язковість виконання постанови суду після оголошення вироку суду [149].

Судовий захист, як вважають науковці цивілізованих країн світу, є однією з найдієвіших форм ефективного забезпечення захисту порушених прав і свобод людини й громадянина. Головним елементом захисту прав і свобод людини й громадянина є принцип верховенства права, який, у свою чергу, відповідає правовим системам європейських країн. В основі принципу верховенства права лежать неупередженість та незалежність судів, що відповідає принципам правової держави. Стаття 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, а також ст. 129 Конституції України, закріплюють право особи на справедливий судовий розгляд, тим самим утверджують принципи неупередженості та незалежності судів.

Реалізація принципу верховенства права в адміністративному судовому процесі можлива лише за умови доступу фізичних та юридичних осіб до незалежного та неупередженого суду, який дотримується верховенства права та діяльність якого відповідає вимогам справедливого судочинства. Держави-члени Ради Європи, зокрема й Україна, повинні забезпечувати відповідність судових органів та контроль за адміністративними актами, які у свою чергу,

повинні відповідати вимогам Конвенції про захист прав і основоположних свобод, а також гарантувати їх ефективність.

Водночас, Рада Європи, надає право державам-членам самостійно встановлювати процедуру контролю за адміністративними актами. Рада Європи намагається виробити міжнародні стандарти адміністративного процесу для країн світової спільноти, ставлячи на меті захист прав і свобод людини й громадянина у сфері публічно-правових відносин. Міжнародні стандарти судового процесу, закріплені у Конвенції, розкривають свій зміст у сфері вдосконалення судового адміністративного процесу державами-членами Ради Європи в рекомендаціях Ради Європи в галузі адміністративного судочинства та адміністративного права, а саме:

- Резолюція Кабінету Міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади – прийнята Кабінетом Міністрів 28 вересня 1977 року на 275-й нараді заступників міністрів;

- Рекомендація Кабінету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за завдану шкоду – прийнята Кабінетом Міністрів 11 вересня 1984 року на 375-й нараді заступників міністрів;

- Рекомендація Кабінету Міністрів стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб – прийнята Кабінетом Міністрів 17 вересня 1987 року на 410-й нараді заступників міністрів;

- Рекомендація Кабінету Міністрів стосовно тимчасового судового захисту в адміністративних справах – прийнята Кабінетом Міністрів 13 вересня 1989 року на 428-й нараді заступників міністрів;

- Рекомендації Кабінету Міністрів стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами;

- Рекомендації Кабінету Міністрів щодо судового перегляду адміністративних актів – прийнята Кабінетом Міністрів 15 грудня 2004 року на 909-й нараді заступників міністрів. І цей перелік не є вичерпним.

Вимоги, які ставить Європейський Союз до держав-кандидатів у сфері державного управління також мають так званий рекомендаційний характер і не можуть конкретизувати модель державного управління, яка має бути запроваджена державами-кандидатами. Міжнародні стандарти у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина, які ратифікуються на території України, контролює Європейський Союз у площині їх дотримання та виконання. Тобто, якщо країна ратифікувала міжнародний договір, вона тим самим бере на себе відповідальність щодо реалізації європейського законодавства.

Дотримання міжнародних критеріїв у сфері адміністративних процедур, а також при здійсненні державної служби органами державної влади, посадовими та службовими особами, вироблені міжнародною спільнотою, сприятиме становленню правової держави та громадянського суспільства. Вищезазначені принципи є сутністю Європейського адміністративного простору і повинні бути утверджені державами-членами Європейського Союзу, а також державами-кандидатами, серед яких провідне місце займає Україна.

Функціонування Європейського Союзу з урахуванням інтересів як кожної держави-члена, так і в цілому Європейського Союзу, багато в чому залежить від адміністративної здатності окремо взятої країни. Уряд Європейського Союзу є, так би мовити, низкою національних урядів та адміністрацій. У свою чергу, ця низка настільки сильна, наскільки сильна найслабша його складова [150, с. 33].

З урахуванням рекомендацій Ради Європи щодо вдосконалення судового адміністративного процесу, а також із застосуванням міжнародних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина упродовж багатьох років науковці-теоретики, вчені-юристи, практичні працівники судової системи та адвокатури України, які були засновниками проекту Адміністративно-процесуального кодексу України, мали на меті, перш за все, розроблення першого нормативно-правового акту для захисту в адміністративному судочинстві прав і свобод людини й громадянина від свавілля органів державного управління та посадових осіб. Результатом багаторічної співпраці членів групи Кабінету Міністрів України 6 липня 2005 року був Кодекс адміністративного судочинства [151, с. 97, 98].

На жаль, з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства й досі найактуальнішою проблемою, що потребує нагального вирішення, залишається захист прав та свобод людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Зазначимо, що досліджувані проблеми щодо захисту прав і свобод людини й громадянина у сфері публічних відносин широко пов'язані із важливими науковими та практичними завданнями, закріпленими в Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленій указом Президента України 22 липня 1998 року № 810/98 [152], Концепції Загальнодержавної програми адаптації законо-

давства України до законодавства Європейського Союзу, схваленій законом України від 21 листопада 2002 року № 228-IV [153], Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленій указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 [154], Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 № 1506-VI [155] та ін.

Згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [73]. Частина 2 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України закріплює право на судовий захист адміністративним судом і гарантує це право кожному.

Відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України, Конституції України адміністративні суди як органи державної влади зобов'язані своєчасно й дієво захищати права та свободи фізичних і юридичних осіб шляхом розгляду адміністративних справ у сфері публічно-правових відносин.

На жаль, нині у діяльності адміністративних судів є вагомі недоліки та помилки. Відтак, вимоги чинного законодавства, а також міжнародні критерії адміністративного процесу про всебічне, повне та об'єктивне дослідження обставин справи не завжди виконуються судами, допускаються помилки в застосуванні норм закону, а іноді і в оцінці доказів. Непоодинокі й випадки безпідставної відмови громадянам в їхньому праві на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Також постає коло питань щодо доступного та ефективного захисту прав та свобод людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ, які потребують нагального вирішення.

Відповідно до принципів Європейського адміністративного простору, які було засновано з урахуванням європейської правозастосовної практики до системи принципів, які повинні бути застосовані в правозастосовній практиці державного управління а також адміністративного судочинства України слід віднести: надійність та передбачуваність, відкритість і прозорість, відповідальність, ефективність та результативність [156, с. 213]. На нашу думку, саме ці принципи сприятимуть ефективному й доступному судочинству в Україні.

Вищезазначені принципи адміністративного судочинства закріплені в чинному законодавстві України, але закріплення на законодавчому рівні не гарантує їх реального застосування, про що свідчить статистика значних порушень у сфері адміністративного судочинства.

Відтак, згідно зі статистичними показниками, діяльність адміністративних суддів свідчить про наявність значних проблем у механізмі ефективного та доступного захисту прав громадян в адміністративному судочинстві України. Відповідно до ч.1 ст. 214 Кодексу адміністративного судочинства, касаційна скарга реєструється у день її надходження до адміністративного суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передається в порядку черговості судді-доповідачу.

Станом на жовтень 2009 р. кількість скарг, не переданих суддям Вищого адміністративного суду України, становила 8,8 тис., або 19,3% від зареєстрованих у 2009 році. Не переданими суддям залишалися скарги, які надійшли до Вищого адміністративного суду України, починаючи з другої половини серпня 2009 року [157].

Відповідно до п. 4.2 Плану роботи Вищого адміністративного суду України на друге півріччя 2010 року, на підставі показників статистичних звітів за формами № 1 “Звіт щодо розгляду позовних заяв Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції”, № 2-В “Звіт щодо розгляду апеляційних скарг Вищим адміністративним судом України як судом апеляційної інстанції” та № 3 “Звіт щодо касаційного перегляду судових рішень в адміністративних справах” надходження позовних заяв, апеляційних і касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами до Вищого адміністративного суду України у першому півріччі 2010 року становило 24 774 документа, з яких позовних заяв – 125, апеляційних скарг – 62, касаційних скарг – 24 531, заяв про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами – 56, проти 26 185 документів, які надійшли в аналогічному періоді 2009 року, [158] що вказує на незначне зменшення надходження документів.

Разом із тим, у першому півріччі 2011 року до Вищого адміністративного суду України надійшло 39 784 документи, що в 1,6 раза більше, ніж у першому півріччі 2010 року. Протягом першого півріччя 2011 року до Вищого адміністративного суду надійшло: позовних заяв – 349 (0,9%), апеляційних скарг – 19 (0,1%), касаційних скарг – 37 941 (95,3%), заяв про перегляд судових рішень Верховним судом України – 1 432 (3,6%), заяв про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами – 43 (0,1%). Збільшення матеріалів, які надійшли до Вищого адміністративного суду України у першому півріччі 2011 року відбулося у зв'язку зі збільшенням кількості звернень фізичних та юридичних осіб із касаційними скаргами. Станом на перше півріччя 2011 року нерозглянутими залишилися 12 676 матеріалів від загальної кількості, що практично вдвічі більше, ніж у першому півріччі 2010 року, коли їхня кількість становила 7 660 матеріалів [159].

Таке збільшення звернень фізичних та юридичних осіб до Вищого адміністративного суду України як до першої і останньої інстанції, суду апеляційної та касаційної інстанції, свідчить про недотримання міжнародних критеріїв адміністративного судочинства.

З огляду на це, хотілося б детальніше розглянути принципи адміністративного права, які повинні бути застосовані при здійсненні адміністративного судочинства судами України, задля захисту прав і свобод людини й громадянина з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні. Основні з них: принцип законності, принцип пропорційності, принцип своєчасності, принцип відкритості, принцип відповідальності, принцип ефективності, які охоплюються принципом верховенства права.

Законність можна розглядати як комплексне соціально-правове явище, характерними ознаками якого є функціонування держави, людини і громадянського суспільства в цілому на правових засадах. Дефініція «законність» охоплює всі сторони застосування права, від створення закону до практичної реалізації його норм. Законність характеризує організацію суспільно-політичного життя з позиції права, які полягають у взаємозв'язку між правом і державою, правом і суспільством, правом і владою. Вимоги щодо дотримання законності стосується всіх органів державної влади, посадових, службових осіб, громадських організацій, громадян, осіб без громадянства та ін. Сутність дотримання законності органами державної влади полягає в чіткому дотриманні норм чинного законодавства при виконанні ними своїх функцій та повноважень.

Принципами законності є: верховенство закону, яке полягає в підпорядкованості законів відповідно до їх ієрархії; загальність законності характеризується рівністю всіх перед законом; єдність

застосування законів, полягає в застосуванні закону на всій території відповідної держави; недопустимість протиставлення законності й доцільності, яке унеможлиблює невиконання закону керуючись власними міркуваннями, а також права вибору в межах закону найоптимальнішої правотворчої або правозастосовної діяльності; невідворотність відповідальності полягає у розкритті протиправного діяння, і, як наслідок, тягне за собою відповідне покарання згідно з чинним законодавством; обумовленість законності режимом демократії, яке поширюється на державні органи, службових та посадових осіб і передбачає дозвіл лише на те, що прямо передбачено законом, а також поширюється на юридичних та фізичних осіб і свідчить про те, що дозволено все, крім прямо забороненого законом.

Дотримання законності органами судової влади, ставить на перший план застосування чітко визначених законодавством процесуальних норм права при здійсненні адміністративного судочинства. Принцип законності закріплений у ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України, що збігається зі ст. 19 Конституції України. Принцип законності в адміністративному судочинстві полягає у чіткому дотриманні Конституції України, законів України, міжнародних договорів при розгляді та винесенні рішень у справі адміністративними судами України. При застосуванні нормативно-правових актів адміністративними судами України під час вирішення адміністративних справ, повинна дотримуватись ієрархічність, яка повинна мати такий вигляд: Конституція України, міжнародні договори, закони України, підзаконні нормативно-правові акти. Головним, на нашу думку, є застосування міжнародних договорів при розгляді та винесенні рішення по справі в адміністративному судовому процесі.

Принцип пропорційності полягає у дотриманні балансу між публічними інтересами та інтересами особи. Принцип пропорційності набуває великого значення при прийнятті рішень, застосуванні дій органами державної влади у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Здійснення дій відповідно до своїх повноважень органами державної влади, посадовими та службовими особами, які було заплановано для досягнення поставленої мети, не повинні призвести до негативних наслідків. Необхідність обмеження прав і свобод людини й громадянина може виникати тільки у тому разі, коли на меті стоїть досягнення більш важливих цілей. Негативні наслідки, спричинені рішеннями суб'єктів владних повноважень, не повинні перевищувати шкоди, яка б могла настати внаслідок невиконання дій або рішень з боку органів державно-владних повноважень. Відповідно, суб'єкти державно-владних повноважень не можуть застосовувати норми права, які б спричинили негативні

наслідки, не передбачені законом, або якщо це необхідно для позитивного вирішення конкретної справи.

Принцип своєчасності в адміністративному судочинстві, повинен полягати в реальному застосуванні прийнятних строків не лише у дотриманні часових меж, які визначені у чинному законодавстві, а й у своєчасному ухваленні рішення, вчиненні необхідних дій для вирішення конкретної справи у прийнятні строки, без необґрунтованих зволікань. Як зазначає законодавець, розумні строки, перш за все, залежать від складності конкретної справи, нагальності її вирішення, кількості осіб, залучених до справи та ін. Разом із тим, складність справи не може бути мотивом для затягування розгляду і винесення рішень адміністративним судом. Позитивне вирішення справи в адміністративному судовому процесі у прийнятні строки, перш за все, залежить від компетентності посадових та службових осіб, які є суб'єктами державного управління, від чіткого закріплення прийнятних строків у чинному законодавстві, а також відповідальності у разі їх недотримання з невмотивованих причин.

Вторинна, але не менш важлива, проблема недотримання принципу своєчасності адміністративними судами України, полягає в економічній кризі, яка негативно впливає і на фінансування судових органів державної влади і тим самим призводить до унеможливлення певних дій під час судового процесу, які потребують фінансової підтримки.

Принцип відкритості, відповідно до принципів Європейського адміністративного простору, полягає у: відкритості, як противага секретності; як противага дискретності; винятковості конфіденційності та секретності, які характеризують діяльність органів публічної влади; набранні законної сили тільки за умови офіційного опублікування; підпорядкованості адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язковості обґрунтованих підстав для прийнятого рішення щодо конкретної особи у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина [160, с. 277].

Водночас, із цим важко погодитися, оскільки з наведеного вбачається не тільки принцип відкритості, а й принцип прозорості. Тобто, відкритість та прозорість взагалі є нероздільними. На наш погляд, більш слушною є думка В. І. Мельниченко, що відкритість не повинна ототожнюватися з принципом прозорості, тому що особа може бути обізнаною з роботою державного управління, але не мати можливості впливати на його зміст [161, с. 47].

Прозорість полягає у висвітленні діяльності органів державної влади, їх функцій, повноважень, завдань, реалізації державної політики, а також надання можливості громадянам брати участь у

прийнятті управлінських рішень. Зазначені можливості характеризуються створенням органами державної влади умов для підвищення рівня обізнаності громадян процедурної сторони державної управлінської діяльності.

Уперше принцип відкритості було закріплено в національному законодавстві у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 року. Але чіткого визначення принципу відкритості зазначений закон не дає, що свідчить про, так би мовити, формальне його закріплення. Стаття 14 Пакту про громадянські та політичні права, ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод проголошує право на відкрите судочинство. Відкритий (публічний) розгляд справи, винесення рішення по справі дають можливість особі уникнути неконтрольованого здійснення правосуддя, тим самим забезпечуючи довіру до суду. Принцип відкритості забезпечує захист прав і свобод людини й громадянина під час судового процесу, який полягає в утриманні суб'єктів судової влади від неправомірних дій, бездіяльності, некоректної поведінки під час судового процесу, а також при винесенні ухвали адміністративним судом.

Винятком обмеження принципу відкритості можуть бути тільки у разі, якщо під час судового засідання розглядаються питання, що стосуються державної таємниці, відомості особистого життя особи, відомості, які стосуються малолітніх та неповнолітніх.

Принцип відповідальності полягає в обов'язку органів судової влади пояснювати та обґрунтовувати свої рішення, дії, або бездіяльність особам, які беруть безпосередню участь у судовому адміністративному процесі. Державні органи є відповідальними за свої рішення, дії або бездіяльність не тільки перед громадянами, але й перед іншими органами державної влади, що свідчить про підзвітність одних державних органів іншим.

Контроль та перевірка одних державних органів іншими, які проявляються у звітності, дає можливість гарантувати особі право на ефективне, результативне та передбачуване адміністративне судочинство [162, с. 236].

На нашу думку, задля дієвості принципу відповідальності в адміністративному судочинстві має бути заснований чітко визначений механізм нагляду. Треба зазначити, що нагляд не є контролем і не буде суперечити чинному законодавству України в положеннях незалежності суду. Нагляд повинен мати на меті додержання принципу законності органами судової влади, який полягає у дотриманні адміністративних процедур, належному виконанні органами судової влади, посадовими особами покладених на них функцій і повноважень згідно з чинним законодавством.

Зважаючи на вищезазначені принципи, на перший план виходить питання щодо реальної можливості ефективного та доступного захисту прав і свобод людини й громадянина в адміністративних судах як незалежним та неупередженим органом судової влади від порушень з боку органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій у випадках порушення ними законних прав та інтересів.

Принцип ефективності полягає, перш за все, у сукупності завдань, які ставляться перед органами судової влади та отриманими результатами. Тобто, принцип ефективності передбачає досягнення високого рівня використаних ресурсів і раціональну організацію всіх процесів. Щодо принципу ефективності адміністративного судочинства, серед завдань, які ставляться перед органами державної влади, постає питання створення належних умов для захисту прав і свобод людини й громадянина. Тобто, необхідні сприятливі умови для вільного доступу до адміністративних судів України. Затрачені можливості особи при здійсненні свого права на захист прав і свобод в адміністративних судах не повинні перевищувати позитивні наслідки такого звернення. Ці можливості характеризують реальність доступу та гарантії ефективного захисту прав і свобод людини й громадянина незалежним та неупередженим адміністративним судом у разі порушень з боку органів державної влади, посадовими або службовими особами.

У ст. 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що кожній особі гарантується право на доступність до правосуддя відповідно до Конституції України, законів України, а також міжнародних договорів, ратифікованих на території України. Дотримання та утвердження норм міжнародного адміністративного права в національному законодавстві сприятиме ефективному захисту прав і свобод людини й громадянина.

Слід погодитися з думкою В. С. Стефанюка, який наполягає на необхідності вдосконалення механізму судового контролю, який повинен бути доступний громадянам [163, с. 11, 12]. В юридичній літературі доступність розглядається у двох аспектах, а саме: судовий адміністративний процес повинен бути зрозумілий та доступний, а також має на меті забезпечення можливості особи реалізувати свої права під час судового адміністративного процесу, тим самим утверджуючи принцип відкритості органів судової влади [94, с. 189].

Марочкін І. Є. стверджує, що доступність правосуддя необхідно визначати як нормативно закріплену та реально забезпечену можливість безперешкодного звернення до суду за

захистом своїх прав, серед основних елементів якого виділяються організаційно-правові та матеріальні [164, с. 31-32].

Однією з основних ознак ефективного захисту прав і свобод людини й громадянина є сприятливі умови доступу для подання заяв до адміністративного суду, які не повинні перешкоджати правовому захисту [165, с. 4]. Тобто, задля доступного судочинства повинні бути встановлені допустимі строки для звернення до суду з адміністративним позовом для відновлення порушених прав і свобод фізичними та юридичними особами.

Адміністративний суд, згідно з ч. 2 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства, застосовує принцип верховенства права відповідно до судової практики Європейського Суду з прав людини. Відповідно, у ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV зазначено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод і практику Суду як джерело права. Виходячи з положень Конвенції, кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків [165].

Згідно з Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, а також положень Кодексу адміністративного судочинства України, у ст. 3, 110, 111, 122, 171 закріплені норми щодо розумного строку, який повинен бути застосований при розгляді та вирішенні адміністративної справи. Застосування відповідних норм гарантує особі право на ефективний і доступний захист своїх прав та інтересів в адміністративному судовому процесі, тим самим унеможлиблює порушення цього права органами судової влади.

Зважаючи на викладене вище, згідно з Кодексом адміністративного судочинства, сторона у справі має право подати заяву про відвід судді за умови порушення судом процесуальних строків, що призводить до невмотивованого затягування розгляду справи. Разом з тим, права на звернення із заявою, скаргою або адміністративним позовом щодо перевищення розумних строків особа не має, оскільки відсутня відповідна процедура, тим самим вона позбавляється ефективного захисту в адміністративному судочинстві.

Так, у ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства зазначено, що адміністративний позов може бути поданий особою у спосіб звернення до адміністративного суду, в межах строку, встановленого зазначеним Кодексом та іншими законами. У ч. 2 ст.

99 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено шестимісячний строк звернення з позовом до адміністративного суду за захистом своїх прав та законних інтересів, якщо не встановлено інше. Частина третя ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства проголошує також застосування інших строків звернення до адміністративного суду з позовом для захисту прав і свобод людини й громадянина, які визначають інші закони України.

Стаття 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює десятиденний строк звернення до адміністративного суду зі скаргою на постанову у справі про адміністративне правопорушення з дня прийняття постанови по справі. Відтак, законодавець закріпив саме такий строк звернення до адміністративного суду, відповідно до такої категорії справ, що в принципі не суперечить положенням ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства. Водночас, така неоднозначність призводить до деяких непорозумінь та колізій. При зверненні до адміністративного суду зі скаргою на постанову у справі про адміністративне правопорушення, особа вбачає порушення своїх прав та законних інтересів, тобто, виникають суб'єктивні передумови, які полягають у впевненості особи, що її права та законні інтереси порушили органи державної влади, їхні посадові або службові особи, що впливає з положень Кодексу адміністративного судочинства.

Таким чином, при розгляді адміністративного позову адміністративними судами непоодинокі випадки, коли застосовуються норми того чи іншого Кодексу, так би мовити на власний розсуд, що призводить до спотворення чинного законодавства і перешкоджає ефективному та доступному адміністративному судочинству.

У ст. 100 Кодексу адміністративного судочинства зазначено, що адміністративний позов, який було подано після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його подала, не знайде підстав для поновлення строку. З огляду на положення Кодексу адміністративного судочинства та Кодексу України про адміністративні правопорушення, у деяких випадках законодавець надає перевагу строку звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, установленому одним або іншим законом, тим самим дає можливість органам судової влади ухилитися від прийняття заяв та скарг від громадян, мотивуючи це статтями одного або іншого нормативного акта.

На нашу думку, пропущення строків для звернення до адміністративного суду з позовом для захисту порушених прав і

законних інтересів юридичними та фізичними особами не може бути мотивом для відмови у позові.

Таким чином, неунормування адміністративного законодавства, стосовно строків звернення до адміністративних судів не забезпечує ефективного та доступного захисту порушених прав людини і свобод людини й громадянина в адміністративному судочинстві України. На нашу думку, пропущення встановленого Кодексом України про адміністративні правопорушення десятиденного строку оскарження постанови не може бути підставою для відмови у задоволенні позову.

Ще одним із важливих елементів ефективного та доступного захисту прав і свобод людини й громадянина в адміністративному судочинстві є право на правову допомогу. Відповідно до ст.10 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ст. 16 Кодексу адміністративного судочинства України, кожен має право на правову допомогу, і може бути звільнений повністю або частково від оплати правової допомоги [88]. У разі відмови відповідного органу у наданні правової допомоги у передбачених законом випадках, таку допомогу надає орган судової влади. Положення, закріплені у вищезазначених статтях, відповідають міжнародним стандартам адміністративного процесу, тим самим забезпечують принцип змагальності та рівності сторін у судовому адміністративному процесі.

У п.1 ст. 10 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що кожен має право на правову допомогу і у випадках передбачених законом ця допомога може надаватися безоплатно. Відповідно до п. 3 ст. 16 Кодексу адміністративного судочинства України суд може повністю або частково звільнити особу від оплати правової допомоги, згідно з п. 2 ст.16 Кодексу адміністративного судочинства, для надання правової допомоги в адміністративних судах України діє адвокатура.

Виходячи з положень Закону України «Про адвокатуру», адвокат надає правову допомогу у вигляді консультацій, складання заяв, скарг та інших правових документів, посвідчує копії документів у справах, здійснює представництво у суді та ін. У п.1 ст. 12 Закону України «Про адвокатуру» зазначено, що оплата праці адвоката за надання правової допомоги здійснюється на підставі угоди між громадянином чи юридичною особою і адвокатським об'єднанням чи адвокатом, а в ч. 2 ст. 12 зазначено, що тільки у разі участі адвоката у кримінальній справі за призначенням та при звільненні громадянина від оплати юридичної допомоги через його малозабезпеченість оплата праці адвоката здійснюється за рахунок держави [166].

Отже, з огляду на положення Кодексу Адміністративного судочинства, Закону України «Про судоустрій і статус суддів», «Про адвокатуру», можна зробити висновок, що і в цьому випадку

порушується право громадян на ефективний та доступний захист своїх прав в адміністративних судах, тому що в положеннях вищезгаданих правових актів не міститься перелік підстав звільнення особи повністю або частково від оплати правової допомоги та способів її надання.

До того ж, у ч. 3 ст. 105 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви. Варто зауважити, що в положеннях Кодексу адміністративного судочинства не закріплено надання цієї послуги на платній основі, хоча і не визначено механізм реалізації цього права та наслідки за невиконання службовцем апарату покладених на нього обов'язків щодо надання допомоги в оформленні позовної заяви.

Територіальне наближення судів до населення, на нашу думку, є одним з найважливіших елементів доступності до захисту порушених прав і свобод людини й громадянина в адміністративному судочинстві. Відповідно до ч. 1 ст. 125 Конституції України, система судів загальної юрисдикції будується за принципами територіальності і спеціалізації [59].

У положеннях Кодексу адміністративного судочинства України закріплена система адміністративних судів, яка складається з Вищого адміністративного суду України, апеляційних адміністративних судів, місцевих адміністративних судів, а також місцевих загальних судів та Верховного Суду України при перегляді судових рішень адміністративними судами в касаційному порядку.

На нашу думку, закріпивши таку побудову адміністративних судів, законодавець мав на меті забезпечити принцип доступності населення до судів, з метою реалізації права на захист своїх прав та законних інтересів в адміністративному судовому процесі. В адміністративному судочинстві реалізація принципу доступності населення до адміністративних судів, тобто наближеної територіальності, повинна мати свої характерні відмінності від інших судів, які входять до системи органів судової влади, оскільки в адміністративному судочинстві розглядаються справи про поновлення порушених прав і законних інтересів органами державної влади. По перше, територія, яку обслуговує той чи інший адміністративний суд, не повинна збігатися з територією місцевої адміністрації задля унеможливлення тиску на суддів. По друге, територіальне розташування адміністративних судів не повинно ускладнювати доступ до суду громадян при зверненні ними за захистом своїх прав і свобод.

Як було зазначено, однією з гарантій доступності та ефективності захисту права громадян на отримання судового

захисту є принцип доступності правосуддя, який передбачає й територіальну наближеність суду до громадян. Проте принцип доступності населення до судів, тобто територіальної наближеності, абсолютною мірою не реалізується в апеляційних адміністративних судах, адже їх компетенція розповсюджується на територію кількох областей.

Ситуація з вирішення питання касаційного оскарження громадянами адміністративних рішень теж є недосконалою, тому що ці питання належать до юрисдикції Вищого адміністративного суду, як наслідок – соціально не захищені громадяни змушені долати значну відстань для того, щоб відстояти свої соціальні права, що також перешкоджає виконанням положень Кодексу адміністративного судочинства України не тільки щодо розумних строків подання скарг, заяв до адміністративних судів, а також унеможливорюється реалізація права на участь у судовому адміністративному процесі.

Разом із тим, територіальна наближеність судів, відкритість, процедура звернень, на думку суддів, не можуть бути перешкодою для доступності правосуддя і не є першочерговим завданням. На противагу цьому, ще за часів російської судової реформи, яка розпочалася в XIX ст., пріоритетом у забезпеченні доступності до суду вважалася територіальна наближеність судів до населення. Також, на думку суддів, розмір судових витрат не пов'язується з доступом до суду, що суперечить принципам доступності у діяльності Європейського суду [167, с. 29]. Неналежне сприйняття суддями напрямів забезпечення доступності до адміністративного судочинства призводить до невиконання принципів законності, пропорційності, своєчасності, відкритості, відповідальності як елементів ефективності та доступності до правосуддя.

Територіальну систему місцевих та апеляційних судів варто формувати, беручи до уваги критерії наближеності місцевих і апеляційних судів до людини, враховуючи питання незалежності суддів від місцевої влади. Функціонування адміністративних судів, у свою чергу, повинно базуватися на критеріях оперативності, кваліфікованості та неупередженості при розгляді адміністративних справ. Юрисдикція судів одного рівня повинна поширюватися на територію з однаковою кількістю населення, задля рівного навантаження на адміністративні суди, що сприятиме ефективному адміністративному судочинству. Також потрібно при побудові системи адміністративних судів, враховувати транспортний зв'язок, який надав би населенню більш зручний доступ до адміністративних судів. Спірним також залишається питання про створення адміністративного Касаційного суду України, що сприяло б розвантаженню Вищого адміністративного суду України.

Ефективність судочинства, перш за все, полягає в якості чинного законодавства, а також у застосуванні міжнародних стандартів адміністративного процесу. Стаття 8 Кодексу адміністративного судочинства встановлює обов'язок перед адміністративними судами України, вирішувати справи з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Водночас, у першому півріччі 2011 року Європейський суд з прав людини ухвалив понад десять рішень у сфері адміністративного судочинства. Це пояснюється тенденцією застосування рішень Європейського суду з прав людини тільки у випадках виправлення помилок, на які вказується у рішенні Європейського суду з прав людини, або при посиланні на них сторонами адміністративного процесу. Ефективне судочинство також полягає в забезпеченні позову, що тягне за собою кваліфіковану роботу суддів, яка, у свою чергу, полягає у виборі способу захисту порушеного права особи, враховуючи категорію конкретної справи. На сьогодні, до адміністративних апеляційних судів надходять справи, в яких виявляються саме помилки щодо реалізації цих інститутів, які допускають місцеві адміністративні суди. Тобто, таким чином порушується принцип законності в адміністративному судочинстві, про свідчить необізнаність суддів з практикою Європейського суду з прав людини.

З метою уникнення порушень принципу законності в адміністративному судочинстві та дотриманні міжнародних критеріїв адміністративного процесу, слід запровадити налагоджену систему доведення до відома адміністративним судам України правових позицій Європейського суду з прав людини, що, у свою чергу, підвищить професійний рівень суддів і введе на високий рівень застосування міжнародних критеріїв адміністративними судами України.

Якість адміністративного судочинства полягає у своєчасності, яка, як було зазначено, полягає не тільки у розумних строках розгляду справи, але й у належному фінансуванні. Відсутність державного фінансування призводить до затягування не тільки розгляду справи, але й виконання судових рішень. Як зазначає чинне законодавство, судовий процес може вважатися завершеним тільки у разі виконання судового рішення. Катастрофічна ситуація щодо виконання судових рішень спостерігається у сфері соціальних спорів. Відповідно, у 2009 році за рішеннями судів на користь громадянам, було призначено до виплати 791 млн грн, з яких фактично було виплачено близько 200 млн грн, а у 2010 році – 237 млн грн, що свідчить про мізерні виплати соціальних допомог та виплат. На нашу думку, вирішення даної проблеми можливе за наявності конкретної бюджетної програми, яку було б спрямовано на подолання перешкод у соціальних виплатах, у випадках, якщо у державного органу, який виступав в адміністративному судовому

процесі як відповідач відсутня спроможність майнового характеру щодо виконання рішень суду.

Поряд з проблемами фінансування постає питання порушення розумних строків в адміністративному судочинстві. Відтак, у першому півріччі 2011 року окружні суди розглянули близько 25 справ із порушенням процесуальних строків від загальної кількості, що були під їх юрисдикцією. Надмірна кількість порушення процесуальних строків призводить до великої кількості надходження справ до Вищого адміністративного суду України щодо порушення права на захист в адміністративному судочинстві, яке полягає: в бездіяльності суддів, у затягуванні процесуальних дій; ненаданні доступу до матеріалів справи; копій судових рішень; реєстрації справ та ін. Зважаючи на глибину проблеми, на наш погляд, для дотримання принципу своєчасності, необхідність запровадження процесуального контролю виходить на новий, більш глибинний рівень. Процесуальний контроль повинен забезпечити конституційне право особи на судовий захист, тим самим утвердити принцип своєчасності як такий, що відповідає принципам Європейського адміністративного простору.

З огляду на зазначене вище, складність судового захисту прав та свобод людини і громадянина у сфері публічних відносин пояснюється їхньою залежністю у цих відносинах від адміністрації, недотриманням посадовими особами вимог нормативно-правових актів, які регулюють їхню діяльність, недосконалістю національного законодавства у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина, порушенням міжнародних договорів. Для вирішення цих питань громадянам повинно бути забезпечене право на доступність та ефективність судового захисту їхніх прав та інтересів з урахуванням принципів Європейського адміністративного простору як їх складової.

Таким чином, забезпечення доступного та ефективного судового захисту прав і свобод людини й громадянина, перш за все, залежить від дієвості механізму судового захисту, який, у свою чергу, повинен відповідати принципам Європейського адміністративного простору, практиці Європейського суду з прав людини і утверджуватися в національному чинному законодавстві.

Елементи доступного та ефективного захисту прав і свобод людини й громадянина повинні полягати в дотриманні порядку прийняття позову до розгляду; дотриманні процесуального порядку розгляду справи; праві оскарження судових рішень; матеріальному забезпеченні судових органів; напрямах підвищення кваліфікації суддів та ін.

Отже, головним завданням адміністративного судочинства є захист прав та законних інтересів особи в публічно-правових спорах від порушень з боку органів влади та органів місцевого самоврядування. Адміністративні суди розглядають усі справи, пов'язані зі спорами фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності [73].

Отже, першочерговим завданням при реформуванні адміністративного судочинства є нагальна потреба у вирішенні питань про доступність та ефективність захисту прав і свобод людини й громадянина в адміністративних судах України.

Для досягнення даної мети потрібно, насамперед, внести деякі уточнення до положень Кодексу адміністративного судочинства стосовно строків розгляду справ в адміністративних судах, які б дали змогу громадянам, що звернулися до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади скористатися своїм правом на ефективний і доступний захист своїх порушених прав.

Доцільно також було б внести до положень Кодексу адміністративного судочинства та Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про адвокатуру» перелік підстав звільнення особи повністю або частково від оплати правової допомоги та способів її надання в адміністративному судочинстві. Це стосується також положень Кодексу адміністративного судочинства України ч. 2 ст.105 щодо надання службовцем апарату адміністративного суду допомоги в оформленні позовної заяви. Для вирішення цього питання необхідно запровадити в адміністративних судах відділи з кваліфікованими працівниками з надання допомоги в оформленні позовної заяви, а також роз'яснень прав та обов'язків осіб, які беруть участь у судовому адміністративному процесі.

Невідповідність чинного законодавства критеріям адміністративного процесу сприяє порушенню права на ефективний та доступний судовий адміністративний захист прав і свобод людини й громадянина. Перш за все, це стосується можливості трактування суддями спірних норм Кодексу адміністративного судочинства, що призводить до неможливості використання юридичними та фізичними особами своїх прав під час захисту порушених прав органами державної влади, а також їхніми посадовими та службовими особами. Нехтування вищезазначеними проблемами призведе до тотального порушення прав і законних інтересів громадян, а отже, до занепаду демократії і громадянського суспільства та унеможливить входження України до європейської спільноти. Застосування адміністративними судами України критеріїв Європейського адміністративного простору, принципів

адміністративного процесу сприятиме створенню єдиної національної судової практики у сфері публічно-правових спорів.

Рада Європи підтримує держави-члени та неурядові організації в їхніх зусиллях, спрямованих на поглиблення поваги до прав людини. Програми діяльності дають змогу Організації проводити такі види діяльності, як навчання суддів, прокурорів та представників правоохоронних структур, а також адвокатів з питань застосування Європейської конвенції з прав людини. Програми також передбачають здійснення експертизи законодавства задля встановлення відповідності нових законів або проектів законів європейським стандартам щодо прав людини, підтримують переклад і публікацію документів із питань прав людини мовами нових держав-членів, проводять семінари та круглі столи, присвячені національним інститутам захисту прав людини, а також готують юристів, які представляють у Європейському суді з прав людини інтереси урядів. Програми в області прав людини передбачають також значну кількість різних видів діяльності, пов'язаних із підвищенням обізнаності, фаховою підготовкою або наданням інформації, розрахованих на широкі кола громадськості та передбачають глибше ознайомлення громадськості з правами людини через здійснення інформаційних кампаній, публікації, аудіовізуальні матеріали та Інтернет-сайти. Таким чином ті, на кого покладено підтримання закону та порядку, є важливою цільовою аудиторією в очах Ради Європи [168, с. 40, 41].

3.2. Механізм захисту прокурором прав і свобод людини й громадянина в адміністративному судовому процесі

Надаючи характеристику діяльності прокурора як представника в адміністративному судочинстві, слід враховувати не тільки кількісний показник судових рішень та ухвал, але й можливість, надані державою для захисту прав і свобод людини під час вирішення конкретної справи. З огляду на викладене вище, слід звернути увагу на висновок, що судовий перегляд адміністративної діяльності відповідає принципу верховенства права і утворює основоположні концепції правових законів держав, які входять до Ради Європи [94, с. 137].

Відповідно до чинного законодавства, прокурору надається право ініціювати адміністративний процес або вступати в нього на будь-якій стадії задля захисту прав і свобод людини й громадянина, які неспроможні самостійно, з об'єктивних причин, реалізувати своє право на захист.

Разом із тим, норми Кодексу адміністративного судочинства України не розкривають суті й змісту представництва прокурора в

повному обов'язі. Таким чином, прокуратура застосовує положення ст. 121 Конституції України [59] як норму прямої дії, на підставі якої діяльність прокурора врегульовується Законом України «Про прокуратуру» [100].

Зasadничими європейськими цінностями в демократичному суспільстві є визнання прав людини та повага до них як до найвищої соціальної цінності. Гарантії дотримання цих прав базуються на ефективній та справедливій системі правосуддя як самостійній галузі державної діяльності, громадському контролю за діяльністю влади, функціонуванні незалежної преси, прозорості та відкритості державних інституцій, чесних та вільних від маніпуляцій виборчих системах.

Однак розвиток євроінтеграційних процесів в Україні переконливо свідчить, про те, що питання захисту порушених прав людини неможливо оминати без реформування інституту представництва прокурора, як засобу адміністративно-правового забезпечення прав людини в адміністративному судовому процесі [169, с. 59].

Серед способів захисту прав, свобод, інтересів людини й громадянина особливе місце посідає правовий захист з боку адміністративного суду. Покладені на нього функції гарантують дотримання та захист прав і свобод людини у сфері публічно-правових відносин, що дає право об'єктивно оцінити діяльність суб'єктів владних повноважень у випадку порушення ними прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб і, тим самим, забезпечити здійснення доміанти відповідальності органів державної влади. Для належного захисту прав і свобод людини й громадянина виникає потреба в ґрунтовному дослідженні та подальшому реформуванні інституту представництва прокурора в адміністративному судовому процесі.

Відтак, постає проблема у недостатньому правовому регулюванні відносин представництва прокурором інтересів громадян в адміністративному процесі, визначенні ролі органів прокуратури поза межами кримінального судочинства. При цьому першочергового значення набувають питання вдосконалення правового регулювання представництва прокурором інтересів громадян в адміністративному процесі як важливої умови створення стабільного правового порядку в забезпеченні захисту й охорони від порушень тих прав і законних інтересів громадян та інших осіб, що закріплені чинними нормативними актами.

До того ж, створення дієвого механізму представництва прокурора і, насамперед, необхідних умов для прогресивного захисту прав, свобод та інтересів громадян, здатне забезпечити досягнення позитивних результатів.

Зазначимо, що досліджувані проблеми щодо інституту представництва прокурором інтересів громадян в адміністративному судовому процесі широко пов'язані з важливими науковими та практичними завданнями, закріпленими в Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [152], Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої законом України від 21 листопада 2002 року № 228-IV [153], Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 [154], Указі Президента України «Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору» від 03.02.2010 № 92/2010 [170] та ін.

Згідно з п. 2 ст. 121 Конституції України, ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України та ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», участь прокурора в адміністративному процесі зумовлена необхідністю виконання ним функцій представництва інтересів громадян або держави у суді у випадках, передбачених законом. Тобто, функція представництва інтересів у суді є для органів прокуратури конституційною, а відтак і правозахисною за змістом.

Головним завданням адміністративного судочинства, згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства, визначено захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [88].

Дефініція «завдання», відповідно до "Великого тлумачного словника сучасної української мови", тлумачиться як «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, мета до якої прагнуть» [55]. Таким чином, положення ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства чітко визначають головне завдання, яке ставить на меті, перш за все, захист прав і свобод людини й громадянина від порушень з боку органів виконавчої влади. Захист прав та свобод людини і громадянина може бути реалізований тільки під час діяльності адміністративного судового процесу, на протигагу від охорони прав і свобод людини й громадянина, яка передбачає запобігання таким порушенням з боку органів державної влади. Також слід зазначити, що при виконанні своїх повноважень адміністративні суди України, окрім положень Конституції України, законів та підзаконних актів, зобов'язані

дотримуватися рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи, які будуть наведені у підрозділі 3.1.

Відповідно до пункту 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства, до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [88]. Частина друга ст. 2 Кодексу, закріплює обов'язкову відповідальність органів виконавчої влади, посадових та службових осіб за будь-які протиправні діяння або бездіяльність у сфері публічно-правових відносин.

У ч. 3 ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства зазначено: відповідачем в адміністративному судовому процесі є суб'єкт владних повноважень. Згідно з положеннями ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, місцевого самоврядування, посадові та службові особи цих органів, інші суб'єкти під час здійснення ними управлінських функцій згідно з чинним законодавством, а також на виконання делегованих повноважень. Отже, головною ознакою суб'єкта владних повноважень є наявність повноважень у сфері управлінської діяльності.

Сферу публічного управління досліджували багато наукових діячів, а саме: В. Б. Авер'янов, [171, с. 61], Ю. П. Битяк, [172], В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко [173, с. 34], О. М. Соловійова [174]. Це дає змогу зробити висновок, що під управлінськими функціями слід розуміти функції управлінської діяльності, а суб'єктом владних повноважень може бути не тільки орган виконавчої влади, але як орган державної влади в цілому, так і органи місцевого самоврядування, особи, які, відповідно до чинного законодавства, вважаються посадовими або службовими та до їх компетенції входить здійснення функцій управлінського характеру [175, с. 245].

Питання щодо участі прокурора у забезпеченні захисту прав громадян розглядалися, переважно, у контексті здійснення прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина та відповідних законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також їхніми посадовими та службовими особами.

На наш погляд, це питання було доцільним та новим для вирішення, тому що, у зв'язку з конституційною реформою, було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. № 2222-IV і ст. 121 було доповнено п. 5, в якому до повноважень прокуратури було віднесено питання нагляду за дотриманням прав і свобод людини й громадянина та законів із

цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами [125].

Водночас, у світлі останніх перетворень у політичному житті українського суспільства та згідно з рішенням Конституційного суду України від 30.09.2010 №20-рп/2010 про неконституційність Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (2222-15), у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняттям [125], прокуратура позбавлена функції нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина та законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування їхніми посадовими та службовими особами. А відтак, головною функцією прокуратури щодо захисту прав і свобод людини й громадянина в адміністративному судовому процесі є її представництво в суді.

Свого часу, питанню представництва прокурором інтересів громадянина в судовому процесі було присвячено багато досліджень у роботах із цивільного та господарського процесуального права таких учених, як М. Абрамов, М. Бородін, Г. Васильєв, В. Долежан, М. Мичко, В. Сапунков, С. Фурса, О. Хавін.

Проблема організації та діяльності органів прокуратури в адміністративному процесі у вигляді представництва прокурором інтересів громадянина є відносно новою. А відтак, проблема захисту прав і свобод людини й громадянина у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та їхніх службових і посадових осіб, у деяких випадках неможлива без ефективного здійснення прокуратурою покладених на неї функцій, першочерговим завданням якої є забезпечення конституційних прав і свобод людини й громадянина, тим більше, що, як було зазначено, наглядову функцію з прокуратури було знято.

Одним зі способів виявлення порушень прав і законних інтересів громадянина органами державної влади, їхніми посадовими та службовими особами було право нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини й громадянина та законів у цій сфері органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами цих органів, що відповідало п. 5 ст. 121 Конституції України. Таким чином, прокуратуру було наділено більш ширшими повноваженнями у сфері публічно-правових відносин, тим самим вона могла унеможливити порушення прав і свобод людини й громадянина до настання негативних наслідків, а отже, виконувала не наглядову, а захисну функцію. Скасування п. 5 ст. 121 Конституції України дещо ускладнило виявлення органами прокуратури порушень прав і свобод людини й громадянина у сфері публічно-правових відносин.

З огляду на вищезазначене, можна дійти висновку про складність виявлення порушень чинного законодавства у сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Про це свідчить статистика порушень прав і свобод людини й громадянина органами державної влади. Деякі з них наведені в табл. 1.

Як бачимо, ліквідація функції прокуратури, що полягала у нагляді за додержанням законів у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина, не принесла очікуваних результатів. Хоча таку дію влади передбачено, перш за все, у вимозі Європейського Союзу щодо скасування нагляду прокуратури, наразі органу, який би мав подібні функції та повноваження, окрім прокуратури, в Україні не існує.

Питання вдосконалення статусу прокурора в адміністративному судовому процесі також ще недостатньо вивчені.

Отже, недостатність у розробках на теоретичному рівні, наявність прогалин та невідповідність деяких норм у чинному законодавстві щодо представництва прокурора в адміністративному процесі призводить до певних непорозумінь і колізій. Відповідно, постає необхідність в ґрунтовному дослідженні та вдосконаленні інституту представництва прокурора в адміністративному судовому процесі.

Запровадження інституту участі прокурора в адміністративній юстиції з метою захисту прав, свобод та інтересів громадян є не тільки продовженням національних традицій судочинства та правового регулювання функцій прокуратури, а й вимушеною мірою – додатковим засобом забезпечення верховенства права, боротьби з корупцією і свавіллям чиновництва в адміністративній сфері, що існують на вітчизняних теренах ще з часів Російської імперії [105, с. 52–53].

1. Статистичні дані порушень прав і свобод людини й громадянина органами державної влади, посадовими та службовими особами

	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.
Кабінет Міністрів України	184	118	2408	1862
Міністерство внутрішніх справ України	139	65	415	4817
Органи місцевого самоврядування	2262	1794	1315	1403
Державна пенітенціарна служба	1446	1439	1224	1507
Державна податкова служба	149	395	938	165
Пенсійний фонд України	1077	929	929	1408
Міністерство юстиції України	43	28	920	1177
Міністерство праці та соціальної політики України і регіональні управління	138	113	906	1091
Міністерство охорони здоров'я та регіональні управління	171	138	866	1098

У ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що представництво прокурором інтересів громадян або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних дій, спрямованих, відповідно до чинного законодавства, на захист порушених прав і свобод людини й громадянина або держави, у випадках, передбачених законом [100]. Відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру», участь прокурора в адміністративному судочинстві виявляється у формі:

- звернення до суду із позовом або заявою про захист прав і свобод людини й громадянина або держави;
- присутності в суді під час розгляду та вирішення цивільної, господарської чи адміністративної справи;
- внесення апеляційної або касаційної скарги про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами [176, с. 105, 106].

Тобто, прокурор має право, як законний представник громадянина, чиї права та законні інтереси було порушено діями або бездіяльністю органів виконавчої влади, брати участь в адміністративному судовому процесі, користуватися всіма процесуальними правами та обов'язками, передбаченими чинним законодавством, вступати до адміністративного судового процесу на будь-якій стадії, а також подавати апеляційні та касаційні скарги і заяви.

Разом із тим, законодавець у положеннях Кодексу адміністративного судочинства та Закону України «Про прокуратуру» не конкретизував підстави для звернення прокурора до адміністративного суду для захисту порушених прав і свобод громадян. Так, відповідно до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що підставами для звернення прокурором як представником інтересів інших осіб до органів судової влади є неспроможність особи самостійно відстоювати свої інтереси в адміністративному судочинстві.

Таким чином, окрім фізичного або матеріального стану особи підстав для представництва прокурором законних інтересів інших громадян немає. На наш погляд, така позиція законодавця є дещо звуженою, оскільки постає питання про представництво прокурором групи осіб, де визначити конкретну особу, чиї права було порушено у зв'язку з об'єктивними обставинами, неможливо. Це значний недолік, тому що унеможливлення захисту прав публічних інтересів ставить під загрозу існування громадянського суспільства. Так, у 2011 році до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини надійшло 2666 колективних звернень від громадян про порушення їхніх прав та законних інтересів, які було затверджено підписами 130 945 осіб, що у півтора раза більше, ніж у 2010 році – 1972 колективних звернення за підписами 50 755 осіб.

Зважаючи на це, на наш погляд, необхідно внести відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства, які б зазначали

право представництва прокурором інтересів невизначеного кола громадян, чиї права було порушено внаслідок діяльності або бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових та службових осіб. Вищезазначені права можуть бути порушені органами виконавчої влади внаслідок рішень суб'єкта владних повноважень, які будуть зачіпати інтереси невизначеної кількості населення.

Водночас, повноваження прокурора як представника інтересів громадян не передбачають права на представництво невизначеного кола осіб, хоча до компетенції адміністративного суду віднесені повноваження щодо скасування рішень суб'єктів владних повноважень.

Якщо прокурор може представляти інтереси особи тільки за умови її фізичного або матеріального стану, тоді постає слушне питання щодо доцільності представництва прокурором органів державної влади.

Пункт 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України визначає право участі прокурора в суді як представника інтересів громадян або держави, що відображено у п. 2 ст. 121 Конституції України, а також можливість здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

Участь прокурора в публічно-правовому спорі, який виникає під час здійснення адміністративного судочинства і прокурор представляє в ньому інтереси громадянина шляхом подання адміністративного позову, апеляційної або касаційної скарги, тим самим прокуратура реалізує своє право, передбачене ст. 121 Конституції України.

З огляду на вищезазначене, відповідачем за зверненням прокурора з позовом до адміністративного суду має бути суб'єкт владних повноважень. Разом із тим, на нашу думку, прокурор може здійснювати представництво інтересів держави, аж ніяк не інтереси громадян [177, с. 31].

Метою представництва в адміністративному судочинстві повинні бути права та свободи людини й громадянина, а також законні інтереси.

Згідно з п.1 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства, до адміністративного суду можуть звертатися з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах Уповноважений Верховної ради України з прав людини, прокурор, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, фізичні та юридичні особи. У п. 2 ст. 60 чітко окреслено, що прокурор представляє інтереси громадянина або

держави в межах свої повноважень, згідно з чинним законодавством.

Але в ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства зазначено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [178].

З огляду на положення ст. 60 та 2 Кодексу адміністративного судочинства України, ми бачимо істотну суперечність між даними нормами, оскільки, згідно зі ст. 2 Кодексу, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових, але аж ніяк не захист інтересів держави.

Відповідно до п. 2 та п. 3 ст. 50, а також п. 8, п. 9 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, сторонами в адміністративному процесі є відповідач та позивач. Проаналізувавши ст. 3 та ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства, можна дійти висновку, що законодавець вирізняє два види позивачів. Відповідно, це особа яка є громадянином України, іноземець або особа без громадянства, на захист якої подано позов, а також юридичні особи. Другий вид позивачів, згідно зі ст. 50 та ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, є суб'єкт владних повноважень на дії або бездіяльність якого було подано позовну заяву.

Відповідачем в адміністративному судовому процесі визначено суб'єкт владних повноважень, тобто орган державної влади або посадову чи службову особу, наділену владними управлінськими повноваженнями.

У ч. 1 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [100]. Частиною другою ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» передбачені підстави представництва прокурором у суді інтересів громадянина або держави.

Відтак, як було зазначено, підставами для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в судовому процесі є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої

порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою [100].

Разом з тим, у п. 4 ст. 50 зазначено, що відповідачем в адміністративному процесі може бути особа лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень у чітко визначеному переліку випадків, за якими відповідачем в адміністративному судовому процесі є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, юридичні особи.

До таких випадків законодавець відніс: тимчасову заборону окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян, примусовий розпуск об'єднання громадян, примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України, обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та в інших випадках, установлених законом [178].

Незважаючи на те, що законодавець у Кодексі адміністративного судочинства чітко зазначив випадки, в яких відповідачем в адміністративному судовому процесі виступає особа, юридична практика свідчить про значну кількість справ, які знаходяться на розгляді в адміністративних судах, де позивачем є державний орган, посадова чи службова особа.

Звідси постає питання про саму ідею створення Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до положень якого завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади.

Під час аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про прокуратуру» постає питання, в якій частині адміністративного позову законодавець вбачає представництво прокурором інтересів держави в адміністративному судовому процесі, якщо, як було зазначено, предметом захисту в адміністративному суді можуть бути права, свободи та інтереси фізичної або юридичної особи.

У п. 3 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства передбачено право на звернення до адміністративного суду суб'єктів владних повноважень у випадках, які передбачає Конституція України та інші закони України.

Так, органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають свій статус, який визначає завдання та функції кожного з них, відповідно до законів України, а також відповідно до міжнародно-правових актів, які ратифікувала Україна. У положенні ст. 48 Кодексу

адміністративного судочинства України зазначено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, підприємства, установи та організації мають здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки. Відповідно, службові та посадові особи цих органів виступають від імені держави і тим самим уже захищені своїм статусом від протиправних посягань з боку фізичної або юридичної особи. А відтак, суб'єкт владних повноважень, у разі порушення інтересів держави, наділений правом, з метою реалізації права на захист, самостійно звернутися до суду.

Враховуючи характер спірних відносин в адміністративному процесі, інтерес прокурора має державний характер, натомість державний орган – переважно відомчий характер.

Прокурор виконує правозахисну функцію та здійснює свої повноваження від імені держави, а тому об'єктом захисту прокурора в адміністративному суді передусім мають бути права, свободи чи інтереси людини й громадянина.

Проаналізувавши положення чинного законодавства відносно додержання та захисту прав і свобод людини й громадянина як найважливішого завдання у сфері державного управління в правовій демократичній державі, ми зробили висновок про недосконалість їх юрисдикційного закріплення.

Як було зазначено, завданнями адміністративного судочинства, закріпленими в п. 1 ст. 2, є захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади, а завданнями цивільного судочинства, закріпленими в ст. 1, є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави [179].

Провівши паралель між завданнями адміністративного судочинства та завданням цивільного судочинства, закріпленими в ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України та в ст. 1 Цивільного процесуального кодексу України (останній було ухвалено за рік до Кодексу адміністративного судочинства України), ми бачимо суттєву різницю, з чим повністю погоджуємося, тому що, ідея прийняття Кодексу адміністративного судочинства України взяла за основну мету захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб від протиправних дій або бездіяльності органів державного управління їхніх службових та посадових осіб, а не навпаки, де відповідачем є особа.

Згідно з положеннями п. 2 ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України, прокурор здійснює у суді представництво інтересів

громадянина або держави в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії цивільного процесу [179]. Ця стаття Цивільного процесуального кодексу України повністю копіює положення п. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України, що дає змогу зробити невтішний висновок, що при розробці Кодексу адміністративного судочинства законодавець просто продублював п. 2 ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України в п. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України, що призводить до невірної сприйняття як завдань представництва прокурора в адміністративному судовому процесі, так і завдань адміністративного судочинства взагалі.

Сучасні умови життєдіяльності потребують і відповідного перегляду ролі, завдань і місця багатьох державних органів [180, с. 203].

Унаслідок недосконалості чинного адміністративного процесуального законодавства постає багато проблем, пов'язаних з інститутом представництва прокурора. Ситуація потребує нагального розв'язання, адже євроінтеграційні процеси, що відбуваються останнім часом в Україні, спрямовані, перш за все, на становлення правової держави, й залежать також і від успішного виконання прокуратурою означеної функції у суді, атрибутом якого є утвердження законності та верховенства права. Отже, швидкі зміни в законодавстві, відсилаючи норми до інших нормативних актів, призводять до правової необізнаності громадян, а також деякі інші чинники змушують їх звертатися для захисту своїх прав саме до органів прокуратури. За цих обставин, як зазначають учені Т. Дунас та М. Руденко, виникає об'єктивна потреба подальшого зміцнення інституту представництва прокуратури як гаранта прав людини, посилення діяльності її органів.

Відтак, пропонується переглянути Кодекс адміністративного судочинства в положеннях ст. 60 щодо представництва прокурора в адміністративному судочинстві інтересів держави, оскільки, на нашу думку, п. 2 ст. 121 Конституції України є узагальнюючим для всієї гілки судової влади. У випадку представництва прокурором інтересів в адміністративному судочинстві можна застосовувати тільки ту частину п. 2 ст. 121 Конституції України, в якій зазначено представництво прокурором інтересів громадянина. Ця норма повинна бути відображена в ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України, що буде відповідати завданням адміністративного судочинства.

3.3. Механізм звернень громадян в адміністративному порядку

До пріоритетних напрямів діяльності держави слід віднести захист прав і свобод людини й громадянина, удосконалення відповідних правових форм і механізмів.

Право громадян на звернення до органів виконавчої влади, їхніх посадових та службових осіб, місцевого самоврядування, міждержавних організацій, є одним із фундаментальних прав людини і громадянина. Право на звернення громадян закріплено як на національному рівні, так і відображено в міжнародних документах.

Існування інституту звернень громадян передбачає неухильне виконання законів усіма членами суспільства, незалежно від правового статусу, раси, віросповідання, що сприяє дотриманню принципу законності й верховенству права. Такий підхід до прав і свобод людини й громадянина, їх ефективний захист можуть бути основою для становлення правової держави [181, с. 6].

Міжнародні стандарти у галузі прав і свобод людини й громадянина безпосередньо впливають на розвиток національного законодавства як у цілому, так і на його інституту зокрема.

Як було зазначено у монографічному дослідженні, до міжнародних документів, що врегульовують і утверджують права та свободи людини й громадянина, слід віднести:

- Загальну декларацію прав людини;
- Міжнародний пакт про громадянські й політичні права;
- Європейську конвенцію про захист прав і основоположних свобод.

Основною ідеєю вищезазначених міжнародних документів є утвердження та реалізація прав і свобод людини й громадянина у відносинах із державною владою [182, с. 59].

Отже, відповідно до положень Загальної декларації прав людини [59], право громадян на звернення є одним із форм реалізації права на захист прав і свобод людини й громадянина. Таке твердження закріплено у ст. 8 зазначеної декларації, згідно з якою, кожна особа має право на ефективне відновлення порушених прав у суді, відповідно до чинного законодавства.

У ст. 19 Декларації прав людини закріплено положення про право особи на свободу переконань, вільне їх вираження. Право особи на участь в управлінні своєю країною визначено у ст. 21 Декларації, що прямо відповідає праву на звернення громадян до органів державної, виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, оскільки, як було зазначено у підрозділі 2.3 монографічного дослідження, звернення громадян до органів державної влади дає

зможу не тільки відновити порушене право, але й безпосередньо брати участь у державному управлінні.

У ст. 44 Хартії Європейського Союзу про основні права зазначено, що кожний громадянин або кожна громадянка Союзу, або кожна фізична чи юридична особа, що проживає або має юридичну адресу в державі-члені, має право направляти петиції Європейському парламенту [183, с. 127]. Слід зауважити, що у ст. 25 Європейської конвенції про права людини закріплено право на подання індивідуальної скарги і визначено процесуальний порядок такої дії [184, с. 56–63].

Звернення громадян, перш за все, повинні ґрунтуватися на особистому волевиявленні, а інформація, відображена у зверненні, повинна розкривати суб'єктивне ставлення особи до порушеного права [185, с. 101].

Як було зазначено у підрозділі 2.3, процесуальний порядок звернень громадян визначається в положеннях Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., в Указі Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 року №109/2008 [186], а також у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» [187] від 14 квітня 1997 р.

За аналітичними та статистичними даними, громадяни, як прагнуть реалізувати своє право на звернення за захистом до органів виконавчої влади, місцевого самоврядування змушені звертатися до вищих інстанцій, тому що інколи вирішити питання на рівні місцевих органів влади неможливо.

Разом із тим, переважна більшість питань, які виходять зі змісту звернень, свідчить про те, що ці питання належать до компетенції саме місцевих органів державного управління. Це свідчить, насамперед, про відсутність належної уваги з боку органів державного управління, а також належного реагування на звернення громадян, що призводить до значного збільшення таких звернень, особливо до правоохоронних органів.

Аналіз звернень громадян, які надійшли минулого року до органів виконавчої влади, дають можливість зробити висновки про реальний стан дотримання конституційних прав людини, а саме: забезпечення захисту прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Упродовж 2011 року до Кабінету Міністрів надійшло 66 349 індивідуальних та колективних звернень від 328 416 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону.

Найбільше звернень до Кабінету Міністрів надійшло від жителів м. Києва (13,6 % від усіх звернень), Львівської (11,6 %) та Донецької (8,6 %) областей. Найменше – з-за кордону (0,4 %), з м. Севастополя (0,9 %), Кіровоградської області (1,3 %).

Серед звернень, що надійшли впродовж року до Уряду, 82,6 % становлять заяви чи клопотання, 3,5 % – скарги, 13,9 % – пропозиції і зауваження. Індивідуальні звернення становлять 88,5 %, колективні – 9,1 %.

До Кабінету Міністрів надійшло 4714 (або 7,1 % від загальної кількості) повторних звернень. Серед повторних звернень кожне п'яте з питань соціального захисту (пенсійні питання). Громадяни не погоджуються з нарахованими пенсіями, незважаючи на неодноразові роз'яснення. Непоодинокі випадки, коли громадяни продовжують звертатися до Кабінету Міністрів з питань, які не належать до його компетенції (насамперед, щодо перегляду рішення судів).

Упродовж року до Уряду зверталися передусім пенсіонери, які надіслали 75,6 % від загальної кількості звернень, селяни – 9 %, службовці – 4,5 %.

Кожне п'яте звернення надійшло від громадян, які мають встановлені законодавством пільги – інвалідів, ветеранів війни та праці, потерпілих від аварії на ЧАЕС та учасників ліквідації наслідків аварії, інших. Серед них найбільше звернень надійшло від ветеранів праці – 18,5 %, дітей війни – 16,7, інвалідів II групи – 14,7, евакуйованих із зони ЧАЕС, учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС – 8,6, інвалідів Великої Вітчизняної війни – 7,2 %.

Найактуальнішими питаннями, які громадяни порушували у зверненнях до прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів упродовж року, були:

- забезпечення законності та охорони правопорядку, прав і свобод громадян – 31,3 % від усіх звернень. Передусім, масові звернення з вимогою скасувати легалізацію сексуальних меншин та офіційні відмови віруючих від „електронних паспортів”, третина з них – зі Львівської області;

- діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади – 29,4 %. Насамперед, це масові звернення стосовно обліку фізичних осіб – платників податків на паперових носіях без внесення відомостей до електронного реєстру, пропозиції щодо внесення змін до Податкового кодексу та законопроекту № 8507 "Про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України".

Найбільше таких звернень надійшло від мешканців Донецької області;

- соціальний захист – 15,2 %. Більшість звернень стосувалася нарахування пенсій та соціальних виплат, серед них численні звернення від дітей війни та учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС (найбільше – з м. Києва, Донецької та Луганської областей) з вимогами проведення перерахунку пенсії;

- комунальне господарство – 5,1 %. Зокрема, щодо якості та вартості житлово-комунальних послуг, встановлення тарифів місцевими органами влади, пропозиції громадян щодо методики нарахування плати за житлово-комунальні послуги (найбільше – з м. Києва, Донецької та Дніпропетровської областей);

- житлові – 2,8 % (поліпшення житлових умов), найбільше – з м. Києва та Київської області.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2010 р. № 924 «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України», протягом року вжито заходів щодо організації проведення особистого прийому громадян та створення належних умов для реалізації громадянами права особистого звернення до членів уряду.

Відповідно до графіка особистого прийому громадян у 2011 році членами уряду та уповноваженими ними особами у Приймальні Кабінету Міністрів здійснено 92 особистих прийоми, під час яких звернулися 1 279 громадян.

Основними питаннями, з якими зверталися громадяни до Приймальні Кабінету Міністрів та під час особистих прийомів, були:

- потреби у соціальному захисті – 687 звернень;
- забезпечення законності та охорони правопорядку, захисту прав і свобод громадян – 570 звернень;
- житлові питання – 563 звернення;
- діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади – 282 звернення;
- стан та реформування комунального господарства – 262 звернення.

Усього впродовж року у Приймальні Кабінету Міністрів прийнято 3293 звернення від 11 576 громадян. За всіма зверненнями надані доручення відповідним центральним та місцевим органам виконавчої влади.

Відповідно до графіка, затвердженого прем'єр-міністром України, було проведено пряму телефонну лінію Кабінету Міністрів за участю членів уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади. Упродовж 2011 року відбулося 95 таких заходів, під час яких було надано необхідні відповіді та роз'яснення, вжито

відповідних заходів реагування на понад 2 тис. телефонних звернень громадян.

До міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій разом надійшло понад 463 тис. звернень від 1 386 тис. громадян, що на 20 тис. більше, ніж попереднього року [188].

Аналіз порушених питань свідчить про те, що це зумовлено, насамперед, загальним соціально-економічним кризовим становищем країни, численними порушеннями соціально-економічних, громадянських, особистих і політичних прав громадян України.

Звернення підтверджують статистичні й соціологічні дані про незадовільний життєвий рівень значної частини громадян країни, порушення їх конституційних прав на працю, на своєчасне отримання заробітної плати, соціальних і пенсійних виплат, охорону здоров'я, освіту, справедливий і своєчасний захист прав громадян судами та правоохоронними органами.

У переважній більшості наданих аналітично-інформаційних матеріалів є відомості про позитивне вирішення порушених громадянами питань, про причини повторних звернень (а це майже кожне четверте звернення), зазначено, у чому полягає суть необґрунтованості звернень, є також пропозиції щодо поліпшення роботи зі зверненнями громадян. Органи державної, виконавчої влади та органи місцевого самоврядування дедалі більше зацікавлені у наданні ґрунтовної інформації щодо цих проблем.

Значна кількість звернень громадян свідчить про негаразди щодо стану дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми службовими особами, про їхнє неухвалене ставлення до звернень громадян та вирішення порушених питань по суті.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про звернення громадян», керівники та інші службові особи органів державної влади, установ і організацій «зобов'язані проводити особистий прийом громадян». Саме тому в Указі Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» вимагається «забезпечити створення необхідних умов для реалізації конституційних прав громадян на письмове звернення або особистий прийом та обов'язкове одержання обґрунтованої відповіді на нього».

Враховуючи те, що останнім часом зросла кількість звернень громадян до Президента України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, передусім скарг на відсутність належного реагування на них з боку службових осіб, значна частина цих

звернень своєчасно не розглядається або взагалі залишається без розгляду, окремі службові особи формально і бездушно ставляться до вирішення життєво важливих питань громадян, серед них і найменш соціально захищених, що викликає їх справедливе обурення, недовіру до органів влади, компрометує їх. З метою наведення порядку в цій справі та відповідно до ст. 102 Конституції України, перед органами державної влади та місцевого самоврядування стоїть ряд завдань, зокрема:

- кваліфікований, неупереджений, об'єктивний і своєчасний розгляд звернень громадян задля оперативного розв'язання порушених у них питань, задоволення законних вимог заявників, реального поновлення порушених конституційних прав та запобігання в подальшому таких порушень, повною мірою реалізуючи при цьому визначені законодавством повноваження;

- надання у встановлені законом строки письмових відповідей авторам звернень за наслідками їх розгляду;

- ретельна перевірка всіх звернень громадян, у яких йдеться про недоліки у роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оскаржуються рішення службових осіб цих органів, невідкладне вживання заходів для припинення неправомірних дій та скасування незаконних рішень;

- особливо уважне ставлення до розв'язання проблем, з якими звертаються ветерани війни та праці, інваліди та інші непрацездатні особи, а також особи, що постраждали від аварії на Чорнобильській АЕС, багатодітні сім'ї, матері-одиначки та інші громадяни, які потребують соціального захисту та підтримки; систематичний аналіз та узагальнення звернень для виявлення причин, що їх породжують, а також найбільш гострих суспільно значущих проблем, які потребують негайного розв'язання, своєчасна розробка пропозицій щодо поліпшення законодавчого регулювання у відповідних сферах, з урахуванням потреб щодо фінансування необхідних загальнодержавних, регіональних та місцевих заходів під час формування бюджетів різних рівнів;

- здійснення безперешкодного і регулярного, не рідше одного разу на місяць, особистого прийому громадян службовими особами, у тому числі у позаробочий час за місцем роботи та проживання громадян, неухильне дотримання затверджених графіків їх особистого прийому, виділення спеціальних приміщень для прийому громадян та їх належне обладнання; розгляд не рідше, ніж двічі на рік стану роботи зі зверненнями громадян на колегіях, засіданнях президій із запрошенням представників судів, органів прокуратури, інших державних органів, громадських організацій, засобів масової інформації;

- щорічну підготовку та опублікування аналітичних доповідей відповідних органів про стан роботи зі зверненнями громадян, систематичне оприлюднення через засоби масової інформації відомостей про роботу зі зверненнями та вирішення порушених у них питань;

- розробку та реалізацію додаткових заходів, спрямованих на підвищення рівня правової освіти населення, роз'яснення конституційних прав і свобод людини й громадянина та засобів їх захисту, повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також розширення мережі юридичних консультацій на громадських засадах для надання безоплатної правової допомоги, насамперед сільським жителям та громадянам, які потребують соціального захисту та підтримки.

Слід зауважити, що рівень роботи службових осіб із зверненнями громадян має розглядатися як важливий критерій оцінки їх професійного рівня, відповідності займаній посаді, а також можливості просування таких осіб по службі. Кожний факт невіршення порушених у зверненні громадянина обґрунтованих питань, які належать до компетенції відповідного органу чи службової особи, що призвело до повторного звернення чи звернення до органу вищого рівня, має бути детально проаналізований і, у разі виявлення ознак тяганини, формалізму та бюрократизму, слід невідворотно притягувати відповідних осіб до встановленої законом відповідальності.

Саме тому керівники органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності, несуть персональну відповідальність за стан розгляду звернень громадян та організацію їх особистого прийому, обов'язкове і своєчасне повідомлення заявників про результати перевірки їхніх заяв і скарг. До того ж, вони зобов'язані систематично роз'яснювати конституційні права і обов'язки громадян, законодавства щодо розгляду пропозицій, заяв і скарг, повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у розв'язанні питань, що порушують громадяни у зверненнях, порядку оскарження прийнятих по них рішень.

До існуючих положень щодо порядку звернень громадян слід додати й нові, які б гарантували права і свободи громадян та відповідали вимогам часу.

Такими слід визнати механізм реалізації, закріплений у ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», заборони відмови в прийнятті та розгляді звернення. Такий механізм реалізації можливий через реєстрацію звернення у день отримання відповідальним представником адміністративного органу або через канцелярію, а не працівником, який буде приймати рішення чи готувати його.

Також було б доцільно закріпити норми щодо права особи звертатися в адміністративні органи та до їхніх посадових осіб за допомогою нових технічних засобів зв'язку, таких як Інтернет, факс-апарат тощо. Такий, перш за все, швидкий спосіб звернення дозволив би гарантувати рівні можливості всіх громадян для звернення. Наприклад, особи з обмеженими можливостями могли б, не виходячи з будинку, подати заяву чи скаргу, до того ж, у цьому разі зменшується вплив людського фактора, тобто людина менше конфліктує з бюрократичною системою.

Для оперативного вирішення справи можна передбачити правило, за яким, у випадку особистого подання заяви, адміністративний орган відразу перевіряє повноту поданих документів та інформації, передбачених законом, і особі повідомляється орієнтовний строк, необхідний для вирішення справи.

У разі, коли звернення оформлене без дотримання передбачених законом вимог або особа не подала всіх документів, передбачених законом, адміністративний орган має якнайшвидше повідомити особу про необхідність усунення недоліків. У письмовому повідомленні мають бути зазначені мотиви призупинення розгляду звернення з обов'язковим правовим обґрунтуванням, зазначено строк для виправлення недоліків, а також роз'яснено порядок оскарження цього рішення.

Доречно було б закріпити норму, яка б зобов'язувала адміністративний орган одразу після виявлення перешкод у розгляді справи сповістити особу, що звернулася за допомогою технічних засобів, наприклад, телефону, про призупинення розгляду звернення. Контактні дані громадянина мають міститися у зверненні, а з технічними можливостями органу для сповіщення особу повинні ознайомити при подачі звернення в канцелярію чи відповідальній за прийом звернень посадовій особі.

Щодо випадків, коли підставою для початку процедури є безпосередньо ініціатива адміністративного органу, то одним із першочергових засобів гарантування прав і свобод громадян є сповіщення сторін процесу. Даний елемент процедури, тобто сповіщення, здебільшого закріплений процесуальними нормами, що регламентують певні окремі процедури. Його важливість полягає у забезпеченні громадянину можливості реалізації прав і свобод чи захистити від неправомірного чи просто помилкового рішення.

Відразу зазначимо, хто є сторонами, що повинні бути сповіщені. Здебільшого, зацікавленими у результатах процедури будуть тільки ті особи, права і свободи яких безпосередньо зачіпають цими адміністративними діями: особа, що отримує привілеї, чи особа на яку покладається додатковий тягар, чи їхні законні представники. Однак,

крім наведених сторін, у провадженнях з'являються й інші сторони, зацікавленість яких не така явна, і потрібно створити механізм їх інформування або хоча б можливість отримати необхідну інформацію, наприклад, через Інтернет.

Не менш актуальним стосовно проблеми дослідження постає питання змісту сповіщення. Зрозуміло, що в усіх адміністративних провадженнях зміст сповіщення є різний, хоча слугують вони єдиній меті, якою є інформування сторін про початок провадження для надання їм можливості, за потреби, підготуватися і взяти участь у провадженні. Положеннями, що мають знайти своє відбиття в змісті сповіщення, є: рішення з приводу початку провадження, підстави початку провадження, його кінцева мета і нормативна база, що буде застосовуватися, дата, час і місце процедурних дій. Як свідчить практика, у даному разі цілком закономірно було б на законодавчому рівні закріпити запропонований зміст сповіщення і передбачити подальший порядок реалізації цих норм.

Аналіз кількісного стану порушених прав і свобод людини й громадянина за останні роки, який було наведено у підрозділі 1.2 та аналіз звернень громадян до органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, виводить на належний рівень питання про прийняття адміністративно-процедурного кодексу України задля запобігання порушенню прав і свобод юридичних та фізичних осіб у сфері органів виконавчої влади, державного управління зокрема. Положення адміністративно-процедурного кодексу повинні сприяти врегулюванню суспільно-правових відносин, які б сприяли запобіганню порушень прав і свобод фізичних та юридичних осіб органами виконавчої влади, посадовими і службовими особами.

Прийняття Адміністративно-процедурного кодексу має бути спрямоване на реалізацію гарантій забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах з державними органами, завдяки чіткій регламентації процесуального аспекту особи і влади.

На нашу думку, вищезазначені питання є актуальними та потребують нагального вирішення, тому що й досі в українському суспільстві більшість процесуальних елементів, які повинні врегульовувати відносини між громадянином і владою, законодавчо не закріплені або взагалі відсутні.

Слід також додати, що в адміністративно-процедурному кодексі повинні бути чітко закріплені принципи адміністративних процедур, за якими вони будуть здійснюватися.

Також позитивним досвідом для органів державної влади та посадових і службових осіб є співпраця з міжнародними організаціями. Прийнятими формами опанування іноземним

досвідом можуть бути перепідготовчі курси, конференції, симпозиуми та семінари, дослідницькі проекти, наукові праці, міжнародний обмін фахівцями тощо. На особливу увагу заслуговують напрями запозичення корисного іноземного досвіду у сфері організації професійної підготовки керівних кадрів правоохоронних органів зарубіжних країн, методів удосконалення навчального процесу.

Заслуговує на увагу організація підготовки та підвищення кваліфікації керівників та управлінців для поліцейських підрозділів середньої та вищої ланок у Національній академії федерального бюро розслідування США (Квантіко, штат Вірджинія) [189].

У цьому навчальному закладі створено програму для вищезгаданої категорії поліцейських, відповідно до якої впродовж майже трьох місяців вивчаються навички керівництва, поліцейський менеджмент, правознавство, криміналістика, фізична та спеціальна підготовка тощо. Для забезпечення навчання офіцерів поліції з Європейських держав академія має власні відділення під назвою "Міжнародна правоохоронна академія" у Будапешті (Угорщина).

Найважливішим напрямом удосконалення діяльності правоохоронних органів за сучасних умов є зосередження їхніх зусиль на безумовному забезпеченні захисту прав і свобод людини й громадянина в Україні [190].

ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні та вдосконаленні адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні в умовах євроінтеграції. Авторами сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. Становлення і розвиток прав людини й громадянина нерозривно пов'язані з розвитком домінанти правової рівності в різних соціальних утвореннях. Права людини – це сукупність природного та позитивного права, яке виникло в історичному розвитку людства. Природне право, яке визначається самою природою, вступає у взаємодію з позитивним правом, яке забезпечується державою і тим самим гарантує реалізацію прав і свобод людини й громадянина в державі.

2. Нормативно-правове закріплення прав і свобод людини й громадянина, крім розмежування прав людини і прав громадянина, зумовлює власне цінність прав людини, що полягає в рівності прав і свобод людини й громадянина незалежно від раси, віросповідання, соціального статусу; повазі до честі та гідності інших людей у суспільстві; правовій реалізації прав та свобод, захищеності прав і свобод людини від протиправних посягань з боку органів державної влади й інших громадян.

3. Прагнення України до світового співтовариства ставить перед нами нові напрями розвитку та реформування всіх сфер діяльності держави, а також інститутів громадянського суспільства в цілому. За таких умов громадянське суспільство повинно бути так званим базисом, на основі якого держава набуде ознак правової. Це тягне за собою правову гарантію та захист незалежності людини від держави, як матеріальну, так і духовну. Задля виконання цих завдань громадянське суспільство повинно бути пов'язано з державними інститутами, які повинні проявлятися у правозастосовній, правотворчій та правоохоронній формі. До того ж, держава повинна створити умови для розвитку громадянського суспільства, яке б полягало в реальному здійсненні всіх прав і свобод фізичних та юридичних осіб, тобто створення сприятливого правового поля для належного функціонування громадянських інститутів.

4. Реальне здійснення прав і свобод людиною та громадянином можливе лише за умов існування такого суспільства, в якому ліквідовано відчуження індивіда від виробництва та його результатів, і, насамперед, від політичного життя та державної влади в цілому.

5. Громадянське суспільство пов'язане не тільки з державою і правом, а й безпосередньо з правами людини, і базується на абсолютному пріоритеті людини та її прав. Людина, її потреби й інтереси, права і свободи є головним суб'єктом суспільства, який повинен визнаватися державою як непорушний, універсальний рубіж, перетинати який не може ніхто і, в першу чергу, органи державної влади. Тобто, права людини повинні бути пріоритетом у правовій державі, і не лише юридично закріпленими, а й забезпечуватися та охоронятися державою.

6. Права людини і громадянина в їх історичному розвитку утверджуються не лише як індивідуальні права окремої людини, а трансформуються і втілюються в життя вже в громадянському суспільстві через інституції, які мають статус юридичних осіб. Належне функціонування громадянського суспільства та утвердження й забезпечення прав і свобод людини й громадянина можливі лише в демократичній правовій державі, яка повинна забезпечувати кожному громадянину права і свободи незалежно від раси, кольору шкіри, політичних чи релігійних переконань та ін.

7. Актуальність проблеми забезпечення прав і свобод людини й громадянина полягає у їх реальному здійсненні та дотриманні, нормативно-правовому закріпленні відповідно до міжнародних стандартів, які дотримуються всіма громадянами і визнаються пріоритетом органами державної влади. Тільки за таких умов можливе становлення правової держави, і, як наслідок, прискорення євроінтеграції України у світове співтовариство.

8. Адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, які регулюються нормами адміністративного права, учасниками яких є суб'єкти, наділені своїми правами та обов'язками у сфері виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

9. Правове регулювання – це сукупність охоронюваних юридично закріплених правових засобів для упорядкування державою суспільних відносин, сфера яких визначається у сукупності суспільних відносин в економічному, політичному та соціально-культурному житті суспільства. Механізм адміністративно-правового регулювання полягає в сукупності правових засобів, які регулюються нормами адміністративного права, і спрямовані на регулювання суспільних відносин.

10. Правова охорона полягає у створенні тих самих належних умов, тобто в охороні реалізації цих прав, шляхом запобігання порушенням, завдяки яким можлива безперешкодна реалізація. Механізм охорони спрямований, перш за все, на недопущення порушення прав і свобод, і має так званий профілактичний, або запобіжний характер, який містить у собі цілий ряд елементів і

якнайскраїше виявляється у діяльності органів виконавчої влади, що впливає з їх завдань та напрямів діяльності.

11. Механізм захисту прав і свобод людини й громадянина характеризується, насамперед, наявністю цілої низки способів і заходів, спрямованих на відновлення порушених прав неправомірними діями або бездіяльністю органів державного управління, посадовими або службовими особами. Способи і заходи, спрямовані на відновлення порушених прав юридичних або фізичних осіб і є забезпеченням прав і свобод людини й громадянина. Гарантії механізму захисту прав і свобод людини й громадянина не будуть вважатися реалізованими, якщо порушені права не було відновлено.

12. Правові гарантії – засоби, які регулюються нормативно-правовими актами і нормами права, завданням яких є охорона, захист і сприяння реалізації прав та свобод юридичних і фізичних осіб, інституційно-організаційні гарантії забезпечуються інституціями, на які покладені обов'язки сприяння реалізації, охорони, захисту, а також відновлення порушених прав і свобод людини й громадянина. Правові, у свою чергу, за характером юридично закріплених норм поділяються на матеріальні й процесуальні, на міжнародні та внутрішні – за сферою дії, а також на конституційні й галузеві, за процесуальним закріпленням.

13. Адміністративно-правове забезпечення полягає в сукупності правових механізмів, способів і гарантій забезпечення та захисту прав і свобод людини й громадянина. Тобто, задля забезпечення прав і свобод людини й громадянина органами виконавчої влади мають бути створені необхідні умови, які б забезпечували реалізацію та охорону цих прав, а також у разі їх порушення, відповідні способи та гарантії щодо їх відновлення.

14. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини й громадянина – це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, спрямована на створення належних умов для реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини й громадянина, а також закріплена нормами адміністративного права система гарантій для дієвого механізму їх реалізації.

15. До основних ознак адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина відносять сукупність адміністративно-правових способів і засобів; систему гарантій, спрямовану на створення ефективних і належних умов забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини й громадянина; норми адміністративного та конституційного права, за допомогою яких регулюються суспільно-правові відносини.

16. Право на адміністративний позов і право на задоволення позову, перш за все, різняться у настанні правового наслідку. Право на адміністративний позов може бути нереалізованим особою у випадку, якщо у такої особи немає цього права, або особа порушила процесуальний порядок зазначеного права і, як наслідок, відмова у відкритті провадження по справі або повернення адміністративного позову. Позитивним наслідком права на адміністративний позов є відкриття провадження у справі, за умови додержання всіх, передбачених чинним законодавством, процесуальних умов. У свою чергу, право на задоволення адміністративного позову, також має негативні та позитивні наслідки, а саме: відсутність права на задоволення позову за виявленими обставинами під час адміністративного судового процесу тягне за собою відмову у задоволенні адміністративного позову, а також, як позитивний наслідок, задоволення адміністративного позову у повному обсязі або частково. Таким чином, відсутність юридичного наслідку ніяк процесуально не пов'язує право на адміністративний позов і його задоволення. Тобто, право на позов у процесуальному змісті є самостійною категорією, а засобом реалізації цього права є право на звернення до адміністративного суду.

17. Право на участь у судовому процесі полягає в праві користуватися всіма процесуальними правами та обов'язками, якими наділені сторони в адміністративному судовому процесі, згідно з чинним законодавством. А саме: особи, які є учасниками адміністративного процесу мають право: на ознайомлення з матеріалами справи; заявляти клопотання, відводи; бути поінформованими про дату, час, а також місце проведення судового розгляду справи; надавати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати до суду докази, а також брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з приводу питань, які виникають під час розгляду справи, ставити запитання всім учасникам процесу; подавати заперечення проти клопотань та відводів інших осіб процесу; користуватися іншими процесуальними правами, які надаються Кодексом адміністративного судочинства.

18. Елементами адміністративно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини й громадянина в адміністративних судах, є: право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом задля захисту своїх прав та законних інтересів; право на участь у судовому процесі, яке полягає в наданні особі прав і обов'язків; право на задоволення позову, яке є позитивним наслідком права на звернення до суду.

19. В умовах євроінтеграції України адміністративне судочинство має відповідати вимогам Європейських стандартів адміні-

стративного простору та судочинства, а саме: ідеям справедливості та верховенства права, ефективному поновленню порушених прав.

20. Прокурор, відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України та ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства, є особливим суб'єктом юрисдикційного процесу, а участь його в адміністративному судочинстві полягає тільки у представництві інтересів громадян або держави, а не своїх інтересів. Тобто, розглядаючи правову природу представництва прокурора в адміністративному судовому процесі, слід враховувати сутність інституту прокуратури, яка полягає в здійсненні прокуратурою функції охорони закону, а також публічно-правових відносин. Якщо ж прокурор вступає в адміністративний процес, він автоматично стає учасником адміністративного процесу і повинен діяти в межах чинного адміністративно-процесуального законодавства.

21. При виявленні прокурором порушень прав та законних інтересів осіб або при зверненні особисто громадянами до прокуратури із заявою про представництво їхніх інтересів в адміністративному судочинстві, виникають процесуальні відносини, які пов'язують між собою прокурора, як представника інтересів громадянина в адміністративному судовому процесі, особу, чії інтереси представляє прокурор, а також адміністративний суд.

22. Підставами для представництва прокурором інтересів громадян в адміністративному суді є, так би мовити, обґрунтовані передумови, без яких особі може бути відмовлено в представництві прокурором інтересів громадян в адміністративному суді. До основної передумови слід віднести реально існуюче порушене право людини і громадянина органами виконавчої влади, посадовими та службовими особами.

23. Правова основа представництва прокурором інтересів громадян в адміністративному судовому процесі з метою захисту порушених прав людини й громадянина з боку органів державної влади, посадових та службових осіб у сфері публічно-правових відносин характеризується матеріальними, процесуальними та організаційними заходами.

24. Правосуб'єктність прокурора характеризується здійсненням представництва в адміністративному судовому процесі прав особи. Прокурор, не маючи права на висунення суб'єктивних вимог, водночас має право на всі процесуальні дії від імені особи, має право вступати в адміністративний процес на будь-якій стадії розгляду справи і вживати всіх необхідних заходів, передбачених чинним законодавством щодо захисту порушених прав.

25. Порядок розгляду звернень – це процедура, що встановлює послідовність дій для вирішення конкретної справи. У свою чергу, для регулювання такої процедури застосовуються

адміністративно-процесуальні норми, які чітко регламентують права та обов'язки учасників процесу, право сторін на участь у процесі, право на оскарження дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

26. Скарга на дії, бездіяльність або рішення органів державної влади, їхніх посадових та службових осіб подається громадянином до органу державної влади з урахуванням ієрархії цих органів. Подача скарги, водночас, не позбавляє громадян права на звернення до суду для захисту прав і свобод, порушених у сфері публічно-правових відносин. Громадянам також надається право подати скаргу особисто або через уповноважену особу.

27. Реалізація принципу верховенства права в адміністративному судовому процесі можлива лише за умови доступу фізичних та юридичних осіб до незалежного та неупередженого суду, який дотримується верховенства права та діяльність якого відповідає вимогам справедливого судочинства. Держави-члени Ради Європи, до яких належить і Україна, мають забезпечувати відповідність судових органів та контроль за адміністративними актами, які, у свою чергу, повинні відповідати вимогам Конвенції про захист прав і основоположних свобод, а також гарантувати їх ефективність.

28. Дотримання міжнародних критеріїв у сфері адміністративних процедур, а також при здійсненні державної служби органами державної влади, посадовими та службовими особами, вироблені міжнародною спільнотою, сприятиме становленню правової держави та громадянського суспільства. Вищезазначені принципи є сутністю Європейського адміністративного простору і повинні бути затверджені державами-членами Європейського Союзу, а також державами-кандидатами, серед яких чільне місце займає Україна.

29. Принципи адміністративного права, які мають бути застосовані при здійсненні адміністративного судочинства судами України, задля захисту прав і свобод людини й громадянина з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні: принцип законності, принцип пропорційності, принцип своєчасності, принцип відкритості, принцип відповідальності, принцип ефективності, які охоплюються принципом верховенства права.

30. Ефективність судочинства, перш за все, полягає в якості чинного законодавства, а також у застосуванні міжнародних стандартів адміністративного процесу. Стаття 8 Кодексу адміністративного судочинства встановлює обов'язок перед адміністративними судами України вирішувати справи з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

31. З метою уникнення порушень принципу законності в адміністративному судочинстві та дотриманні міжнародних критеріїв

адміністративного процесу, слід запровадити налагоджену систему доведення до відома адміністративним судам України правових позицій Європейського суду з прав людини, що, у свою чергу, підвищить професійний рівень суддів і виведе на високий рівень застосування міжнародних критеріїв адміністративними судами України.

32. Переглянути Кодекс адміністративного судочинства в положеннях ст. 60 щодо представництва прокурора в адміністративному судочинстві інтересів держави, оскільки, на нашу думку, п. 2 ст. 121 Конституції України є узагальнюючою для всієї гілки судової влади. У випадку представництва прокурором інтересів в адміністративному судочинстві можна застосовувати тільки ту частину п. 2 ст. 121 Конституції України, в якій зазначено представництво прокурором інтересів громадянина. Ця норма повинна бути відображена в ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України, що буде відповідати завданням адміністративного судочинства.

33. Внести зміни до п. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України і викласти її в такій редакції: «З метою представництва інтересів фізичних та юридичних осіб в адміністративному суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом...», оскільки представництво прокурором інтересів держави в суді суперечить завданням адміністративного судочинства.

34. Функціонування інституту права на звернення громадян регулюється Конституцією України, Законом України «Про звернення громадян», нормами міжнародного права, а також підзаконними актами органів державної влади. Звернення громадян здійснюється шляхом безпосереднього звернення до органів усіх гілок влади із заявами, скаргами на дії або бездіяльність службових та посадових осіб.

35. Доцільно прийняття адміністративно-процедурного кодексу, який сприятиме забезпеченню демократичних умов щодо участі фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Урегулювання повноважень органів державної влади під час взаємодії з юридичними та фізичними особами унеможливить порушення їхніх прав і свобод.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
2. Платон. Государство. Законы. Политик : перевод / Платон ; вступ. ст. Е. И. Темнова. – М. : Мысль, 1998. – 798 с.
3. Аристотель. Сочинения : в 4 т. Т. 4 / Аристотель. Политика ; пер. С. А. Жебелева. – М. : Мысль, 1983. – 376–644 с.
4. Марк Тулій Цицерон. Про державу. Про закони. Про природу богів / Цицерон ; пер. з лат. В. Литвинова. – К. : Основи, 1998. – 476 с.
5. Цицерон. Диалоги о государстве – о законах / Марк Туллий Цицерон ; сост. : И. Н. Веселовский, В. О. Горенштейн, С. Л. Утченко ; отв. ред. С. Л. Утченко. – М. : Наука, Ладомир, 1994. – 223 с.
6. Славна О.В. Права і свободи людини і громадянина – система гарантій / О. В. Славна // Науково-практичний журнал МВС України «Бюлетень з обміну досвідом роботи». – 2011. – № 185. – С. 149–155.
7. Гроций Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / Г. Гроций. – М. : Ладомир, 1994. – 868 с.
8. Спиноза Б. Избранные произведения. – Т. 2 / Б. Спиноза. – М. : 1957. – 727 с.
9. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм : монографія / Я. В. Лазур ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Четверта хвиля, 2010. – 284 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун [пер. з рос.] – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
11. Причепій Є. М. Філософія : підручник / Є. М. Причепій, А. М. Черній, Л. А. Чекаль. – К. : Академ. видав., 2007. – 287 с.
12. Бистрицький Є. К. Передчуття громадянського суспільства / Є. К. Бистрицький // Дзеркало тижня. – 2007. – № 42. – С. 23–25.
13. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 9-те вид., зі змінами. – Львів : Край, 2007. – 192 с.
14. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
15. Олефіренко Е. О. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Е. О. Олефіренко. – Ірпінь, 2005. – 213 с.

16. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А. П. Заєць. – К. : Основи, 1999. – 390 с.
17. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 733 с.
18. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. / за заг. ред. Ю. П. Битяка ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
19. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
20. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
21. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. –2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса : Юрид. Літ., 2002. – 312 с.
22. Кузьменко О. О. Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України : дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Кузьменко. – Ірпінь, 2008. – 227 с.
23. Касараба Ю. Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Я. Касараба. – К., 2009. – 190 с.
24. Бханевич О. М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Буханевич. – К., 2009. – 210 с.
25. Ракша Н. С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. С. Ракша. – Львів, 2007. – 17 с.
26. Корнеєв Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення особистої безпеки працівників податкової міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю. В. Корнеєв. – Ірпінь, 2002. – 15 с.
27. Дубенко О. В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки особи : дис. ... канд. юрид. наук / О. І. Дубенко. – Ірпінь, 2009. – 224 с.
28. Заросило В. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення участі працівників органів внутрішніх справ України в міжнародних миротворчих операціях / В. О. Заросило. – Черкаси : Беденко В. П., 2009. – 414 с.
29. Константинов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : автореф. дис. на

- здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / С. Ф. Константінов. – К., 2002. – 18 с.
30. Хитра І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення банківської діяльності в Україні / І. Хитра // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 7. – С. 50–53.
 31. Іерусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. О. Іерусалімова. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України. – 2006. – 187 с.
 32. Юридична енциклопедія. Т. 2. Д – И – К. : "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 1999. – 741 с.
 33. Большой юридический словарь / [В. А. Белов, В. В. Бойцова и др.] ; ред. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских. – 2 изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 704 с.
 34. Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Степаненко. – Дніпропетровськ, 2009. – 229 с.
 35. Александрова З. Е. Словарь синонимов русского языка : около 9000 синонимических рядов / З. Е. Александрова ; под ред. Л. А. Чешко. – 5-е изд., стереотип.]. – М. : Рус. язык, 1986. – 600 с.
 36. Словарь русского языка : в 4 т. – М. : ГИИС, 1957. – Т. II [К-О]. – 1958. – 1013 с.
 37. Словник української мови. Т. 3. – К. : Наукова думка, 1972. – 744 с.
 38. Ростовщиков И. В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР: вопросы теории / И. В. Ростовщиков. – Саратов : изд-во Саратовского университета, 1988. – 117 с.
 39. Курило В. І. Деякі питання структури адміністративних правовідносин / В. І. Курило // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2006. – № 4 (37). – С. 234.
 40. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядка / И. И. Веремеенко. – М. : 1981. – 350 с.
 41. Гіда Є. О. Юридичний механізм реалізації прав людини / Гіда Є. О. // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. – 2005. – № 1. – С. 35–42.
 42. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / В. И. Ремнев, М., 1979. – 226 с.
 43. Олейник А. Е. Совершенствование деятельности милиции по обеспечению конституционных прав неприкосновенности личности, жилища советских граждан и охраны их личной жизни : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / А. Е. Олейник. – К., 1986. – 24 с.

44. Опалева А. А. Конституционное право неприкосновенности личности и его обеспечение в деятельности органов внутренних дел : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / А. А. Опалева. – М., 1986. – 19 с.
45. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / К. Г. Волинка. – К., 2000. – 16 с.
46. Негодченко О. В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Негодченко. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ. – 2003. – 477 с.
47. Наливайко О. І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О. І. Наливайко. – К. : Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – 2002. – 18 с.
48. Наливайко О. І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права / О. І. Наливайко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2001. – № 12. – С. 18–24.
49. Толкачев К. Б. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан : монография / К. Б. Толкачев, А. Г. Хабибулин. – Уфа : Уфимская ВШ МВД СССР, 1991.
50. Хабибулин А. Г. Вопросы совершенствования нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел / А. Г. Хабибулин // Сборник научных трудов. Ч. 2. Уфа : Изд-во Уфим. ВШ МВД России, 1991. – 114 с.
51. Пучкова М. В. Обеспечение прав граждан органами управления союзной республики / М. В. Пучкова [отв. ред. Б. М. Лазарев]. – М. : Наука, 1987. – 140 с.
52. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : монографія / А. Ю. Олійник. – К. : Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. – 472 с.
53. Бобровник С. В. Основи держави і права України : метод. рекомендації для абітурієнтів / відп. ред. І. Б. Усенко. – К. : 1993. – 224 с.
54. Макушев П. В. Адміністративне право України (у схемах та визначеннях) : навч.-метод. посіб. / П. В. Макушев. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний ун-т внутр. справ, 2007. – 328 с.
55. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 2-ге вид. / голов. ред. В. Т. Бусел ; редактори-лексикографи : В. Т. Бусел,

- М. Д. Василега-Дерибас, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. – К. : Ірпінь : Перун, 2005. — 1728 с.
56. Мартиненко Б. Д. Детермінація гарантій прав і свобод людини / Б. Д. Мартиненко // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 34. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – 688 с.
 57. Пабат О. В. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Пабат. – Х., 2008. – 196 с.
 58. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук / К. Г. Волинка. – К., 2000. – 177 с.
 59. Конституція України // Відомості Верховної Ради України . – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 60. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Урядовий кур'єр. –2008. – 10 грудня. – № 232.
 61. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.yur-info.org.ua
 62. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 32 від 23.08.2006.
 63. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008 // Офіційний Вісник України. – 2008. – 18.02.2008. – № 10.
 64. Про звернення громадян : закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
 65. Митний Кодекс України від 11 липня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38. – Ст. 288.
 66. Про правовий режим надзвичайного стану : закон України від 16 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
 67. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін-Юре, 2002. – 661 с.
 68. Інформація про звернення громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2009 році // Веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.kiev.ua/>

69. Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : щорічна доповідь Уповноваженого Верховної ради України з прав людини. – 2010. – 94 с. // Веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/Dop6_Zmist.htm
70. Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : щорічна доповідь Уповноваженого Верховної ради України з прав людини 2011. – 370 с. // Веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=23&Itemid=33
71. Пастухова В. І. Гарантії, захист і реалізація конституційних прав, свобод та інтересів людини і громадянина / Пастухова В. І., Пастухов В. О., Мулярець О. В. – Рівне. – С. 416–421.
72. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Прав. єдність, 2008. – 350 с.
73. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України : офіц. текст : станом на 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
74. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с.
75. Коваль Л. В. Административно-деликтное правоотношение / Л. В. Коваль. – К., 1979. – 230 с.
76. Іванов І. І. Знову про підвідомчість / І. Іванов // Юр. газета. – 2006. – № 5.
77. Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / Ю. К. Осипов. – Свердловск, 1974. – 36 с.
78. Жуйков В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц / В. М. Жуйков. – М. : Городец, 1998. – 280 с.
79. Кодекс України про адміністративні правопорушення (зі змінами та доповненнями) : постанова Верховної ради Української РСР від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
80. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>
81. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец.

- 12.00.07 / А.Ю. Осадчий. Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2004. – 19 с.
82. Чернооченко С. І. Цивільний процес України : навч. посіб. / С. І. Чернооченко – К. : Центр навч. літератури, 2004. – С. 129.
83. Цивільне процесуальне право України : навч. посіб. / [С. С. Бичкова, В. І. Бобрик, І. О. Ізарова та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Атіка, 2007. – С. 185–187.
84. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
85. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. ком. / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонова. – Х. : Одіссей, 2005. – 552 с.
86. Теліпка В. Е. Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України : станом на 01.11.2010 р. / за ред. Ю. Д. Притики. – К. : Центр навчальної літератури, 2011. – 696 с.
87. Александрова Н. С. Основи адміністративного судочинства в Україні / Н. С. Александрова, Р. О. Куйбіда. – К. : Конус-Ю, 2006. – 567 с.
88. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : у 2 т. – Т. 2 / В. К. Матвійчик, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчика. – К. : КНТ, 2008. – 752 с.
89. Соколецька К. М. Правосуб'єктність іноземних громадян в Україні / К. М. Соколецька // Вісник Національного Університету внутрішніх справ. – 2002. – № 18. – С. 49–56.
90. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. – Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1992. – 360 с.
91. Мицкевич А. В. Субъекты советского права / А. В. Мицкевич. – М. : Юрид. лит., 1962. – 436 с.
92. Матузов Н. И. Теория государства и права : курс лекций / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : НОРМА, 2000. – 233 с.
93. Куйбіда Р. О. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін. – К. : Старий світ, 2006. – 435 с.
94. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємництва. – Х. : Консум, 2003. – 473 с.
95. Шульга А. М. Основи теории государства и права / А. М. Шульга. – Х., 2006. – 156 с.
96. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / І. Л. Бородін. – Х., 2004. – 364 с.

97. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
98. Руденко М. В. Актуальні проблеми застосування ЦПК та КАСУ: прокурор як учасник цивільного та адміністративного процесу / М. В. Руденко // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. –Х. : Нац. юрид. акад. України. – 300 с.
99. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : монографія / О. В. Анпілогов ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К. : Ін Юре, 2008. – 168 с.
100. Про прокуратуру : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
101. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 10 (62). – С. 5.
102. Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – М., 2000. – № 9. – С. 6–17.
103. Аверьянов В. Б. Приоритет публично-сервисных отношений (принцип верховенства права в реформировании украинского административного права) / В. Б. Аверьянов // Юридическая практика. – 2006. – № 18 (463). – С. 4.
104. Кузьменко О. В. Адміністративний, управлінський та деліктний процес в Україні / О. В. Кузьменко // Науковий вісник НАВСУ. – 2003. – № 2. – С. 66–72.
105. Халатов С. А. Представительство в гражданском и арбитражном процессе / С. А. Халатов. – М. : Норма, 2002. – 208 с.
106. Женетель С. З. Участие прокурора в административных делах на примере ряда стран / С. З. Женетель // Арбитражный и гражданский процессы. – 2002. – № 3. – С. 34–38.
107. Положення про адміністративні суди Німеччини в редакції від 19 березня 1991 року : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 29–30 листопада 2005 року), [Адміністративна юстиція: проблеми та перспективи запровадження в Україні] / Верховний Суд України, Центр політико-правових реформ. – К., 2002. – 320 с.
108. Дубровін В. Н. Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В. Н. Дубровин – М. : Юрлитинформ, 2003. – 448 с.
109. Апарова Т. В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия / Т. В. Апарова. – М. : Триада, 1996. – 157 с.

110. Уртадо А. Основные права человека и их защита по законодательству Колумбии / А. Уртадо // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 134–140.
111. Судебные системы европейских стран : справочник / пер. с франц. Д. И. Васильева и с англ. О.Ю. Кобякова. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 336 с.
112. Мухамеджанов Э. Б. Прокуратура Польши / Э. Б. Мухамеджанов // Юрист. – 2004. – № 1 (31). – С. 7.
113. Про Верховний адміністративний суд : закон Польщі від 11 травня 1995 року / Адміністративна юстиція: проблеми та перспективи запровадження в Україні : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 29–30 листопада 2005 року) // Верховний Суд України, Центр політико-правових реформ. – К., 2002. – 320 с.
114. Додонов В. Н. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / В. Н. Додонов, В. Е. Крутских ; под ред. С. И. Герасимова. – М. : Норма, 2001. – 192 с.
115. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции : сборник / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. – СПб. : Пресс, 2004. – 332 с.
116. Артамонова Е. М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец.12.00.11 / Е. М. Артамонова. – НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. – М., 2004. – 27 с.
117. Жернаков М. В. Правове регулювання представництва у сфері оподаткування : монографія / М. В. Жернаков. – Х. : Право, 2006. – 144 с.
118. Марочкін І. Є. Прокурорський нагляд в Україні : підручник / за ред. проф. І. Є. Марочкіна та ін. – Х. : Одіссей, 2005. – 240 с.
119. Юрков Б.М. Представительство в суді. Цивільне процесуальне право України / за ред. В. В. Комарова. – Х. : Основа, 1992.
120. Жук А. Договор поручения в процессе / А. Жук // Юридическая практика. – 2006. – № 16 (434). – С. 9.
121. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський ; за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2003. – 200 с.

122. Административное право Украины : учебник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
123. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник . – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
124. Дунас Т. О. Прокурор в цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження : навч. та наук.-практ. посіб. / Т. О. Дунас, М. В. Руденко. – Х. : Харків юридичний, 2006. – 340 с.
125. Конституція України : офіц. текст : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. зі змінами, внесеними законом України від 8 грудня 2004 р. : станом на 1 січня 2006 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
126. Штефан О.О. Позовне провадження у справах з авторських і суміжних правовідносин у цивільному судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О. О. Штефан. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 17 с.
127. Осокина Г. Л. Иск (теория и практика) / Г. Л. Осокина. – М. : Городец, 2000. – 187 с.
128. Пасенюк О. М. Адміністративний позов. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
129. Шишкін В. Конституційний принцип рівності у нормах КАС України / В. Шишкін // Право України. – 2006. – № 10. – С. 20–23.
130. Авер'янов В. Б. Чи забезпечить вітчизняне судочинство верховенство права? / В. Б. Авер'янов, Д. С. Лук'янець, Ю. С. Педько // Віче. – 2006. – № 7. – С. 35–39.
131. Селіванов А. О. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) / А. О. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28–33.
132. Александрова Н. В. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К. : Конус-Ю, 2006. – 256 с.
133. Берідзе М. Н. Особенности системного подхода при построении административно-правовых норм / М. Н. Берідзе // Збірник наукових праць. Комп'ютерне моделювання та інформаційні технології в науці та освіті. –Кривий Ріг, 2002. – С. 226–228.

- 134.Хаманева Н. Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 10–18.
- 135.Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / М. І. Ославський. – К. : Знання, 2009. – 216 с.
- 136.Скавроник В. Обеспечение конституционных прав граждан на обращение / В. Скавроник // Юридический вестник. – 1999. – № 1. – С. 26–28.
- 137.Класифікатор : постанова Кабінету Міністрів України № 4482/2008 від 24.09.2008 р. // Офіційний вісник України. – № 73. – С. 123.
- 138.Про Заходи Міністерства юстиції щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення : наказ Міністерства юстиції України від 13.03.2008 р. № 304/7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kylvobljust.gov.ua/index.php?part=1615>
- 139.Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1999 – 368 с.
- 140.Ремнев В. И. Право жалобы в СССР / В. И. Ремнев. – М. : Юридическая литература, 1964. – 132 с.
- 141.Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева. – М., 1997. – 216 с.
- 142.Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М. Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1924. – 96 с.
- 143.Ремнев В. И. Ваше письмо рассмотрено / В. И. Ремнев. – М. : Моск. Рабочий, 1981. – 96 с.
- 144.Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996. – 640 с.
- 145.Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Осадчий Анатолій Юрійович. – Одеса, 2004. – 161 с.
- 146.Рязановский В. А. Единство процесса : учебное пособие / В. А. Рязановский. – М. : Городец, 1996. – 76 с.
- 147.Хаманева Н. Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах / Н. Ю. Хаманева. М. : Наука, 1984. – 109 с.
- 148.Конституція України : офіційний вісник України від 01.10.2010. – № 72/1. Спеціальний випуск. – С. 15. – Ст. 2598.

149. Де Сальвіа М. Європейська конвенція по правам человека / М. Де Сальвіа. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 267 с.
150. Кушель Г. Д. Гармонізація законодавства: досвід держав-членів ЄС і країн Східної та Центральної Європи / Г. Д. Кушель // Український правовий часопис. – К., 2003. – № 2 (7). – С. 32–34.
151. Славна О. В. Доступність та ефективність захисту прав та свобод людини і громадянина в адміністративних судах України / О. В. Славна // Наука і правоохорона. – 2010. – № 4. – С. 97–103.
152. Про затвердження Концепції адміністративної реформи : указ Президента України від 11.06.1999 № 7616/1999 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.
153. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України № 228-IV // Урядовий кур'єр від 18.12.2002. – № 236.
154. Про схвалення Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : указ Президента України № 361/2006 // Урядовий кур'єр від 24.05.2006. – № 95.
155. Про засади запобігання та протидії корупції : закон України № 1506-VI // Голос України від 18.07.2009. – № 132 зі змінами від 6.10.2010.
156. Клименко К. О. Європейські стандарти охорони та захисту прав і свобод людини (адміністративно-правовий аспект) / К. О. Клименко // Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина. – Івано-Франківськ. – 2007. – № 3. – С. 28–32.
157. Про стан виконання постанови спільного засідання Президії Верховного Суду України та президії Ради суддів України від 3 квітня 2009 року № 7 «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами» : постанова спільного засідання Президії Верховного Суду України та президії Ради суддів України від 13 листопада 2009 року № 47.
158. Витяг із статистичного аналізу здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України у першому півріччі 2010 р. // Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html? m=publications& t=rec&id=1357
159. Аналітичний огляд стану здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України у першому півріччі 2011 року.

- [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Вищого адміністративного суду України. – 2011. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html
160. Авер'янов В. Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В. Б., Дерезь В. А. Ославський М. І. та ін.]. – К. : Юстиніан, 2007.
 161. Мельниченко В. І. Цит. за : Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організ.-правові засади) : монографія / Н. В. Гудима. – Черкаси : Чабаненко Ю., 2007.
 162. Хартли Т. К. Основы права Европейского Сообщества: введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества / Т. К. Хартли ; пер. с англ. и науч. ред. В. Г. Бенды. – М. : ЮНИТИ, 1998. – 647 с.
 163. Стефанюк В. С. Адміністративне право та адміністративно-правовий захист / В. С. Стефанюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 3–5.
 164. Марочкін І. Є. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації / І. Є. Марочкін // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи. – К. – Х., 2002. – С. 31–34.
 165. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини : закон України № 3477-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – С. 16. – Ст. 792.
 166. Про адвокатуру : закон України // Голос України від 29.01.1993 зі змінами від 01.12.2008.
 167. Марочкін І. Є. Проблеми доступності судової влади: соціально-правовий аналіз / І. Є. Марочкін, О. М. Овчаренко // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 1. – С. 76–79.
 168. Славна О. В. Особливості активних методів навчання та необхідність їх впровадження у відомчу освіту МВС / О. В. Славна // Європейське право і Європейська правова освіта – пріоритетні напрями підготовки вітчизняних фахівців права : матеріали постійно діючого науково-методичного семінару. – Вип. 1. – К. : АУ МВС, ЮВЕТА, 2010. – С. 34–41.
 169. Славна О. В. Інститут представництва прокурора як засіб адміністративно-правового забезпечення прав людини / О. В. Славна // Наука і правоохорона. – 2011. – № 3. – С. 57–62.
 170. Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору : указ Президента України від 03.02.2010. № 92/2010 // Урядовий кур'єр від 17.02.2010. – № 30.

171. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Заг. частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
172. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
173. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
174. Соловійова О. М. Актуальні питання застосування законодавства про адміністративне судочинство / О. М. Соловійова // Щодо статусу суб'єкта владних повноважень : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, Нац. юрид. акад. України. – Х., 2007. – 300 с.
175. Рябченко О. П. До питання про необхідність уточнення терміна „суб'єкт владних повноважень” / О. П. Рябченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції. – Х., 2007. – С. 245.
176. Каркач П. М. Особливості участі прокурора при розгляді в судах цивільних та адміністративних справ / П. М. Каркач // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції. – Х., 2007. – С. 105–106.
177. Рябченко О. Деякі проблеми реалізації процесуального статусу прокурора за Кодексом адміністративного судочинства України / О. Рябченко // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 28–32.
178. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар. – 2-ге вид. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, Р. І. Корнута, І. Б. Коліушко, О. А. Банчук. – К. : Юстініан, 2009. – 453 с.
179. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України від 08.10.2004. – № 40, 40–42. – С. 1530. – Ст. 492.
180. Славна О. В. Деякі аспекти взаємодії громадянського суспільства з органами виконавчої влади / О. В. Славна // Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави : зб. наук. праць міжнародної науково-практичної конференції, (м. Черкаси, 2010 р.). – Черкаси : ЧНУ ім. Б. Хмельницького, Чабаненко Ю.А., 2010. – С. 202–204.

181. Международная защита прав и свобод человека : сб. док. – М. : Юрид. лит., 1990. – 662 с.
182. Грошевой Ю. М. Актуальні проблеми кримінально-процесуальної теорії в світлі Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод / Ю. М. Грошевой // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Ч. 1. – Х., 2000. – С. 59–61.
183. Хартия Европейского Союза об основных правах. Комментарий / под. ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юриспруденция, 2001. – 208 с.
184. Донна Гомьен, Девид Харрис, Лео Зваак. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная Хартия: право и практика. – М. : Изд-во ин-та междунар. права, 1998. – 600 с.
185. Кряжков В. А. Информация в советской представительной системе. Правовые и организационные проблемы / В. А. Кряжков. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та., 1987. – 144 с.
186. Про першочергові заходи забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення : указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – 18.02.2008. – № 10.
187. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/>
188. Трансформація правової системи України: євроінтеграційний вимір : монографія / [В. Д. Гвоздецький, О. Г. Мурашин, М. Г. Патей-Братасюк та ін.]. Акад. упр. МВС України. – К. : Логос, 2009. – 378 с. – ISBN 978-966-171-108-1. – укр.
189. Славна О. В. Удосконалення технологій підготовки керівних кадрів правоохоронних органів України: реалії та перспективи / О. В. Славна // Розвиток систем і технологій підготовки керівних кадрів для органів державної влади : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Київ, 2010 р.). – К. : НАВС, 2010. – С. 65–66.
190. Славна О. В. Погляд на забезпечення прав і свобод людини правоохоронними органами в період їх реформування / О. В. Славна // Теорія і практика сучасного права : зб. матеріалів I

- міжнародної науково-практичної конференції (м. Херсон, 2010 р.).
– Херсон : ХЮІ ХНУВС, Айлант, 2010. – Т. 2. – С. 182–184.
191. Правознавство : підручник / [А. М. Колодій, С. Е. Демський, В. С. Ковальський та ін.] ; ред. В. В. Копейчиков. – 7-е вид., стер. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 736 с.
192. Законопроекування : монографія / [О. Л. Копиленко, О. В. Богачова, О. В. Баймуратов та ін.]. – К. : Реферат, 2010. – 175 с.
193. Виконавча влада в Україні : навч. посіб. / ред. : Н. Р. Нижник ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2002. – 127 с.
194. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. Т. 1. Загальне адміністративне право / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; Харк. нац. ун-т внутр. справ, Херсон. юрид. ін-т. – Херсон, 2011. – 320 с.
195. Адміністративне право України : навч. посіб. / [В. К. Шкарупа, М. В. Коваль, О. П. Савчук та ін.]. – Ірпінь : Нац. акад. держ. податк. служби України. – 2005. – 248 с.

Наукове видання

Курило Володимир Іванович

Славна Оксана Володимирівна

**Забезпечення прав і свобод людини
й громадянина в Україні в умовах євроінтеграції:
адміністративно-правові проблеми**

Монографія

*За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора,
академіка Академії наук вищої освіти України В. І. Курила*

Редактор С. І. Дудіна

Формат 60x84\16. Ум. друк. арк. 11,6.
Наклад 500 пр. Зам. № 6049.

Видавець і виготовлювач Національний університет
біоресурсів і природокористування України,
вул. Героїв Оборони, 15, м. Київ, 03041.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4097 від 17.06.2011.