

БАШКАТОВА В. В., СВІТЛИЧНИЙ О. П.

**РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ У ЗАХИСТІ ПРАВ
І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

КИЇВ – 2016

УДК 342.924
ББК
С24

Рекомендовано до друку Вченою радою Національного університету біоресурсів і природокористування України (протокол №3 від 28.09.2016 р.)

Рецензенти:

Заросило В. О. – доктор юридичних наук, професор
Ладиченко В. В. – доктор юридичних наук, професор.

Башкатова В. В., Світличний О.П.

С24 Роль адміністративного права України у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина: монографія/ В. В. Башкатова, О. П. Світличний. – К.: 2016. – 133 с.

ISBN

Монографія є одним із перших в Україні науково-правових досліджень ролі адміністративного права України у сфері захисту прав і законних інтересів людини і громадянина.

Розрахована на науковців, працівників правоохоронних органів, аспірантів, студентів юридичних факультетів вищих навчальних закладів.

ISBN

УДК 342.924
ББК

© Башкатова В. В., Світличний О.П.

З М І С Т

ВСТУП	4
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ	8
1.1. Поняття і зміст категорії «інтерес» в адміністративному праві.....	8
1.2. Значення норм публічного права у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина.....	26
1.3. Роль принципів адміністративного права у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина	48
Розділ 2. ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА	67
2.1. Місце та роль правових гарантій держави у механізмі забезпечення та реалізації прав і законних інтересів людини і громадянина	67
2.2. Захист прав і законних інтересів людини і громадянина в органах публічної влади	88
2.3. Захист прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному суді.....	114
Розділ 3 ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В СУЧАСНИХ УМОВАХ	136
3.1. Роль і місце публічних послуг в реалізації прав і захисті законних інтересів громадян	136
3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-процесуальних гарантій захисту прав і законних інтересів громадян	155
ВИСНОВКИ	173
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	179

ПЕРЕДМОВА

З проголошенням України суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, основним завданням, яке потребувало розв'язання, стало формування національної системи законодавства, спрямованої, передусім на забезпечення прав та свобод людини і громадянина. За сучасних умов розвитку суспільства рівень правового захисту прав і свобод людини і громадянина є головним свідченням демократизму суспільства і держави. Держава взяла на себе зобов'язання створити не тільки необхідні умови та визначити механізм належної реалізації проголошених прав і свобод, але й законодавчо передбачити порядок захисту порушених прав.

Стратегічний курс України на інтеграцію в Європейське Співтовариство зумовлює необхідність орієнтуватися на європейські цінності, які лежать в основі стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованої державної політики, що базується на засадах верховенства права, забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина. Складні суспільні явища, що підлягають регулюванню адміністративним правом є поєднанням різних інтересів, серед яких однією із головних є захист законних інтересів особи в її економічних, соціальних, політичних та інших правах.

Громадяни, будучи найбільшою групою суб'єктів адміністративно-правих відносин найчастіше вступають у відносини з державою у сфері виконавчої влади, де зосереджено інтереси значної частини громадян і де практично реалізуються надані їй Конституцією і законами України права й свободи. Необхідність реалізації цих інтересів, а передусім їх узгодження, є одним з основних завдань держави та органів публічної влади.

Захист прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному праві являє собою сукупність застосовуваних у порядку, врегульованому нормами права, засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами публічної влади, їх посадовими особами дій, які спрямовані на припинення порушень у сфері публічно-правових відносин. Питання захисту прав і законних інтересів громадян в адміністративному праві

набуває все більшої актуальності, і у зв'язку з особливістю сучасного процесу європейської інтеграції.

Обраний напрям монографічного дослідження перебуває у безпосередньому зв'язку з виконанням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Водночас значний масив принципів питань правового регулювання захисту прав і законних інтересів особи в адміністративному праві не отримали комплексного вирішення у нормотворчій практиці та у вітчизняній юридичній літературі.

Необхідність такого дослідження зумовлюється потребами обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення законодавства та поглиблення системи наукових знань про захист прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному праві України.

Науково-теоретичним підґрунтям монографічного дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних вчених-правознавців: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, І. П. Андрушко, С. С. Алексєєва, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, В. В. Галуцька, Е. Ф. Демського, В. К. Колпакова, К. Д. Кавеліна, Р. А. Калюжного, А. Т. Комзюка, В. В. Ладиченка, П. М. Рабіновича, О. М. Пасенюка, О. Ф. Скакун, В. П. Тимощука, М. В. Цвіка, Г. В. Шершеневича, Ю. С. Шемшученка, О. І. Чепис та ін.

Нормативною основою роботи є Конституція України, чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання захисту прав і законних інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин.

Метою роботи є обґрунтування теоретико-методологічних особливостей захисту прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному праві, формування на цій основі теоретичних узагальнень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства України.

Для досягнення поставленої мети монографічної роботи визначено такі основні задачі:

– з метою з'ясування сутності захисту прав і законних інтересів людини і громадянина розглянути поняття і зміст категорії «інтерес» в теорії адміністративного права та у правовій доктрині та на цій підставі сформулювати юридичну категорію «інтерес» особи в адміністративному праві;

– з'ясувати місце і роль публічно-правових і приватно-правових засобів у механізмі захисту прав і законних інтересів людини і громадянина;

– виділити й удосконалити принципи адміністративного права у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина;

– здійснити аналіз законодавчого регулювання прав і законних інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади та на цій підставі визначити шляхи удосконалення законодавства у цій сфері;

– охарактеризувати особливості захисту прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному суді та на цій підставі визначити напрями вдосконалення чинного законодавства;

– розглянути роль і місце публічних послуг у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина та окреслити шляхи надання безоплатної правової дороги;

– проаналізувати процесуальні гарантії захисту прав і інтересів людини і громадянина та окреслити шляхи удосконалення законодавства у цій сфері.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із захистом прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному праві України.

Предметом дослідження є захист прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному праві України.

Методи дослідження. Методологічну основу монографічного дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Відповідно до мети і задач дослідження в роботі використано як загальнонаукові методи: діалектичний, системний, функціональний, історичний, порівняльно-правовий та інші, так і спеціальні: формально-логічний, формально-правовий та інші. Зокрема, за допомогою діалектичного методу досліджувалося формування й розвиток категорії «інтерес», місце та

роль публічних і приватних інтересів особи в адміністративному праві. Метод системного аналізу допоміг визначити місце і роль адміністративного права в захисті прав і законних інтересів людини і громадянина та використовувався для досягнення більшості поставлених у дослідженні задач. Формально-юридичний метод застосовано для аналізу існуючої системи правових норм, які регулюють порядок публічно-правових відносин, що в комплексі з методом логічного аналізу дало змогу накреслити напрями удосконалення законодавства у зазначеній галузі. Порівняльно-правовий метод є методологічною основою усієї роботи і застосовувався на всіх етапах наукового дослідження захисту особи нормами адміністративного права. Методи класифікації та угруповання використовувались при визначенні принципів адміністративного права, місця та ролі правових гарантій держави, захисту прав і інтересів людини і громадянина в органах публічної влади та адміністративному суді. За допомогою історичного методу здійснено аналіз процесу становлення й розвитку охорони та захисту прав і законних інтересів особи в органах публічної влади та. У ході роботи, зокрема, було використано теоретичні положення загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного та кримінального права. Частково було застосовано такі методи, як догматичний і проблемно-теоретичний та ряд ін.

Наукова новизна одержаних результатів конкретизується у висновках монографічної роботи, а результати науково-практичного дослідження як науково-практичний, так і практичний інтерес. Водночас, автори усвідомлюють, що певні положення монографічного дослідження викличуть дискусії серед вчених-правознавців. Разом з тим, монографічне дослідження – це авторське бачення проблем та шляхів вдосконалення законодавства та поглиблення системи наукових знань про захист прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному праві України.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

1.1 Поняття і зміст категорії «інтерес» в адміністративному праві

У рамках загального процесу демократичних перетворень відбувається формування нових соціально-економічних відносин, продовжуються вживатись заходи щодо формування громадянського суспільства та правової держави, вдосконалюються механізми ефективного правового регулювання, забезпечення законності та правопорядку. Здійснення адміністративної реформи в Україні вимагає нового розуміння публічної влади, покликаної забезпечити реалізації домінування державних інтересів над індивідуальними, проявляти турботу про гарантування, забезпечення і захисту основних прав та свобод людини і громадянина.

Проблема публічного інтересу в адміністративному праві завжди визивала наукові дискусії серед вчених. Поряд із цим у теорії адміністративного права залишаються не врегульованими та потребують подальшого дослідження окремі положення зазначеної проблематики. Аналіз історичних аспектів та розвитку сучасної концепції адміністративного права дає підстави розкрити новітні тенденції його розвитку та сформулювати поняття категорії «інтерес» особи в адміністративному праві.

Водночас перед тим, як досліджувати поняття категорії «інтерес» особи в адміністративному праві, зауважимо, що під «особою» ми розуміємо фізичну особу – громадянина, людину, як суб'єкта адміністративно-правових відносин.

На різних етапах історії людства до проблеми «інтересів» зверталися представники найрізноманітніших сфер науки. Задовго до того, як з'явилися перші наукові поняття «інтерес», сформувалася важлива філософська традиція пов'язувати його з прагненням мети, бажанням досягти задоволення як на рівні

суспільства, так і на особистісному рівні. Однак лише у XIII ст. філософська думка досягла такої зрілості, що її найвидатніші представники усвідомили необхідність обґрунтування цього феномена. Так, К. Гельвецій, пов'язував «інтерес» як «пружину» людської діяльності, яку було орієнтовано на виявлення об'єктивних соціальних детермінацій останньої. Він розрізняв три види інтересів:

1) інтереси індивідів, або «особисті», «приватні» інтереси;

2) інтереси тих чи інших соціальних груп всередині певного суспільства або «інтереси співтовариств»;

3) інтереси суспільства чи «суспільний інтерес».

З'ясуванню специфіки кожного з цих трьох видів, вивченню й раціональному регулюванню співвідношення між ними К. Гельвецій надавав кардинального значення [1, с. 158].

Серед сучасних наукових понять «інтерес» визначається як реальний мотив соціальних дій, подій, звершень і класифікується за такими ознаками:

- за ступенем спільності (індивідуальні, групові, суспільні);
- за сферою спрямованості (духовні, економічні, політичні);
- за ставленням до тенденції розвитку суспільства (прогресивні, консервативні, раціональні);
- за можливістю їхньої реалізації (реальні, хибні);
- за ступенем усвідомленості (стихійні чи програмові) [2, с. 6].

Наведене свідчить, що сучасна філософська думка визначає інтерес як причину дій індивідів і соціальних спільнот, які регулюються сукупністю галузевих правових інститутів, серед яких провідну роль відіграють норми приватного та публічного права, існування останнього має давню історію. Його витoki починаються ще з часів Стародавнього Риму. У судовій практиці і юриспруденції Риму розрізняли дві галузі права – публічне «*jus publicum*» і приватне право «*jus privatum*». Римські юристи виокремили з публічного права право приватне – як протилежність праву публічному. Зокрема, класичне розмежування публічного і приватного права було запроваджено римським

юристом Ульпіаном (170 – 228 рр.), який визначив, що «публічне право є те, що відноситься до стану римської держави; приватне право – відноситься до користі окремих осіб» [3, с. 208].

Поділ права на дві складові стало основою розвитку права та правових відносин. Взагалі, римське право є загальновизнаною основою сучасного права, яке трансформувалось і продовжує трансформуватися в залежності від місцезнаходження, часу, традицій, політичних поглядів кожної країни [4, с. 38].

Значну увагу поділу права на приватне і публічне протягом 18–20 ст. приділяли увагу зарубіжні вчені і філософи, зокрема Ш. Монтеस्क'є, Т. Гоббс, Ф. Гегель, російські правознавці Д. Д. Грімм, К. Д. Кавелін [5, с. 2], Н. М. Коркунов [6, с. 165–183], Д. І. Мейер, П. І. Новгородцев, Л. І. Петражицький [7, с. 515], Ф. В. Тарановський [8, с. 235], Г. Ф. Шершеневич [9, с. 125].

Окремо слід зупинитися на вченні Р. Ієрінга, якого вважають розробником самостійного напрямку у праворозумінні – «юриспруденції інтересів». Вчений зазначає, що у природи немає іншого засобу змусити людину служити її цілям, крім як звертатися до її (людини) інтересів. Насолодами та стражданнями природи зв'язує інтереси людей з її цілями [10, с. 27–29]. Цікавою є думка автора, що основна ідея держави – забезпечення загальних інтересів, тобто інтересів суспільства супротив загрожуючи йому (суспільству) приватних інтересів. Перевага суспільних інтересів на приватними пояснюється тим, що «за загальні інтереси заступаються всі, за приватний – лише індивід. Цілі суспільства, що охороняються законом, одночасно є цілями індивіда. Правовий порядок, що підтримується примусом, надає можливість індивіду реалізувати свої інтереси за рахунок суспільства [10, с. 218, с. 334–335].

Іншими словами, як зазначає один із науковців, ідея природних прав людини у концепції Р. Ієрінга поглинається правами держави як колективного суб'єкта і по суті створює базу для державного свавілля [11, с. 35]. У цьому

слід погодитися з В. С. Нерсисянцем, який виділяє у теорії Р. Ієрінга значний елемент позитивістського розуміння права [12, с. 105].

Наведене свідчить, що Р. Ієрінг абсолютизував ідею спільного інтересу, яку виражає держава, стверджуючи, що цей інтерес має співпадати з інтересами індивіда, що спільний інтерес завжди повинен мати пріоритет над приватним інтересом. Водночас вчений здійснив спробу довести, що сутність права походить від суспільних відносин, рушієм яких виступають інтереси особи та їх колективів (держава, суспільство).

Сутнісним критерієм розмежування між ними полягає юридична категорія «інтересу». Соціальне життя кожного суб'єкта адміністративного права (особи, колективу, держави, суспільства) є постійний пошук можливостей задовольнити ті чи інші потреби [13, с.159].

В залежності від того законний індивідуальний чи колективний (групи, колективу, класу, держави, суспільства) інтерес має пріоритет і полягає критерій розмежування двох основних типів основоположного принципу адміністративного права [14, с.144].

Питання щодо розмежування публічного та приватного права стало предметом вивчення багатьох поколінь юристів, що пропонували різні підходи до його вирішення. В межах загальної теорії поділу права на публічне і приватне. Представники науки теорії держави і права визначають публічне право як сукупність галузей права (підсистема), предметом регулювання яких є відносини у сфері реалізації публічних (державних) інтересів з допомогою імперативного методу регулювання. Це передусім галузі конституційного, адміністративного, кримінального, фінансового, процесуального права. Тут юридичний пріоритет у питаннях захисту публічного інтересу має воля органів державної влади, яка, однак, у першу чергу підкоряється завданню захисту інтересів особи і населення країни в цілому. Тому саме цієї кінцевій меті і підпорядковується логіка побудови галузей публічного права. Останнє своїми засобами створює соціальні умови правопорядку, за наявності яких громадянин

почуває себе захищеним і має можливість реалізувати власні приватні інтереси, використовуючи при цьому відповідні приватноправові засоби.

В наслідок чого приватне право виступає як сукупність галузей права (підсистема), предметом регулювання яких є відносини у сфері приватних, індивідуальних інтересів юридично рівних суб'єктів за допомогою диспозитивного методу регулювання. До приватного права відносять насамперед норми цивільного права. Тут юридичний пріоритет у питаннях реалізації приватних інтересів, ініціатива залежать від волі приватних осіб, громадян, їх об'єднань, недержавних суб'єктів господарювання, а регулювання відбувається на засадах координації, тобто за принципами юридичної рівності, автономії таких суб'єктів [15, с. 262].

Якщо звернутися до першоджерел філософської думки, в працях Джона Локка ми знайдемо новітнє розуміння публічного інтересу, який вважав, що існує багато випадків, яких закон не може передбачити, і для їх врегулювання слід надавати право розсуду тим, в чиїх руках знаходиться виконавча влада, як того вимагає суспільне благо [16, с. 92]. При цьому Джон Локк до громадських інтересів відносив життя, свободу, здоров'я, відсутність тілесних покарань, право володіння грошима, землею та інше.

Він зазначав, що обов'язок громадської влади забезпечити людям взагалі і кожному окремо справедливе володіння зазначеними речами, шляхом неупередженого виконання справедливих законів, а також вважав, що держава має право втручатися у приватну власність, наприклад, накладати податки за несамотійну працю [16 с. 145–146].

Наведене свідчить, що мислитель під громадянською владою мав на увазі саме виконавчу владу, і відносив до публічного інтересу, як колективні так і особисті невід'ємні природні права людини. В ту епоху остаточно питання про критерії розмежування публічного та приватного права не було вирішене. У подальшому, за часів радянської влади, радянська правова доктрина повністю відкидала концепцію приватного права як несумісну із природою соціалістичного ладу.

Правові норми, що визначали державний устрій країни, структуру його органів, правову систему, судоустрій, тощо, діяли і у колишньому Радянському союзі, проте існування публічного права заперечувалося, а сфера публічно-правової регламентації окремо не виділялася [17, с. 728].

На думку В. В. Галунька, радянський період розвитку права позбавив і можливості, і сенсу проведення будь-яких досліджень з цього питання, тому що офіційно «дуалізм» права не був визначний. І лише після обрання колишніми радянськими республіками курсу на побудову правової держави з'являються праці, присвячені цій проблематиці [18, с. 178–182].

Водночас сьогодні «дуалізм» приватного права присутній в науці приватного права. Зокрема, його пов'язують із правою природою господарських договорів, оскільки останні існують як з публічним елементом, так і без нього. У той же час, деякі радянські вчені-юристи продовжували свої дослідження в напрямку вивчення співвідношення публічного і приватного права. Провідним вченим того часу був Б. Б. Черепакін, роботи якого є актуальними і на сьогодні. Перш за все йдеться про його статтю «До питання про приватне і публічне право», видану в 1926 р., у якій детально обґрунтовано поділ права на приватне і публічне [19, с.147–149].

Розглянемо критерії розмежування публічного і приватного права з метою встановлення на цій основі сутності понять «публічний» і «приватний» інтерес та властивих їх ознак, які вбачається доцільним поділити за колом інтересу.

Публічне право – сфера «державних справ»: сфера діяльності держави як публічної влади, всіх публічних інститутів, апарату держави, адміністративних відносин, державної служби, відповідальності, принципів, норм і інститутів міждержавних відносин та міжнародних організацій тощо. Публічне право є функціонально-структурною підсистемою права, що визначає державні і суспільні відносини [20, с. 29–30].

Публічний інтерес, як зазначає російський науковець Ю. О Тихомиров, це «визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності,

задоволення якого є гарантією її існування та розвитку» [20, с. 55]. На думку В. Б. Авер'янова, захист приватних прав відбувається за ініціативи самого суб'єкта інтересу способом подання цивільного позову, тобто це, насамперед, самозахист; у публічному праві захист інтересів відбувається з ініціативи державних органів [21, с. 77].

Що стосується характеристики приватного права, то як зазначають науковці, щодо загальної характеристики приватного права особливих труднощів не виникає. Зокрема, на думку Є. О. Харитонова, приватне право визначається як сукупність правил і норм, що стосуються статусу і захилу інтересів окремих осіб котрі не є фігурантами держави, не перебувають у взаєминах влади – підпорядкування, рівноправно і вільно встановлюють собі права й обов'язки у відносинах що виникають з їх ініціативи [22, с. 3].

Як зазначає Ю. О. Тихомиров, приватне право – забезпечує вільне волевиявлення суб'єктів при реалізації своїх прав. Сутність приватного права висловлена в його принципах – незалежності та автономії особистості, визнання захисту приватної власності, свободи волевиявлення. Приватне право – це право, яке захищає інтереси особи в його взаємовідносинах з іншими особами. Воно регулює сфери, безпосереднє втручання в які з боку держави, є обмеженим. Індивід самостійно вирішує, чи використати йому свої права або утриматися від дозволених дій, зокрема, укладати договір з іншими особами або діяти іншим чином [20, с. 238–239].

Характерними рисами приватного права є, таким чином, рівність учасників відповідних відносин, їхня ініціативність при встановленні правовідносин, вільний розсуд при обранні правил поведінки прямо не заборонених законодавством, позовний порядок захисту інтересів його суб'єктів у суді тощо. Значною мірою ці риси визначаються сутністю приватного права як такої частини об'єктивного права, де через відповідні інститути втілюється у природне «право свободи» [21, с. 77].

Водночас не зважаючи на певну конкуренцію публічних та приватних інтересів, слід погодитися з думкою про взаємозумовленість публічних та

приватних інтересів, що призводить до того, що часом не просто і навіть неможливо визначити єдиного суб'єкта конкретного інтересу [23, с. 15].

Щодо сучасної характеристики публічного права, до його ознак, зокрема, відносять:

1) його галузі регулюють відносини між нерівними, юридично підпорядкованими суб'єктами;

2) його норми спрямовані на регулювання відносин, в яких суб'єкти задовольняють загальний (публічний, державний) інтерес;

3) має особливості суб'єктного складу (основним учасником публічно-правових відносин завжди виступає держава, а додатковим – суб'єкти приватного права);

4) за своїм призначенням воно впливає з приватного права, підкоряється йому (тобто державно-правовий порядок створюється засобами публічного права з метою забезпечення сфери свободи особи, вільної від державного втручання);

5) його суб'єкти здійснюють волевиявлення одноособово. Це означає, що публічно-правові відносини може регулювати, а відповідні права і обов'язки їх суб'єктів здатна встановлювати лише держава;

б) в ньому застосовується імперативний метод регулювання – метод субординації, централізований, придатний для регулювання вертикальних, владних субординаційних відносин. Головним правовим інструментарієм таких галузей є позитивні зобов'язання та заборони [15, с. 262–263].

Видатний український юрист початку минулого століття В. Л. Кобалевський у «Нарисах радянського адміністративного права» підкреслював значно більшу (порівняно з іншими галузями права) різноманітність адміністративного права: «З одного боку, це право регулює адміністративну діяльність як таку, тобто стосується способів розв'язання окремих завдань державного управління. З іншого боку, воно дає громадянам ті чи інші права щодо влади і покладає на них ті чи інші обов'язки. У першому випадку для правильного розуміння права необхідно виходити з аналізу тих

цілей, які ставить законодавство державному управлінню, в іншому випадку юриста цікавить розмаїття конкретних юридичних відносин між владою і громадянами» [24, с.19].

У свою чергу О. Ф. Скакун, відзначає, що публічне право – це право, яке регулює питання діяльності держави. Під адміністративним правом автор розуміє систему правових норм, які регулюють управлінські відносини у сфері здійснення виконавчої влади [25, с. 243–247].

Тобто, публічне право насамперед пов'язане з реалізацією публічної влади, воно є її продовженням, з усіма позитивними і негативними потенціями. Публічне право – це сфера позитивного права, що ґрунтується на засадах централізації, коли права та обов'язки побудовані за принципом влади і підпорядкування. До визначальних рис публічного права відноситься публічна влада, що визначає характер, сутність публічно-правових відносин, які є суб'єктно-об'єктивними відносинами, що забезпечують єдність владного суб'єкта та підпорядкованого об'єкта. Втіленням цих відносин виступає саме суб'єкт публічної адміністрації, який у своїх рішеннях окреслює як свої дії, так і поведінку об'єктів публічного управління, а також має матеріальні та духовні засоби, що ґрунтують здійснення запланованого процесу.

Крім того, публічна влада характеризується, по-перше, легальністю застосування сили у межах держави, по-друге, верховенством і обов'язковістю її рішень для будь-якої іншої влади, знеособленістю, загальністю, а також моноцентричністю, різноманітністю ресурсів тощо. Все це знаходить прояв у імперативному методі, що визначає характер відносин, одним із суб'єктів яких є суб'єкт публічної влади. Тим самим, визначальною, іманентною ознакою публічного права є притаманний йому адміністративний (імперативний) метод правового регулювання. Сутність імперативного методу, полягає в тому, що серед правових засобів цього методу визначальна роль належить юридичному обов'язку. Тип регулювання – дозвільний. Основним принципом є принцип регулювання: «дозволено все, все, що прямо не заборонено законом»

[21, с. 60–73]. Цей принцип завжди вважався винятковою ознакою методу приватного права. Проте, якщо українське суспільство ставить перед собою завдання побудови демократичної, правової держави, визнає пріоритет інтересів особистості щодо інтересів держави, то адміністративному праву не обійтися без найширшого використання цього принципу в регулюванні відповідних суспільних відносин.

Отже, адміністративне право, яке нині в Україні перебуває на етапі серйозного реформування, є провідною галуззю публічного права, в якій притаманний останньому публічно-правовий (імперативний) метод органічно поєднується з використанням суттєвих елементів диспозитивного (приватно-правового) методу регулювання суспільних відносин [26, с. 131].

Важливим у питанні, що є публічним інтересом, на наш погляд стало прийняття та виголошення Генеральною Асамблеєю ООН «Загальної декларації прав людини» від 10 грудня 1948 р. [27], якою встановлюється низка невід'ємних природних прав людини: всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах; кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність; всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом; усі люди мають право на рівний захист від якої б то не було дискримінації, що порушує цю Декларацію, і від якого б то не було підбурювання до такої дискримінації та інші.

Важливим кроком в захисті природних прав людини і громадянина стала Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Ця конвенція була прийнята в 1950 р., (набула чинності 4 листопада 1953 р.), яка була ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р., Цією Конвенцією знову було підтверджено свою глибоку віру в ті основоположні свободи, які становлять підвалини справедливості та миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній демократії, а з іншого боку, завдяки спільному розумінню і додержанню прав людини, від яких вони залежать [28].

Держави, що ратифікували Конвенцію, погодилися на контроль з боку Європейського суду з прав людини у випадках, коли ініціатором процесу виступає окрема особа, а не держава, і фізична особа має право на індивідуальну заяву до Європейського суду з прав людини [29, с. 15].

В умовах сьогодення, визначені прогресивні Європейські положення щодо розкриття змісту та сутності прав людини у теорії вітчизняної юриспруденції стали загальноновизнаними. Вона базується на західній концепції з прав людини, яка виходить з юридичної природи безумовних або не відчужених прав людини, вона виникла та розвинулась на ґрунті західної культури та претендує на всебічне визнання та захист.

Україна ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, створила нову правову ситуацію в системі захисту прав людини та відкрила новий етап у розвитку вітчизняної юриспруденції у питаннях захисту інтересів особи. Ратифікована Конвенція стала частиною національного законодавства. Її положення дістали відображення в частині першій ст. 9 Конституції України, в якій зазначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [30, с. 34].

З метою поетапного прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу, Законом України від 21 листопада 2002 р. було схвалено Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [31].

Особливим пріоритетом Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, як зазначено в розділі IV Концепції, пріоритети мають надаватися законодавчим актам України, наближення яких до відповідних законодавчих актів ЄС сприятиме правовому забезпеченню заходів щодо формування ринкових відносин, конкурентного середовища та сприятливого інвестиційного клімату, створення сучасної ринкової інфраструктури, банківської, податкової та

митної систем, створення сприятливого середовища життєдіяльності людини, захисту довкілля та раціонального природокористування, захисту прав споживачів, розвитку підприємницької діяльності, пріоритетних галузей економіки (агропромисловий, паливно-енергетичний комплекси, транспорт, зв'язок та інформатизація), включаючи систему захисту прав інтелектуальної власності і персональних даних, сферу зайнятості та охорони праці, а також щодо розроблення національних технічних правил та стандартів, гармонізованих з європейськими та міжнародними, зміцнення економічних зв'язків України та держав – членів ЄС. Особливим пріоритетом є всебічний захист прав і свобод людини.

В розвиток ратифікованої Конвенції, Законом України від 18 березня 2004 р. була затверджена Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [32].

Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього.

В умовах соціальної держави, одним із основних завдань адміністративного права України є публічне регулювання соціального забезпечення життєдіяльності людини, держави та суспільства (охорона здоров'я, забезпечення житлом, одежею, харчуванням, доходами, можливістю на освіту, виховання і розвиток). Основним критерієм соціального розвитку суспільна має виступає благополуччя людини [33].

З огляду на це, головним завданням вітчизняного адміністративного судочинства має бути захист природних прав громадян від порушень з боку органів публічної влади, їх посадових осіб, які здійснюють владні функції відповідного до чинного законодавства.

Вчені, здійснюючи дослідження природних прав, дійшли таких висновків:

- 1) будь-який орган державної влади обмежений цими правами;

2) кожна особа має певну сферу індивідуальної автономії, куди не може втручатись державна влада, навіть виданням і застосуванням правових актів;

3) кожна особа при порушенні фундаментальних прав може пред'явити юридичні позови до держави, незалежно від чинного «конкретизуючого» законодавства [34, с. 16–17].

Наведене не відображає інші наукові погляди до розуміння природних прав людини. Водночас ми погоджуємося з думкою, що природа прав людини визнає пріоритет певних сфер індивідуальної свободи щодо охорони колективних або суспільних інтересів, які формуються у вигляді прав чи захищаються законом. Якщо головною складовою детермінантою авторитарного або тоталітарного режиму є страх, то засадою конституційно-демократичного режиму – основні права людини [34, с. 21].

Таким чином, у найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає інтерес сукупності, тобто населення, людей тощо [35].

Взагалі, з моменту появи ідеї прав людини серед науковців існують концептуальні підходи до їх класифікації, які витікають залежно від рівня наукової розробки цієї проблематики, особливостей прав людини – від простого поділу на довільно відокремлені компоненти до складних систем взаємопов'язаних прав та інтересів особи.

На сьогоднішній час виділяють шість солідарних прав. Три із них відображають появу держав третього світу на боротьбу народів за незалежність, а також їх вимог змінити розподіл влади, багатства та інших цінностей. Це такі права, як право на політичне, економічне, соціальне та культурне самовизначення: право на економічний та соціальний розвиток та право на користування спільною спадщиною людства. Інші три права третього покоління – право на мир, право на здоров'я та безпечне довкілля і право на гуманітарну допомогу передбачає безсилля національної держави у певних сферах. Всі шість зазначених прав належать до колективних прав, оскільки вимагають зусилля всіх соціальних сил. Водночас вони виражають і індивідуальні потреби людей [36, с. 138].

Наведені погляди науковців щодо приватно-правової та публічно-правової категорії «інтерес», свідчать про широке значення категорії «інтерес».

У широкому значенні категорія «інтерес», на думку Г. А. Васильєва, є усвідомленою об'єктивною потребою, якою він обумовлений і від якої залежить [37, с. 24].

Ми погоджуємося з думкою Ю. П. Битяка, що наука вітчизняного адміністративного права з моменту свого утвердження пов'язувалась із забезпеченням і охороною прав і свобод громадян та виконання ними обов'язків. Відповідно, на його думку, реформування потребує передусім адміністративне право як галузь права та відповідна їй система законодавства [38, с. 26].

Запровадження і реалізація нового погляду на сутність адміністративного права має сприяти істотному посиленню його ролі у формуванні громадського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави. Адже запровадження необхідних змін в адміністративному праві означає зрештою створення якісно нового, відмінного від колишнього, правового режиму регулювання відносин між органами виконавчої влади, їх посадовими особами і громадянами. Цей правовий режим відносин робить громадянина набагато більш рівноправним партнером у стосунках з державою, її органами і посадовими особами. Саме це властиве справді демократичним країнам.

Забезпечення більшої рівноправності у стосунках людини з державою покликано становити стрижень сучасної адміністративної правотворчості й правозастосування, що потребує комплексного реформування практично усіх інститутів українського адміністративного права [39, с. 9].

Першим важливим кроком реформування вітчизняного адміністративного права, як на нашу думку стало впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [40], яка була покликана забезпечити реформування системи державного управління в Україні, створення умов

для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення системи державного управління, яка повинна забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною.

Аналіз змісту концепції адміністративної реформи свідчить, що вихідні положення концепції отримали свій подальший розвиток в галузі адміністративного права. Адміністративна реформа розрахована на відносно тривалий період її реалізації і включає три етапи.

У ході підготовчого етапу реформи мають бути розроблені та офіційно схвалені Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі розв'язуються першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління.

На другому етапі запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління.

На третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління.

Концепцією визначено, що однією із основоположних напрямів адміністративної реформи є спрямування і координація діяльності органів виконавчої влади та її орієнтація переважно на забезпечення прав і свобод громадян та надання їм державних (управлінських) послуг. (Управлінські

послуги визначаються як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо).

Істотним етапом цього процесу є запровадження в Україні системи адміністративних судів, що відображає тенденції розвитку засобів захисту інтересів особи у їх відносинах з державною владою, що зумовило Верховну Раду України 6 липня 2005 р. прийняти Кодекс адміністративного судочинства України [41], який посідає серед інших кодифікованих актів особливе місце, оскільки належить до основних законодавчих актів, що мають метою захист прав і свобод суб'єктів права від свавілля органів публічної влади [42, с. 7].

Важливим кроком в реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, стало прийняття 6 вересня 2012 р. ВРУ Закону України «Про адміністративні послуги» [43]. Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» сприятиме впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах, що дозволить забезпечити потреби споживачів адміністративних послуг, захист гарантованих та охоронюваних законом їх прав і інтересів.

Таким чином, адміністративна реформа визначила, що побудова правової, демократичної, соціальної держави неможливо без реформування адміністративного права, основним спрямуванням якого є максимальне забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи.

Як засвідчує практика реалізації державного управління, найбільш ефективним універсальним інструментом захисту прав особи у взаємовідносинах з носіями владних повноважень, в тому числі й юрисдикційними та контролюючими органами, є суд, який діє у визначеній законом адміністративно-судовій процесуальній формі, здійснюючи незалежний контроль за діяльністю апарату публічної влади в усіх сферах правозастосування і виконання владних функцій (управління, охорона права тощо) [44, с. 33].

Таким чином, громадяни, будучи найбільшою групою суб'єктів адміністративно-правих відносин найчастіше вступають у відносини з державою у сфері виконавчої влади, де зосереджено інтереси значної частини громадян і де практично реалізуються надані Конституцією і законами України права і законні інтереси особи. Необхідність реалізації цих інтересів, а передусім їх узгодження є одним з основних завдань держави та органів публічної влади. Гарантія реалізації інтересів особи, а також механізм забезпечення їх державою знаходить своє відображення в Конституції та законодавчих актах України. Важливою умовою забезпечення ефективності реалізації інтересів особи є реалізація та дотримання державою та її посадовими особами норм та принципів сучасного міжнародного права.

За останні роки сучасної української державності зміст категорії «інтерес» особи в адміністративному праві базується на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами, яке спирається демократичних цінностях та новому ставленні до місця і ролі держави у громадянському суспільстві.

Реалізація органами публічної влади фундаментальних положень та принципів: усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; вони є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; права і свободи людини і громадянина є невідчужуваними та непорушними; кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, не порушуючи при цьому прав і свобод інших людей. Людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку проголошується найвищою соціальною цінністю держави, при цьому права і свободи людини, їх гарантії повинні визначати зміст і спрямованість діяльності самої держави, нову доктрину адміністративного права в основу якої покладено не панування держави у взаємовідносинах з громадянами, а служіння їм.

Отже, сучасна галузь адміністративного права України увібрала в себе кращі надбання вітчизняної та світової адміністративно-правової думки, виходить з концепції пріоритету прав та свобод людини і громадянина перед охороною державних, колективних чи в цілому суспільних інтересів, тим самим забезпечує демократичний та ефективний захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [14, с. 149].

Водночас слід підкреслити, що саме державна влада визначає, як публічний інтерес залежить від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правотворчості. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді й розійтися з інтересами значної частини населення. Але у всякому разі вимоги, які пред'являються до об'єктів публічного управління, мають забезпечувати загальне благо народу України та не можуть виражати приватний інтерес суб'єктів публічної адміністрації [18, с. 181].

Цілком очевидно, що держава стає виразником публічного інтересу, коли у своїй діяльності виражає й дотримується інтересів особи (суспільні інтереси), а визначений державою суспільний інтерес реалізується в нормах права, що узгоджується з із ст. 1 Конституції України, в якій Україна проголошена соціальною та правовою державою. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

В сучасних умовах, в контексті утвердження і забезпечення прав і інтересів особи, саме сучасне адміністративне право покликане захищати права особи в публічних відносинах. В основі суб'єктивних публічних прав нескладно побачити гарантії використання особою певної можливості здійснювати юридично значимі дії на власний розсуд у гарантованих відповідно міні нормами сферах організації та реалізації суспільно важливих людських відносин. Від приватних суб'єктивні права публічного характеру відрізняє те, що у відносинах, в яких вони формуються і реалізуються, зобов'язальною стороною, крім самого насія цих прав, як правило, виступає носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень [45, с. 4].

Наведене вище дослідження дає підстави сформулювати, що юридична категорія «інтерес» особи в адміністративному праві полягає:

- в реалізації принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина;
- пріоритету індивідуальних прав і свобод людини і громадянина, перед охороною суспільних інтересів;
- в реалізації ратифікованих міжнародно-правових актах, які відкрили новий етап у розвитку вітчизняної юриспруденції у питаннях захисту інтересів особи;
- в системі адміністративних судів, покликаних захистити права і законні інтереси особи у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів публічної влади та їх посадових і службових осіб;
- розвитку системи надання адміністративних і правових послуг, які дозволять забезпечити гарантовані та охоронювані законом права і законні інтереси особи [46, с. 64].

1.2 Значення норм публічного права у захисті прав і інтересів людини і громадянина

З давніх часів юридичний процес і відповідно юридична процесуальна форма започатковані ще з часів Стародавнього Риму. Майже за півтисячоліття до нашої ери було прийнято початкові правові засади організації громадського суспільства.

Римський історик Тіт Лівій назвав Закони XII таблиць «*fons omnis publici privatique juris*» – джерелом усього публічного та приватного права. Відомий російський вчений І. Б. Новицький характеризує Закони XII таблиць як джерело всього публічного і приватного права, підкреслював: «Слово «джерело» у цій фразі уживається в сенсі кореня, із якого зросло могутнє дерево римського права; Лівій хотів терміном «джерело» позначити початок, від якого йде розвиток римського права [47, с.13]».

Проте, за твердженням І. Б. Новицького, «Вираз джерела римського права» уживається також в сенсі джерел познання римського права. Сюди відносяться юридичні пам'ятки, наприклад, кодифікація імператора Юстиніана, твори римських юристів: Тіта Лівія (кінець I ст. до н. е. – початок I ст. н. е.); Таціта (I-II ст. ст. н. е.); Амміана Марцелліана (IV ст. до н. е.); римських письменників: Плавта і Теренція, в комедіях яких немало вказівок на становищ права; ліриків і сатириків (Катулла, Горація, Ювенала та ін.)» [47, с. 14].

Серед джерел, що мали велике значення, були праці республіканських юристів Секста Елія Пета Ката (II ст. до н.е.), якому належить збірник, що охоплює закони, тлумачення їх та описання форм процесу, а також Марка Манілія, Юнія Горута і Публія Муція Спероли, про яких юрист Помпоній говорив, що вони «*jus civile funbaverunt*» – заснували цивільне право [47, с. 25].

Саме римські юристи вперше розробили абстрактне право приватної власності і взагалі приватне право, як право абстрактної особи.

Виникнення юридичного процесу і відповідно юридичної процесуальної форми значної мірою пов'язують з виникнення державного суду у Римі, який виник разом з утворенням державних органів, оскільки був і залишається складовою державного апарату.

У стародавньому Римі вже в республіканський період існувало і публічне і приватне право, і, відповідно, – публічні суди, які розглядали справи, що стосувалися інтересів держави, і цивільні суди, які розглядали майнові спори і деякі дрібні кримінальні справи.

Саме діяльність судових органів, спрямована на здійснення правосуддя, називається судовим процесом. Залежно від характеру розглядуваних справ він поділявся на кримінальний і цивільний [48, с. 98].

Характерною особливістю римського цивільного процесу класичного процесу був поділ його на дві стадії провадження:

а) розгляд справи у претора (*jus*);

б) розгляд справи у суді (iudicium).

Тобто судочинство розпочиналося з розгляду справи у претора (стадія ius). На цій стадії сторони викладали вимоги, заявляли претензії. При цьому особа, яка вважала своє майнове право порушеним і котра зверталася до суду за захистом, була позивачем, а особа, до якої заявлена претензія чи вимоги позивача – відповідачем.

Вимога позивача, подана до суду з приводу надання захисту порушеному праву – позов. Таким чином, є правом і засобом, за допомогою якого особа може задовольнити в судовому порядку свої вимоги. Якщо відповідач визнав пред'явлені йому вимоги і зобов'язувався їх виконати, то подальший розгляд справи припинявся. У разі його незгоди претор просив свідків засвідчити зроблені сторонами заяви і передавав справу на розгляд судді (стадія iudicium).

Така організація судового процесу існувала в Римі впродовж століть. Вона вважалася нормальним ординарним (тобто звичайним) порядком. Тому, коли в період монархії поділ судового процесу на дві стадії був скасований, він дістав назву екстраординарного (надзвичайного).

З урахуванням наведеного, як зазначає Г. І. Трофанчук, можна стверджувати, що право на позов могло бути реалізоване як у приватних, так і в багатьох публічних відносинах за допомогою спеціальної юридичної процедури, що дістала назву судового процесу [48, с. 98].

Відомо, що сфера приватного права включає цивільне, житлове, трудове, сімейне, міжнародне приватне право. Цей перелік не є вичерпним, він змінюється, доповнюється новими галузями. Для зазначених галузей права характерним є те, що їх основу складають приватноправові відносини.

Становлення приватноправової автономії особистості, інтенсифікація комерційних зв'язків, стрімкий розвиток підприємництва, виробничої кооперації, а також процеси інтеграції України в світове співтовариство, які безперечно потребують вдосконалення економіко-правового базису функціонування суспільства, зумовили відродження основних правових інститутів та запровадження державою широкого спектру правових гарантій

захисту прав та інтересів. Формування відповідної системи захисту прав та інтересів особи зумовлює впровадження та створення адекватного правового механізму регулювання інститутів альтернативного вирішення приватно-правових спорів, який забезпечуватиме оперативне, об'єктивне та компетентне вирішення суперечок і розбіжностей, що виникають в динаміці приватно-правових відносин.

Принцип приватноправової автономії особистості, що є наріжним каменем побудови цивільно-правового регулювання, передбачає надання широких прав учасникам правовідносин, у тому числі і права вільного обрання способів захисту своїх прав та законних інтересів [49, с. 3]. Однак що стосується правової природи права на захист, то в юридичній науці немає єдиної точки зору щодо даної проблеми. Традиційною вважається концепція, згідно якої право на захист є складовою будь-якого суб'єктивного права, поряд з правом на власні дії, а також правом вимагати певної поведінки від зобов'язаних осіб [50, с. 10].

На думку В. П. Грібанова, суб'єктивне право, що надане особі, але не забезпечене від його порушення необхідними засобами захисту, є лише декларативним правом, а можливість правоохоронного характеру включається в зміст суб'єктивної матеріальної вимоги як одне з його повноважень [51, с. 96].

Водночас існують й інші погляди щодо забезпеченості суб'єктивного права можливістю державного примусу, який є невід'ємним від даного права, незважаючи на те, що має свою специфіку. Зокрема, О. С. Іоффе та М. Д. Шаргородський стверджують, що суб'єктивне право не було б правом, якби його здійснення не забезпечувалось би засобами загальнодержавного примусу, тому можливість застосувати в деяких випадках примусову силу державного апарату існує не паралельно з іншими, що закріплені в суб'єктивному праві можливостями, а властива їм самим, оскільки без цього вони не були б юридичними можливостями [52, с. 225].

Ми погоджуємося з думкою шановних науковців, що суб'єктивне право незважаючи на свою специфіку забезпечується засобами загальнодержавного

примусу. Оскільки між громадянами та юридичними особами з однієї сторони та органами публічної влади (їх посадовими) особами з іншої сторони виникають відносини, які не належать до явищ об'єктивної дійсності, а тому потребують правового регулювання з боку держави.

Чинне законодавство розрізняє два види суб'єктів правових відносин: особи приватного права і особи публічного права, у цих відносинах визначально беруть участь свідомі й вольові суб'єкти, необмежені законом у правоздатності або дієздатності. Йдеться про те, що право не може регулювати дії, які не залежать від свідомої волі недієздатних осіб.

Базисом, на якому сформувалося правове регулювання прав та інтересів особи, відповідно до якого такі права та інтереси потребують юридичної регламентації, є конституційні основи правопорядку.

Найважливіші суб'єктивні права і свободи закріплені Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України.

Аналіз статей Конституції України дає підстави поділити основні права і свободи на: особисті (ст. ст. 27–35, 51–52); політичні (ст. ст. 36–40); економічні (ст. ст. 41–45); соціальні (ст. ст. 46–49); екологічні (ст. 50); культурні (ст. ст. 53–54). Наведений в указаних статтях Конституції перелік основних прав і свобод реалізуються з найбільшою повнотою та ефективністю [53]. Більшість із них мають абсолютний характер, тобто є не тільки невідчужуваними, а й не підлягають обмеженню. Ця група прав і свобод громадян забезпечує недопустимість посягання державних органів, громадських організацій, службових осіб на життя, здоров'я, свободу, честь і гідність людини та недопустимість свавільного позбавлення її життя.

Водночас норми статті 65–68 Конституції закріплюють й обов'язки громадян в межах встановлених Конституцією та нормами іншого законодавства правового порядку. Правове регулювання обов'язків особи здійснюється за допомогою відповідних прийомів або способів за формою відтворення державного примусу.

Виходячи із характеристики державного примусу, його визначають як метод державного впливу на свідомість та поведінку суб'єктів, на майно учасників правових відносин для запобігання правопорушенням, покарання та виправлення правопорушників, поновлення порушених прав тощо, який застосовується незалежно від волі та бажання зобов'язаних суб'єктів [54, 8–10].

Державний примус є одним із засобів правового забезпечення належної реалізації прав та інтересів особи і в залежності від мети, підстав та порядку застосування може поділятися на засоби відповідальності за неналежне виконання обов'язків та засоби захисту порушених прав.

Проте, є прибічники й іншого, абсолютно протилежного підходу, відповідно до якого право на захист не є складовою чи елементом суб'єктивного права, а є самостійним окремим суб'єктивним правом, яке виникає лише в момент порушення чи оспорювання охоронюваного законом регулятивного суб'єктивного права та реалізується в рамках охоронного цивільного правовідношення, що виникає при цьому [55, с. 16; 56, с. 14].

У той ж час існує й інша думка, коли суб'єктивне право як вид і міра можливої поведінки уповноваженої особи зумовлюється наявністю у його складі тих можливостей (повноважень): права вимагати належної поведінки від суб'єкта обов'язку (права на дії інших осіб); а також права, у випадку порушення другого, застосовувати заходи поновлення свого суб'єктивного права. І незважаючи на різноманітні погляди у юридичній науці щодо поняття та елементів суб'єктивного права, наявності чи відсутності третього його елемента та його змісту, існування окремого самостійного права на захист, слід визнати, що суб'єктивне право, не забезпечене конкретним способом захисту, залишається негарантованим, таким, що може у будь-який момент зазначити неправомірного впливу зовнішніх чинників [57, с. 27].

Відповідно до ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Стаття 15 ЦК України

передбачає право на захист інтересів особи, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства та на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорювання [58].

Як пише Ю. В. Білоусов: «Під захистом слід розуміти передбачену законом вид і міру можливого або обов'язкового впливу на суспільні відносини, які зазнали протиправного впливу, з метою поновлення порушеного, невизначеного чи оспорюваного права. Визначення цієї поведінки через право (можливість) чи через обов'язок залежить від суб'єкта здійснення діяльності стосовно захисту, а також волевиявлення учасника цивільного правовідношення, право якого зазнало несприятливого впливу» [57, с. 27].

Види захисту інтересів особи можна розглядати в залежності від способів та форм. Відповідно до статті 55 Конституції України, кожен має право на судовий захист. У цьому питанні ми не можемо обійтися без норм приватного права. Так, ст. 16 ЦК України розкриває способи захисту цивільних прав та інтересів. Зокрема, такими інтересами особи може бути: визнання права; визнання правочину недійсним; припинення дії, яка порушує право; відновлення становища, яке існувало до порушення; примусове виконання обов'язку в натурі; зміна правовідношення; припинення правовідношення; відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди; відшкодування моральної (немайнової) шкоди; визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Способи захисту прав у багатьох випадках передбачені правовими нормами які регулюють конкретні правовідносини. Наприклад, припинення дії, яка порушує право, як спосіб захисту полягає у припиненні тривалого цивільного правопорушення, яке продовжує тривати і впливати на суб'єктивні права, свободи та законні інтереси особи. В окремих випадках такий спосіб застосовується як запобіжний захід. Відповідно до ст. 152 ЦПК України [59] позов може бути забезпечений заборонаю проводити певні дії, включаючи і дії протиправного характеру. Зокрема, позов забезпечується:

накладенням арешту на майно або грошові кошти, що належать відповідачеві і знаходяться у нього або в інших осіб; заборонаю вчиняти певні дії; встановленням обов'язку вчинити певні дії; заборонаю іншим особам здійснювати платежі або передавати майно відповідачеві чи виконувати щодо нього інші зобов'язання; зупиненням продажу описаного майна, якщо подано позов про право власності на це майно або про виключення його з опису; зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа, який оскаржується боржником у судовому порядку; передачею речі, яка є предметом спору, на зберігання іншим особам. У разі необхідності судом можуть бути застосовані інші види забезпечення позову. Суд може застосувати кілька видів забезпечення позову. При цьому види забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позивачем вимогами.

Закон не допускає забезпечення позову шляхом накладення арешту на заробітну плату, пенсію та стипендію, допомогу по загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, яка виплачується у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю (включаючи догляд за хворою дитиною), вагітністю та пологами, по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, на допомогу, яка виплачується касами взаємодопомоги, благодійними організаціями, а також на вихідну допомогу, допомогу по безробіттю. Ця вимога не поширюється на позови про стягнення аліментів, про відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, про відшкодування збитків, завданих злочином.

Також не допускається забезпечення позову шляхом зупинення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони або встановлення обов'язку вчиняти певні дії тимчасовому адміністратору, ліквідатору банку або Національному банку України при здійсненні тимчасової адміністрації чи ліквідації банку.

Можливість широкого застосування судової форми захисту ґрунтується на положеннях ст. ст. 55, 124 Конституції України, Рішень Конституційного Суду України щодо тлумачення положень ч. 1 та ч. 2 ст. 55 Конституції

України та постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 року № 9 [60]. Так, у рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р., [61] КС дав офіційне тлумачення такого змісту: «Частина першу статті 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод.

Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене.

Частина другу статті 124 Конституції України необхідно розуміти так, що юрисдикція судів, тобто їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі». В мотивувальній частині цього рішення КС зазначив, що частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Таким чином, положення частини першої статті 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так й інших прав та свобод людини і громадянина. Окрім того, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р., кожному гарантується захист його прав, свобод та законних інтересів незалежним і безстороннім судом, утвореним відповідно до закону. Для забезпечення справедливого та неупередженого розгляду справ у розумні

строки, встановлені законом, в Україні діють суди першої, апеляційної, касаційної інстанцій і Верховний Суд України [62].

Істотним етапом цього процесу стало запровадження в нашій державі системи адміністративних судів, що відображає тенденції розвитку засобів захисту прав та інтересів особи у їх відносинах з державою [41]. 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Згідно із частиною другою ст. 2 КАС України 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. Право на звернення до суду не обмежується використанням інших способів захисту прав та інтересу особи. Зокрема, до таких способів захисту відноситься адміністративний спосіб.

Визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (п.10 ст.16 ЦК України) полягає у позбавленні у судовому порядку або іншому порядку, визначеному законом, юридичної сили винесеного рішення, вчиненої дії або зобов'язання вказаних суб'єктів владних повноважень вчинити певну дію для захисту порушеного чи/або оспореного права, необхідно віднести до адміністративного порядку захисту цивільних прав особи.

Відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини 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.

Важливою ланкою в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина є Конституційний Суд України. Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень [63].

Конституційний Суд України здійснює судовий конституційний контроль та захист основ конституційного ладу, основних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права і прямої дії Конституції на всій території України. Здійснюючи конституційний контроль, КС справляє значний вплив на діяльність органів державної влади в сфері додержання та захисту прав людини і громадянина, передусім у сфері нормотворчості (законодавства), приймаючи рішення про невідповідність тих чи інших правових актів або їх окремих положень Конституції, даючи тлумачення конституційних норм при розгляді конкретних справ і здійснюючи офіційне тлумачення Конституції і законів України, яке стає обов'язковим для всіх суб'єктів права.

Одне з провідних місць у системі органів державної влади з гарантування прав і інтересів особи Верховній Раді України. Це пов'язано з тим, що відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

На неї покладається завдання нормативного закріплення, по-перше, всієї сукупності прав і свобод, якими наділяється людина і громадянин, по-друге, визначення системи захисту даних прав і свобод [64, с. 208–209].

Як орган державної влади Верховна Рада України захищає права і свободи людини і громадянина шляхом здійснення повноважень, покладених на неї відповідно до ст. 85 Конституції і, зокрема, народний депутат, також уповноважений здійснювати захист прав і інтересів особи шляхом виконання покладених на нього посадових обов'язків. Згідно із п. 5 ст. 17 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. [65], народний депутат як представник державної влади у разі порушення прав,

свобод і інтересів людини та громадянина, що охороняються законом, та інших порушень законності має право на місці вимагати негайного припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення. У разі порушення законності народний депутат може звернутися з депутатським зверненням до відповідних посадових осіб правоохоронних органів чи органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у відповідній галузі.

Чинне законодавство також передбачає захист прав та інтересів особи Президентом України, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування (ст. 17 ЦК України).

Таким чином, законодавство України передбачає широкий загальний захисту прав і законних інтересів особи, як в органах публічної влади, так і судах. Одним із видів захисту особи, є адміністративно-правовий захист. Правову основу адміністративного захисту становить ст. 40 Конституції України, за якою усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Зазначені положення Конституції знайшли свою деталізацію у Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. відповідно до ст. 1 Закону, громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-

економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [66].

Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Важливою складовою адміністративного порядку є захист Президентом України прав та інтересів людини і громадянина у межах повноважень, визначених конституцією України. Такі гарантії голови держави встановлені ст. 102 та ст. 106 Конституції України. Серед повноважень Президента України, як гаранта прав і свобод людини і громадянина, необхідно зазначити, що він скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів АРК. Підписує закони, прийняті Верховною Радою України та має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України, у тому числі, які містять цивільно-правові норми.

Таким чином, Президент України має широкі повноваження із контролю у сфері державного управління та значний вплив на формування організаційних засад виконавчої влади і змісту її функціонування. Визначені Конституцією повноваження, Президент України має можливості впливу на органи виконавчої влади, їх посадових та службових осіб, а отже на безпосередній вплив щодо забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

Крім того, відповідно до ст. 118 Конституції рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

До адміністративного порядку захисту прав слід віднести діяльність Кабінету Міністрів України, який відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. [67] вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих

умов для вільного і всебічного розвитку особистості, спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади та виконує інші функції, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України.

Згідно із частиною третьою ст. 17 ЦК України орган державної влади, орган влади АРК або орган місцевого самоврядування здійснюють захист цивільних прав та інтересів у межах, на підставах та у спосіб, що встановлені Конституцією України та законом. Забезпечення прав і та інтересів особи покладається на Верховну Раду та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, які зобов'язані брати участь у їх забезпеченні при здійсненні своєї компетенції (п. 7 ст. 138). Відповідно до Конституції Автономної республіки Крим права і свободи людини і громадянина в Автономній Республіці Крим встановлюються і гарантуються Конституцією України і відповідно Конституцією Автономної Республіки Крим. Основними завданнями органів влади АРК, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, гідних умов їх життя [68].

Питання забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів особи, відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [69], які вирішують і органи місцевого самоврядування. Важливою складовою охорони прав, свобод і законних інтересів особи являється передбачна відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами. Так, шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом (ст. 77 Закону).

Наведене свідчить про надану законодавцем «можливість звернутися

до компетентних державних органів захистом права – найважливіша складова належного уповноваженій особі права на захист. І хоча забезпечувальну сторону права не можна зводити тільки до застосування засобів державного примусу, варто визнати [70, с. 420–421], що адміністративний порядок захисту цивільних прав за своїм характером відповідає таким відносинам, які засновані на підпорядкуванні одного суб'єкта іншому [71, с.168].

Важливою складовою захисту прав і інтересів людини і громадянина є захист нотаріусом. В статті 1 Закону України «Про нотаріат» зазначено, що нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, з метою надання їм юридичної вірогідності. Вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють в державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси) [72].

Проте, серед науковців існують різні думки щодо захисту прав особи нотаріусом. Одні науковці відносять такий захист до спеціального захисту цивільних прав, а інші – до адміністративного. Так, в навчальному посібнику С. Я. Фурси та Є. І. Фурси «Нотаріат в Україні. Теорія і практика», зазначається, що нотаріус не працює на правах адміністративного органа (адміністративний орган завжди займається управлінням, має право вибору, при ухваленні рішення), не управляє якою-небудь сферою, а застосовує норми права, як і суд. Правова природа нотаріату не управлінська, а правозастосовна [73, с. 8]. У свою чергу, А. П. Вершинін пояснює віднесення захисту цивільних прав нотаріусом до адміністративної форми тим, що нотаріус призначається на посаду органом юстиції й контроль за виконанням професійних обов'язків нотаріусами здійснюють органи юстиції [74, с. 20–21]. Інші російські дослідники І. В. Решетнікової та В. В. Яркова вважають, що нотаріальна діяльність має публічно-правовий характер [75, с. 244].

Безумовно, діяльність нотаріуса може носити різний характер, у той же час діяльність нотаріуса носить публічно-правовий характер, особливо, коли це стосується діяльності державних нотаріусів. А тому зміст нотаріальної діяльності та статус нотаріусів вказує на їх публічний характер.

Водночас в юридичній літературі існують думки, коли захист прав нотаріусом пов'язують не з адміністративною, а із судовою формою захисту права [76, с. 64; 77, с. 24]. Тому цікавою є позиція Л. Н. Бардіна, який вважає, що діяльність нотаріусів є подібною до діяльності судів із розгляду справ. Зокрема, автор наводить роз'яснення Пленуму Верховного Суду Української РСР від 5 січня 1925 р., в якому нотаріальну діяльність порівняно з діяльністю суду першої інстанції. [78, с. 6 –7, 9].

На нашу думку, застосування нотаріальної форми захисту суб'єктивних прав і інтересів особи у цивільних правовідносинах має обмежений характер, покликаний в-першу чергу здійснювати виключну захисну функцію цивільних прав та законних інтересів особи. Специфіка розгляду справ нотаріальними органами полягає у тому, що повноваження нотаріуса поширюються винятково на встановлення безспірних фактів охоронюваних законом, а отже нотаріус здійснює і значну охоронну функцію.

На сьогоднішній день система захисту прав особи регламентується законодавством, спрямованих на захист прав і інтересів людини і громадянина. З метою реалізацією конституційних прав особа сама спроможна реалізувати свої права на захист шляхом звернення до уповноважених державою органів публічної влади (їх посадових осіб) або до альтернативних способів вирішення приватно-правових інтересів.

Головною метою при виникненні спору між сторонами у всі часи завжди було бажання розв'язати його якомога швидше і з найменшими втратами для себе. На жаль, судова система на сьогодні не передбачає граничних строків остаточного вирішення справи по суті (встановлюються лише строки судового розгляду справи), а система оскаржень призводить до того, що рішення щодо предмету спору може вступити в законну силу лише через кілька років після

виникнення конфлікту і увесь цей час стосунки між сторонами будуть надмірно напруженими.

Тим часом, існує інший підхід вирішення юридичних конфліктів – з позиції інтересів. Цей спосіб ґрунтується на з'ясуванні та врахуванні взаємних інтересів сторін і спрямований на досягнення взаємовигідної угоди, в наслідок якої жоден учасник конфлікту не програє [49, с. 55].

Норми цивільного законодавства не розкривають альтернативні способи прав та інтересів особи. Водночас в частині другій ст. 15 ЦК України зазначено, що кожна особа має право на захист свого інтересу, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства, а в ст. 55 Конституції України розкривається зміст такого захисту. В ній зазначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Тобто, залежно від порушеного суб'єктивного права, особа вибирає альтернативні способи захисту, зокрема – адміністративний.

Суб'єктом захисту прав фізичних та юридичних осіб може виступати Європейський суд з прав людини, який діє відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка була прийнята в Римі, 4 листопада 1950 р. Європейський суд з прав людини є міжнародним органом, який за умов, визначених «Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод», може розглядати заяви, подані особами, які скаржаться на порушення своїх прав, гарантованих Конвенцією та ст. 55 Конституцією України.

Під час Віденського саміту у 1993 р. було ухвалено рішення про створення нового Європейського суду з прав людини, який замінив колишню двоступеневу систему. Новий Суд, що був створений у Страсбурзі як орган Ради Європи, почав свою роботу 1 листопада 1998 р. Актом міжнародного визнання України як демократичної правової держави став вступ нашої країни 9 листопада 1995 р. до Ради Європи та ратифікація Верховною Радою України

Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Протоколів до неї. Зокрема, Верховною Радою України 17 липня 1997 р. було ратифіковано Конвенцію про захист прав людини основоположних свобод 1950 р., та протоколів до Конвенції за №1, 2, 4, 7 та 11 [28], а в лютому 2006 р. ВРУ було ратифіковано Протоколи № 12 та № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [79].

Суб'єктом захисту прав і інтересів людини і громадянина може виступати і Уповноважений Верховної Радою України з прав людини [80]. Відповідно до ст. 3 Закону «Про Уповноваженого Верховної Радою України з прав людини» метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами;

3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

По своїй суті мова йде про парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного

на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Уповноважений бере участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною в міжнародні організації згідно з чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана ВРУ.

Віднині цей інститут являє собою універсальний інструмент виявлення і сприяння усуненню порушень прав і інтересів особи. Усвідомити природу, функції та мандат нового для України демократичного інституту позасудового захисту прав і свобод людини неможливо без аналізу подібних правозахисних інституцій у демократичних країнах світу.

Важливою складовою захисту прав і інтересів особи є їх участь в громадських об'єднаннях. Так, відповідно до ч. 1 ст. 36 Конституції громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Діяльність, що визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, регламентована Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. [81]. Згідно із ст. 1 цього Закону, громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Окрім того, відповідно до частини третьої ст. 36 Конституції громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за

родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р., професійні спілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки [82].

Наведене свідчить, що захист прав і інтересів особи гарантується і охороняється національним та міжнародним законодавством. Проте, й досі залишається дискусійним в теорії права поняття «охоронюваного законом інтересу» (законного інтересу). Так, за одним із сучасних визначень законний інтерес – це відображена в об'єктивному праві або така, що впливає з його загального змісту і певною мірою гарантована державою юридична дозволеність, виражена в устремліннях суб'єкта користуватися певним соціальним благом, а також за необхідних умов звертатися за захистом до компетентних структур – із метою задоволення своїх інтересів, які не суперечать загальнодержавним [83, с.11].

У свою чергу О. І. Чепис розмежовує такі категорії як «охоронюваний законом інтерес» та «охоронний інтерес». На її думку, «охоронюваний законом інтерес – це соціальний інтерес, не опосередкований регулятивним суб'єктивним правом, який отримує визнання з боку закону шляхом надання його суб'єкту охоронного суб'єктивного права як засобу захисту цього інтересу. Охоронний інтерес – виникаючий одночасно із охоронним суб'єктивним правом інтерес, що реалізується в процесі захисту регулятивного суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу [84, с. 4].

Тлумачення поняття «охоронюваний законом інтерес» дається в рішенні Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. зазначається, що «охоронюваний законом інтерес» та вживанням у законодавстві поняття «законний інтерес», є тотожним поняттю «охоронюваний законом інтерес», а

також тим, що права фізичних та юридичних осіб прямо зазначені у Конституції України, законах України або безпосередньо впливають зі змісту правових норм, тоді як поняття «охоронюваний законом інтерес», за захистом якого зацікавлена особа теж вправі звернутись до суду, не визначено у законодавстві [85].

Конституційний Суд України, розглянувши питання щодо офіційного тлумачення поняття «охоронюваний законом інтерес», що вживається у частині першій статті 4 Цивільного процесуального кодексу України виходить з такого.

Етимологічний зміст слова «інтерес» включає:

- а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення;
- б) вагу; значення;
- в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийось думок і турбот;
- г) прагнення, потреби;
- д) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чийось прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск.

У загальносоціологічному значенні категорія «інтерес» розуміється як об'єктивно існуюча і суб'єктивно усвідомлена соціальна потреба, як мотив, стимул, збудник, спонукання до дії; у психології – як ставлення особистості до предмета, як до чогось для неї цінного, такого, що притягує. В юридичних актах термін «інтерес», враховуючи його як етимологічне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами.

Таким чином, охоронюваний законом інтерес – це самостійний об'єкт правовідносин об'єктивно відображений в нормах права.

Наведений перелік визначення поняття «охоронюваний законом інтерес» дає підстави сформулювати авторське визначення цього поняття. Під ним

розуміється об'єктивно відображене в нормах законів право суб'єкта на гарантоване державою соціальне благо, реалізація якого гарантується та охороняється державою.

Таким чином, захист прав і законних інтересів людини і громадянина гарантується і охороняється нормами приватного та публічного права. Незважаючи, що система приватного та публічного права складається із різних галузей права, в публічному праві – приватно-правові, у тому числі і при захисті прав і законних інтересів особи.

Як зазначає Ю. О. Тихомиров, і в минулому, і сьогодні відбувається «обмін» сферами і методами між публічним і приватним правом. Одні з них переходять в галузь публічно-правового регулювання, коли виникають нові публічні інтереси чи явища та процеси, які вимагають державного регулювання. Інші сфери відходять до приватноправового регулювання, коли розширення самостійності господарюючих суб'єктів вимагає звуження областей державного управління та збільшення питомої ваги їх саморегуляції [86, с. 11].

У той же час, не зважаючи, яким методом здійснюється регулювання прав і законних інтересів особи, у кожному випадку держава не тільки здійснює таке правове регулювання, але й відповідальна перед громадянином. Зокрема, це може стосуватися відшкодування шкоди тощо.

Правовідносини відповідальності, що виникають між громадянином, який вимагає відшкодування шкоди, і державою, не є однорідними, в них поєднані елементи публічно-правових і приватно-правових інтересів. Суть як перших, так і других полягає в тому, що завдання шкоди інтересам особи водночас означає завдання шкоди і державі. Характерною ознакою є і те, що між ними не існує рівності (як, наприклад, в цивільно-правових відносинах). Шкода у такому разі завдається громадянину органом влади, якому він зобов'язаний підкорятися. З іншого боку, в цих правовідносинах держава повинна підкорятися нормам права, які зобов'язують її вчинити дії по відшкодуванню шкоди. В результаті цього захищається не тільки приватний,

але й публічний інтерес, не втрачається довіра до влади, підтримується авторитет закону як важливого засобу управління суспільством [87, с. 7].

На підставі викладеного можна дійти висновку, що головним інститутом сучасних національних та міжнародних правових систем є сукупність правових норм, які надають, гарантують та захищають права і інтереси людини і громадянина в різних сферах суспільного життя. Норми приватного та публічного права передбачають різні способи охорони та захисту прав і законних інтересів людини і громадянина, що може здійснюватися шляхом звернення до уповноважених органів публічної влади, їх посадових осіб, так і до суду.

1.3 Роль принципів адміністративного права у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина

На сучасному етапі розвитку національної правової системи відбувається переосмислення ролі держави та формування між владою і громадянами відносин нового типу. У цих відносинах важливу роль відіграють принципи права, які спрямовують законодавця на прийняття правотворчих рішень які спрямовані на захист прав та інтересів людини і громадянина.

Взагалі, термін «принципи» походить від лат. «principium» – початок, фундамент) – вихідне положення; переконання людини, його створений погляд на те чи інше питання [88, с. 753], що тлумачиться як вихідні, фундаментальні положення, орієнтири, перевірені теорією і практикою [89, с. 13].

У юридичній літературі пропонують різні дефініції принципів права. В одних акцентовано на тому, що принципи – категорія об'єктивна, в інших їх тлумачать як головні ідеї та навіть як поняття, що виражають сутність історичного типу права. Деякі вчені наголошують на тому, що принципи є сферою правосвідомості, правової ідеології та науки, що юридичні основи – поза безпосереднім змістом права, яке розуміють досить широко. Тривають дискусії з приводу того, чи можна вважати принципами права такі загальні

положення, які не дістали безпосереднього закріплення в нормативно-правовому акті, а лише впливають зі змісту його норм. У деяких визначеннях протиставляють поняття принципів права як його найважливіших соціальних основ і правових принципів, які, навпаки, властиві самій юридичній матерії [90, с.16].

Складний багатогранний зміст права, яке не може бути зведене до законодавства, вимагає комплексного підходу до його принципів. Такий підхід припускає їх аналіз у декількох аспектах, умовно позначених як генетичний, гносеологічний, онтологічний і функціональний. При цьому терміни «принципи права», «юридичні принципи», «засадничі ідеї», «відправні начала», «керівні положення» використовують як синоніми [91, с.115].

На думку Д. А. Керимова , принципами права зазвичай вважають лише ті засадничі ідеї, які офіційно закріплені в нормах законодавства. Логічними є твердження про принцип як основоположне першоджерело, головне положення, вихідний пункт, передумова теорії, концепції, керівної ідеї, фундаментального правила поведінки. Принципи можуть виявлятися лише в змісті зазначених норм, і до них не можна відносити провідні ідеї правосвідомості, які дістали суспільне визнання й реалізовані у правовідносинах, але не були зафіксовані в нормативно-правових актах [92, с. 210–211].

У загальній теорії права принципи права розглядаються як основні (керовані) ідеї, вихідні положення, які характеризують зміст права, суть та призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – є найбільш загальними нормами, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або прямо сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законів [93, с. 237].

Принципи, як зазначе В. Я. Малиновський – це специфічні поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони є результатом узагальнення людьми

об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності [94, с. 190].

Таким чином, принципи права є закономірним явищем юридичної науки, які по своїй суті є універсальними і всебічно відображають сучасні підходи до їх докринального трактування. Під універсальністю принципів права Л. С. Явіч розумів те, що ними (принципами права) пронизана вся юридична матерія та що вони повинні враховуватись у будь-якій правовій ситуації. Вища імперативність, на думку автора, свідчить не лише про їхню обов'язковість, а й про те, що правові норми, які не вважаються принципами, повинні з них впливати та їм відповідати. На думку Л. С. Явіча загальнозначимість принципів права полягає в тому, що вони спрямовують весь механізм правового регулювання суспільних відносин [95, с. 11].

Безперечно, в сучасних умовах, принципи права мають універсальний характер, оскільки повинні враховуватися суб'єктами правотворчості під час створення норм для здійснення правового регулювання суспільних відносин.

Прийняття Конституції України 1996 р. та входження України до європейського політичного, економічного, інформаційного і правового простору започаткувало процес утвердження конституційних принципів.

Конституція України закріпила основу принципово нового погляду на суспільне призначення адміністративного права, його якісно нову роль у регулюванні відносин між державою і громадянами. В його ціннісній характеристиці акценти щоразу більше зміщуються до правоохоронних та правозахисних. За своїм глибинним призначенням, як зазначав В. Б. Авер'янов, – адміністративне право має визначатися як «право забезпечення і захисту прав людини» [96, с. 10].

На думку Ю. П. Битяка, будь-яка діяльність, а тим більше управлінська, має певну основу. Зокрема, до принципів державного управління вчений відносить такі: відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу про перед людиною і державою; верховенство права;

законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівності громадян в управлінні; гласності [97, с. 12].

На думку В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. І. Полюхевича в узагальненому вигляді адміністративне право – це аж ніяк не «управлінське право», а переважно право «публічно-сервісне», тобто право, спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації. Це положення і має стати домінантною в тлумаченні «адміністративної» природи розглядуваної галузі права [98, с.71].

Г. Й. Ткач серед сучасних принципів адміністративного права виділяє конституційні та організаційно-функціональні. До конституційних вчений відносить принципи законності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівності громадян перед законом; демократизму нормотворчості й реалізації права; взаємної відповідальності між державою і людиною. До організаційно-функціональних принципів належать: підзвітність і підконтрольність державних органів; відкритість і прозорість; ефективність, неупередженість; професіоналізм і компетентність державних службовців [99, с. 36–37].

Можна і далі наводи різні наукові підходи щодо класифікації принципів, проте вважаємо зупинитися на принципах наведених А. М. Колодієм, який виокремлює наступні принципи:

- 1) правосвідомості;
- 2) правоутворення;
- 3) правотворчості;
- 4) системи права: а) загальноправові (основні); б) міжгалузеві; в) галузеві;
- г) інститутів права;
- 5) структура права: а) загальносоціального і юридичного; б) публічного і приватного; в) регулятивного і охоронного; г) матеріального і процесуального;
- г) об'єктивного і суб'єктивного;
- б) право реалізації, а серед них – правозастосування;

7) правоохорони, а серед них – особливо – правосуддя і юридичної відповідальності [90, с. 39].

Дійсно, принципи адміністративного права не є застиглою категорією, вони розвиваються паралельно та одночасно з розвитком адміністративного права, хоча іноді можуть і випереджати його розвиток, формуючи, як наслідок, магістральні напрями розвитку останнього [100, с. 51].

Аналіз змісту Конституції України та інших джерел свідчить, що конституційно-правові вихідні положення отримали свій подальший розвиток і закріплення в одній із провідних галузей вітчизняного права – Конституційному праві. Мова йде про реалізацію загального принципу українського адміністративного права закріпленого в Конституції України.

Взагалі, загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права, вони є взаємопов'язаними та найбільш дослідженими в науці адміністративного права.

До цих принципів можна віднести:

- принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина;
- принцип законності;
- принцип рівності громадян перед законом;
- принцип демократизму нормотворчості й реалізації права;
- принцип взаємодії відповідальності держави і людини;
- принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [101, с. 98].

Зміст Конституції України, особливо розділів I, II, V, VII, VIII, показує, що на території України визначено новий підхід у взаємовідносинах між особистістю і державою який знаходить своє відображення у таких положеннях:

- а) пріоритет громадян у взаємовідносинах з державою;
- б) закріплення в Конституції прав і свобод людини і громадянина;
- в) верховенства права в процесі регулювання взаємовідносин між громадянами і державою;

г) забезпечення з боку держави прав та свобод людини і громадянина і її відповідальності перед собою [102, с. 87].

В контексті наведених принципів важливою гарантією захисту прав і інтересів людини і громадянина виступає Конституційний принцип верховенства права, як зазначав В. Б. Авер'янов, означає, з-поміж іншого, підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства. Варто уваги, що у цьому розумінні принцип верховенства права за своїм змістом значно ширше принцип верховенства закону, оскільки не кожний чинний закон здатний відобразити справжні потреби повноцінної реалізації або захисту основних прав і свобод людини і громадянина [103, с. 31].

З огляду на тему монографічного дослідження, розглянемо категорію «інтерес» людини і громадянина через призму окремих загальних принципів сучасного адміністративного права, оскільки саме вони найповніше характеризують цю юридичну категорію в адміністративному праві.

Принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина впливає з положень ст. 3 Конституції України. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини 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. Цей важливий «інтерес» людини і громадянина втілюється у його взаємовідносинах з державою, за якого держава повинна спрямовувати свою діяльність на втілення цього важливого принципу в життя.

Зважаючи на проблемні питання щодо захисту інтересу людини і громадянина органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також те, що у відносинах між фізичними та юридичними особами і суб'єктом владних повноважень нерідко виникає конфлікт «інтересу», перед багатьма особами особливо гостро постає питання вибору способу

забезпечення або захисту своїх гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод.

Правова реформа, яка сьогодні проводиться в нашій країні, має бути цілком спрямована на розвиток прав людини та механізму їх реалізації і захисту, причому успіх її значною мірою залежатиме від готовності та здатності державних органів, насамперед судових і правоохоронних, сприймати своє призначення як служіння кожній людині, охорона і захист її прав та свобод, гарантування її безпеки. Людський вимір – ось основний вектор конституційного регулювання соціальних процесів. З цього і треба виходити, проводячи відповідні реформи – економічні, соціальні, правові [104, с. 293].

Отже, реалізація юридичної категорії «інтерес» особи вимагає від держави не тільки створення умов, за яких кожна особа могла б реалізувати свої права та інтерес у взаємовідносинах з державою, але і у їх захисті.

Ця діяльність реалізується через виконання обов'язків державними службовцями, які повинні глибоко усвідомлювати, що владні повноваження надані їм для того, щоб у найкращий спосіб показувати своє підпорядкування волі законодавця, який встановлює систему прав і свобод людини та громадянина. А це підпорядкування проявляється у визнанні цих прав і свобод, бажанні їх задовольнити і захистити [105, с. 28].

Він має не лише ідеологічне, а й практичне значення, а публічна влада не тільки творить право, а й обмежена у творенні права [106, с.142].

Отже, принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина – це один із провідних загальних принципів сучасного адміністративного права України, який полягає в першості, первинності людини та громадянина, першочерговості їх прав свобод і законних інтересів щодо органів виконавчої влади держави, сутність якого складається з трьох основних цілей: права і свободи людини та громадянина – найвищі цінності для суспільства та є пріоритетними щодо інтересів держави; головним обов'язком публічної влади є повага, утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

норми конституції та законів держави, хоча і є важливим джерелом права, але визначальним джерелом прав у суспільстві є природні права людини [107, с. 141].

Таким чином, відображений в Конституції України принцип пріоритету прав і інтересів особи є одним із найважливіших для реформування сучасного адміністративного права. Цей принцип вказує на характер відносин особи і держави, де остання повинна спрямовувати свою діяльність на втілення в життя конституційних прав і інтересів особи. Однак й інші принципи є не менш важливі в діяльності органів влади і суду. Зокрема, таким є принцип законності. Представники науки теорії держави і права В. М. Субботін, О. В. Філонов, Л. М. Князькова, І. Я. Тодоров, під законністю розуміють особливий режим або процес діяльності держави і всіх інших суб'єктів суспільних відносин, суть якого зводиться до трьох основних вимог:

- 1) наявність добре продуманої системи демократичних правових законів і підзаконних нормативних актів;
- 2) точне і повне закріплення правового статусу (прав і обов'язків) усіх учасників суспільних відносин, особливо державних органів і посадових осіб;
- 3) точне і неухильне дотримання законів та інших нормативно-правових актів усіма посадовими особами і громадянами [108, с. 284].

Ці ж науковці акцентують увагу на важливе для теорії і практики зміцнення законності. Принципи законності – це основні ідеї, початки, що виражають зміст законності, а вимоги – те, чого «вимагає» законність, тобто сформульовані в загальному вигляді правові розпорядження, дотримання, виконання яких робить явище (поведінка, акт і т. ін.) законним.

За такого підходу науковці виділяють чотири принципи законності: верховенство закону, єдність, доцільність і реальність законності [108, с. 285].

На думку Є. Б. Кубко принцип законності слід розуміти як утвердження верховенства вимог і положень Конституції і законів України в адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [101, с. 99].

Основні положення цього принципу закріплені у частині другій ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зокрема, ст. 7 КУпАП визначає, що ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Проведення в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом. Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом оскарження, іншими встановленими законом способами. Детальніше ці положення розкриваються в окремих статтях адміністративного кодексу України.

Аналіз принципу законності світчить, що законність як явище є одним із найважливіших елементів демократії та правової держави. Змістом законності є верховенство закону, рівність суб'єктів права перед законом, з іншого – принцип утворення, діяльності, компетенції, прав та обов'язків органів публічної влади та їх посадових осіб на підставі закону, і разом із тим можливість особи захистити свої права та інтереси [109, с. 36].

Принцип рівності громадян перед законом виявляється в тому, що положення частині першої, ст. 24 Конституції України вказують, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Цей конституційний принцип рівності передбачає рівну можливість усіх громадян захищати свої права і свободи у суді (частина перша ст. 55 Конституції).

Відповідно до частини першої ст. 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України (підпункт 4.1. пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про призначення більш м'якого покарання) [110].

З точки зору моралі, як одного з елементів принципу верховенства права, рівність людини як складова сучасної концепції прав людини впливає з гідності людини – вродженої властивості людини, однаково притаманної усім людям, тобто її цінності як такої, незалежно від будь-яких біологічних чи соціальних властивостей. Рівність людини виступає як соціальний ідеал, що проявляється протягом усієї історії людства і по-різному обґрунтовується, або як ключова цінність демократичного суспільства, або як принцип справедливості у політичних цінностях [111, с. 134].

Таким чином, гарантована Конституцією України рівність усіх громадян в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення рівних конституційних правових можливостей особи для реалізації однакових за змістом та обсягом конституційних прав та інтересів.

Принцип демократизму нормотворчості й реалізації права виявляється в можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх предстників, утворених ними чи або інші організації брати участь у формування правової політики, в управлінні державою. Так, відповідно до Конституції та законів України виборним представницьким органом державної влади є лише один

орган державної влади – Верховна Рада України. Виборними представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні та міські ради. Районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, незалежно від порядку їх формування. Органом державної влади, який уособлює представницьку демократію в Україні і є головним структурним елементом демократизму держави, визначена Верховна Рада. Лише вона має право представляти Український народ – громадян України всіх національностей – і виступати від його імені. Верховна Рада є єдиним, загальнонаціональним, колегіальним, постійно діючим органом законодавчої влади України.

Принцип демократизму нормотворчості й реалізації права може проявлятися у широкому участі населення та громадських об'єднань у безпосередньому (референдумі) і опосередкованому (через обрані ними органи влади) формуванні норм законів спроможних реалізувати й захистити їх права та інтереси. Демократизм виявляється і в діяльності місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Звертаючись до принципу демократизму нормотворчості й реалізації права та інтересів особи, зазначимо, що діяльність місцевого самоврядування в Україні здійснюється на принципах. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до таких принципів відносить: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових

осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Принцип нормотворчості й реалізації права неможливий без принципу демократизму, оскільки сутність сучасної цивілізованої держави становить демократія, що виникає внаслідок суспільного договору, який неможливий без демократичної організації суспільства. Про принцип демократизму правотворчості писав ще Ш. Монтеск'є, який зазначав, що до основних законів демократії належить той, через який влада, що видає закони, повинна належати народу [112, с. 17].

Правотворчість – це форма державної діяльності, спрямована на створення правових норм, а також на їх подальші удосконалення, зміну, чи скасування. Принципами правотворчості в теорії права визначаються такі: демократизм, законність, гуманізм, науковий характер, професіоналізм, ретельність, скрупульозність підготовки проектів, технічна досконалість актів, які приймаються [113, с. 308–309].

Ці та інші принципи перебувають у певному взаємозв'язку. Так, відповідно до Закону України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [31], під час формування Загальнодержавної програми за основу необхідно брати об'єктивні потреби України у нормативному регулюванні.

З метою поступового наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу необхідно у процесі нормотворчої діяльності враховувати законодавчі акти ЄС настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні, фінансові та соціальні наслідки прийняття відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства ЄС. У вищевказаному Законі зазначено, що формування та реалізація Загальнодержавної програми повинно здійснюватися з дотриманням принципу інтегральної єдності процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС із загальним нормотворчим процесом в Україні.

Реалізація принципу інтегральної єдності із загальним нормотворчим процесом в Україні передбачає, що Загальнодержавна програма повинна запроваджуватися в рамках загального процесу планування, координації та контролю нормотворчої роботи в Україні на всіх її стадіях, а саме під час: планування нормотворчої роботи; підготовки проектів законодавчих актів України; проведення правової експертизи проектів законодавчих актів щодо їх відповідності вимогам чинного законодавства України; прийняття законодавчих актів України; впровадження та імплементація законодавства України.

Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною – це «дух» законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути проіняті норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, державою і людиною. Він виявляється передусім у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності. Цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «двигуном» всієї складної системи взаємозв'язків держави й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку.

В адміністративному праві він наповнюється цілком конкретним змістом, коли справа стосується певної особи. Йдеться, наприклад, про ситуації, пов'язані з розподілом благ або обов'язків, коли уповноважений орган чи посадова особа керується критеріями, визнаними законодавцем справедливими. Для особи цей принцип визначатиметься тим, чи поведуться з нею правильно, тобто відповідно до авторитетних стандартів, оскільки саме таке поведження задовольняє почуття справедливості [114, с. 62–71].

Водночас, крім прийняття відповідних законів, держава покликана створити механізм захисту прав та інтересів людини і громадянина від реальних, потенційних ризиків та їх наслідків, від наявних та можливих порушень їх прав і законних інтересів від злочинних посягань на життя, здоров'я, власність, честь і гідність.

Конституція України в регламентації взаємної відповідальності держави й людини виходить з того, що без особистої відповідальності, тобто здатності людини індивідуально відповідати за невиконання своїх обов'язків і порушення встановлених заборон, а в окремих випадках і за неправомірне використання своїх прав і свобод, не можуть існувати реальна автономія, свобода особистості, пріоритет її прав, а отже, і сама вільна індивідуальність. Немає свободи без відповідальності, як і відповідальності в умовах абсолютної свободи [115, с. 76].

На сучасному етапі розвитку українського суспільства й держави, суспільство повинно побудувати соціальну високорозвинену, правову, демократичну державу, для якої людина є найвищою соціальною цінністю. Держава створена для особи, а не особа існує для держави – ось основний принцип відносин держави і особи. Прикладом такого підходу може бути сучасна Німеччина, де «є усталене поняття безумовної відповідальності держави перед особою. І в Основному законі та іншому законодавстві акцент робиться саме на відповідальності держави, тільки на ній одній. Що ж стосується відповідальності людини і громадянина, то прийнято говорити (панівна юридична та побутова думка) про права й деякі обов'язки людини і громадянина» [116, с. 179].

Розвиток державно-правових інституцій й на демократичних засадах та вдосконалення засобів гарантування захисту прав і інтересів людини і громадянина обумовлює партнерські відносини між державою та суспільством. Інститут відповідальності займає центральне місце в системі засобів забезпечення стабільності розвитку у суспільства, держави та громадян, що передбачає вироблення теоретичної моделі відновлення режиму справедливості та її практичної реалізації на засадах взаємності й адекватності [117, с. 4].

Принцип взаємної відповідальності держави і людини повинен насправді передбачити чітке визначення та розподіл сфер соціальної відповідальності всіх рівнів органів публічної влади, їх посадових осіб та

громадянина. Відповідальність держави та органів публічної влади розповсюджується на прийняття і реалізацію законів, контролю за їх виконанням, дотримання конституційних прав та інтересів особи. Цей принцип означає, що держава й особа пов'язані взаємокореспондуючими правами і обов'язками. Порушення однією зі сторін своїх адміністративно-правових обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність.

Найбільш плідним напрямом у визначенні й встановленні механізму в відповідальності держави перед особою є адміністративна юстиція. Виникаючи на ґрунті теорії відокремлення гілок влади, адміністративна юстиція є найбільш істотною й необхідною гарантією правомірного характеру у рядової влади [118, с. 24].

Наведене свідчить, що принцип взаємної відповідальності держави і людини означає взаємну відповідальність перед суспільством. Ідея взаємної відповідальності держави й особи у сучасній вітчизняній правовій науці є загально визнаною, а наведені принципи можна вважати основоположними в забезпеченні, гарантуванні захисту прав і законних інтересів людини і громадянина.

Важливою гарантією захисту прав і інтересів людини і громадянина виступає задекларований в Конституції України інститут відповідальності держави. У ст. 56 Конституції говориться: «Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень». Крім того, у ст. 62 Конституції прямо вказано: «У разі скасування вироку суду як неправосудного, держава відшкодовує матеріальну та моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням».

У даному випадку слід говорити про принцип відповідальності держави перед особою, оскільки інститут відповідальності держави перед особою – це одна з головних гарантій прав та інтересів особи, закріплених у вітчизняному та

міжнародному законодавстві. Держава встановлює механізм власної публічно-правової відповідальності, бере на себе обов'язок забезпечити можливість механізму реалізації такого захисту.

Наведене підтверджує тезу про те, що держава є відповідальним суб'єктом правовідносин, а принцип відповідальності держави перед особою закріплений в Конституції України.

Наведена класифікація і перелік принципів адміністративного права не претендує на однозначність та вичерпність, проте ці та інші принципи відображають сучасні тенденції його розвитку покликаних визначити напрями і механізми адміністративно-правового регулювання охорони прав і інтересів особи. Проте формування сучасних принципів адміністративного права неможливого без впливу європейських принципів права, яке виступає важливою складовою захисту прав і законних інтересів особи.

Принципи адміністративного права є не просто засадничими (основними) ідеями, положеннями, вони відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правових відносин [119, с. 94–95].

Суб'єкти державного (публічного) сектору зобов'язані дотримуватися цих правових принципів, що забезпечуються незалежними контрольними органами, системи правосуддя, судочинства та парламентського нагляду, а також шляхом надання можливостей для проведення слухань і відшкодування як фізичними так і юридичними особами.

У галузі європейського права Суд ЄС спираючись на спільні для держав-членів загальні правові принципи адміністративного права, визначив значну кількість європейських адміністративних принципів.

Найважливішими серед них є:

- принципи верховенства права (управління на основі права);
- принципи пропорційності, правової впевненості захисту законних очікувань, відсутності дискримінації;

- право на проведення слухань під час прийняття адміністративних рішень, на забезпечувальні заходи;

- справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів, відповідальності державного управління, що не впливає з договірних зобов'язань [120, с. 20 – 21].

Ці принципи визначені юрисдикцією Суду ЄС повинні бути впроваджені в діяльність судів України з метою захисту прав і інтересів особи.

Наша держава, визначаючи пріоритет європейської інтеграції, вважає необхідним поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства ЄС. На сьогодні концепція адміністративного права України базується положеннях Конституції України, іншій вагомій джерельній базі. Так, відповідно до Закону України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» формування та реалізація Загальнодержавної програми повинні здійснюватися з додержанням певних принципів. Серед яких одним із основних – принцип всебічного захисту прав і свобод людини.

Виходячи з викладеного, слід погодитися з думкою, що перед наукою адміністративного права нині постало надзвичайно важливе завдання, пов'язане, по-перше, з виробленням оновленої системи принципів адміністративного права, які максимально повно узгоджувалися б із завданням сучасного адміністративного права (забезпечення прав і свобод людини і громадянина в ході практичного виконання законів та інших правових актів [121, с. 148].

Проте, крім розглянутих нами вище принципів потребують уваги класифікації принципів ЄАП, які наведені у дослідженнях Програми СІГМА та ОЕСР, що мають такий вигляд:

- група «Юридична визначеність». Принципи: правової держави; верховенства права; надійності; передбачуваності; зв'язаності адміністрації

законом; недискримінації; пропорційності; доцільності (обґрунтованості); процедурної справедливості; своєчасності; професіоналізму тощо;

– група «Відкритість і прозорість». Принципи: відкритості на противагу секретності; прозорості на противагу дискретності; винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чії права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку із його прийняттям тощо;

– група «Відповідальність». Принципи: несення відповідальності органами публічної адміністрації; презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином; відшкодування шкоди органами публічної влади, заподіяної правам і законним інтересам громадян та інших осіб; формалізованих процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності; примату інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади, тощо;

– група «Ефективність і результативність». Принципи: ефективної адміністрації; ефективного та результативного виконання європейського законодавства та інші [122].

Аналіз джерел національного та міжнародного законодавства та наукових поглядів на принципи адміністративного права, дає підстави зробити висновок, що перед наукою адміністративного права нині постало винятково важливе завдання, пов'язане з виробленням оновленої системи принципів адміністративного права, які максимально повно узгоджувалися б із завданням сучасного адміністративного права покликанного забезпечити права і інтереси кожної особи. Її суть полягає в виробленні людиноцентристської ідеології, яка полягає в безперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів.

Вважаємо, що позитивним у цьому напрямку стало б запровадження

принципу захисту прав і законних інтересів особи, який на сьогодні є найслабкішою ланкою в правовому механізмі забезпечення прав. Цей принцип повинен запровадити новий підхід до ролі сучасного адміністративного права, яке повинно забезпечити ефективну охорону та захист прав і законних інтересів людини і громадянина, і вимагає принципово іншого підходу до розв'язання цієї проблеми.

Регулююча роль адміністративного права повинна мати на меті забезпечити збалансування взаємних прав, обов'язків держави і громадянина у зазначених відносинах, а також встановлення процедури реалізації прав і законних інтересів людини і громадянина, повноважень і юридичної відповідальності сторін публічно-правових відносин.

РОЗДІЛ 2

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

2.1. Місце та роль правових гарантій держави у механізмі забезпечення та реалізації прав і законних інтересів людини і громадянина

Правові гарантії в реалізації прав та інтересів людини і громадянина в нашій державі достатньо широко відображені у статтях Конституції України. Саме, Конституція України та чинне законодавство закріплюють за державою правові гарантії, зокрема, в розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» закріплено широкий спектр прав і свобод людини та громадянина, а також загальні принципи та положення, які ставлять за мету визначити зміст гарантій і механізмів їх реалізації. В умовах розвитку демократії, додержання прав і свобод людини створення належної та ефективної національної системи охорони та захисту прав інтересу людини і громадянина стає одним з головних завдань держави.

Ця конституційна формула означає підпорядкування усіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації та захисту прав людини, їх (прав) пріоритетність перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [39, с. 8].

Відображаючи сутність і дух Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р., крім інших прав людини, частина 2 ст. 3 Конституції України визначає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Правова держава передбачає не лише правове закріплення демократичних прав і свобод людини й громадянина, а й наявність механізму, гарантій їх забезпечення. Адже права і інтереси особи оцінюються саме за реальними гарантіями держави.

У своїй Резолюції № 1346 (2003) [123], Парламентська Асамблея зробила висновок, що хоча Україна досягла значного прогресу в

законодавчій сфері з часу схвалення Резолюції № 1262 (2001) [124], країна ще не виконала всі обов'язки та зобов'язання, які вона взяла на себе при вступі в Раду Європи, і що верховенство права в багатьох сферах ще не повністю досягнуте.

З приєднанням у 1995 р. до Ради Європи Україна зобов'язалась дотримуватись обов'язків, що випливають із Статуту Ради Європи, а саме верховенства права та захисту прав людини і основоположних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією. Зокрема, Резолюцією Генеральної Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» [125]. Орієнтування України на міжнародні стандарти в галузі права людини, її вступ до Ради Європи покладають на державу зобов'язання, пов'язані, в першу чергу, з реальним забезпеченням проголошених Конституцією України прав і свобод. Але не можна не помічати, що нашому суспільству досі бракує повага до людини та її прав. Проблема гарантій та захисту прав і свобод людини й громадянина є надзвичайно складною у тому розумінні, що її вирішення передбачає значні фінансові витрати, належний стан законодавства, відповідний рівень роботи правоохоронних органів [126, с. 3–4].

Оскільки питання прав людини є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової співдружності. Забезпечення прав і свобод людини, їх практична реалізація є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави і суспільства в цілому [127, с. 84], події які відбулися у листопаді-грудні 2013 р., і особливо ці, що відбулися у лютому 2014 р. в Україні, свідчать, що «процес суспільної діяльності людини значною мірою залежить від обсягу прав і свобод, які визначають її соціальні можливості, характер життєдіяльності, систему зв'язків людей у суспільстві. Тому питання про права людини завжди були предметом політичної боротьби за володіння цими правами, розширення їх сфери та визначення становища людини у суспільстві. Саме боротьба за права людини стала каталізатором масштабних змін у суспільно-політичному

житті більшості країн світу, вела до нового осмислення ролі людини в її відносинах з іншими людьми, суспільством і державою» [128, с. 29].

У статті 22 Конституції України встановлене загальне правило, згідно з яким конституційні права і свободи гарантуються. Це означає, що вони не лише проголошуються, декларуються державою, а й мають реалізовуватися за допомогою відповідного механізму. У сучасному світі міра забезпеченості прав і свобод є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. В Україні на тлі глибоких соціально-економічних, політичних, ідеологічних та культурних перетворень створення належних умов для реального здійснення кожним своїх суб'єктивних прав виступає актуальною теоретичною і практичною проблемою. Конституція України створює широку юридичну основу для активізації діяльності щодо забезпечення правових гарантій прав людини та громадянина. Правові гарантії є специфічним засобом забезпечення, реалізації, охорони і захисту прав людини та громадянина. Правові гарантії – це передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини та громадянина [129, с. 553–555].

Відображаючи роль держави в реалізації прав і законних інтересів особи, слід погодитися з думкою, що для побудови демократичного суспільства та утвердження правової держави недостатньо лише задекларувати дотримання прав і свобод людини та громадянина. Політико-правові реалії сьогодення переконують у необхідності створення дієвих юридичних механізмів, які дозволять окремим особам, різним соціальним групам, громадянському суспільству загалом повною мірою реалізувати свої конституційні права і свободи. Потрібно здійснювати усі можливі нормативно-правові та організаційно-правові заходи щодо створення належних умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод, визначених конституцією України [127, с. 88–89].

Характерною рисою особистісних прав і свобод людини і громадянина є те, що людина, як суб'єкт правовідносин постійно перебуває у правовому полі, регламентованому державою, а тому держава не може відмовитися від

гарантування таких прав. Важливою гарантією прав особи на правову допомогу, порядок реалізації цього права, підстав та порядку надання безоплатної правової допомоги та надання державних гарантій щодо надання безоплатної правової допомоги, повинен відігравати прийнятий 12 червня 2011 р. Закон України « Про безоплатну правову допомогу» [130].

У цьому Законі безоплатна первинна правова допомога охоплюватиме такі види правових послуг, як надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, складання заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім процесуальних), надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації. Вторинна безоплатна правова допомога включає захист від обвинувачення; здійснення представництва інтересів осіб в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складання документів процесуального характеру. Також необхідно наголосити на поетапності набрання чинності цього Закону.

Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги з 1 січня 2013 р. забезпечують надання правової допомоги особам, зазначеним у пунктах 3–7 частини першої статті 14 цього Закону:

- особи, до яких застосовано адміністративне затримання;
- особи, до яких застосовано адміністративний арешт;
- підозрювані у вчиненні злочину особи, які затримані органами дізнання та слідства;
- особи, у справах яких відповідно до положень Кримінально-процесуального кодексу України, участь адвоката є обов'язковою.

Надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, зазначеним у пунктах 1, 2, 8–12 частини першої статті 14 цього Закону, забезпечуються поетапно починаючи з 1 січня 2014 року:

- малозабезпечені особи дохід сімей, яких нижче прожиткового мінімуму;
- діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування;
- особи, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців»;

– ветерани війни та особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», особи, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, особи, які належать до числа жертв нацистських переслідувань;

– особи, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи;

– особи, щодо яких суд розглядає справу про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку;

– особи, реабілітовані відповідно до законодавства України.

З 1 січня 2017 р. безплатна вторинна правова допомога повина надаватися в повному обсязі всім категоріям осіб, передбаченим статтею 14 цього Закону.

Як нами уже зазначалося, важливим фактором захисту прав і інтересів особи виступає інститут адвокатури. Основним завданнями якого є здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги громадянам на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому новим Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. [131].

Беручи до уваги перспективні положення закону, зауважимо, що враховуючи сьогоденні реалії, закон не в повній мірі враховує біженців нашої держави, учасників АТО та членів їх сімей. Бажано, щоб безплатна вторинна правова допомога надаватися в повному обсязі вказаним особам. У цьому питанні важливим фактором захисту прав і інтересів особи повинні виступати громадські об'єднання юристів та інститут адвокатури [132, с. 43].

Основними напрямками реформування адвокатури відповідно до є удосконалення загальних засад адвокатської діяльності та діяльності адвокатури України. Організація та діяльність адвокатури України здійснюється на принципах: верховенства права, законності, гуманізму, демократизму, добровільності, незалежності та самоврядності. При цьому,

гарантується незалежність адвокатури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Обов'язок із створення належних умов діяльності адвокатури та забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності покладається на державу.

Законом урегульовано й питання щодо направлення адвокатом адвокатського запиту: визначено коло питань та адресатів, стосовно яких може складатися та надсилатися адвокатський запит. Запроваджено обов'язковість вимог адвокатського запиту щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, об'єднань громадян. У проекті також встановлено строк надання відповіді на адвокатський запит та адміністративну відповідальність за відмову в наданні інформації на адвокатський запит, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності.

Важливу роль правових гарантій держави у механізмі забезпечення та реалізації прав і інтересів особи відіграють й інші законодавчі акти. Зокрема, ці, що прийняті в останній час. Зокрема це Закони України: «Про адміністративні послуги» [43]; «Про громадські об'єднання» [81] та інші.

Державні гарантії регламентовані й багатьма міжнародними правовими актами. Так, в ст. 6 Європейської Конвенції про захист прав та основоположних основних свобод людини визначено, що «кожна людина має право на справедливий і відкритий розгляд впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, створеним відповідно до закону» [133].

Водночас державні гарантії прав і законних інтересів особи є взаємообумовленими, взаємоузгодженими, а відтак і взаємопов'язаними між собою. Одним із способів забезпечення гарантій прав і свободи інтересу особи, у тому числі й того, що є предметом нашого дослідження, являються державні гарантії.

У юридичній науковій літературі існують різні класифікації гарантій. Наприклад, пропонується декілька підстав їх класифікації. Вони поділяються за

призначенням і службовою роллю на гарантії реалізації й гарантії охорони (захисту) прав та свобод людини і громадянина [134, с. 18]. П. М. Рабінович поділяє гарантії прав і свобод на загальносоціальні та спеціальні. До загальносоціальних належать: економічні, політичні, духовно-ідеологічні. Спеціальні – це встановлені державою юридичні норми, які спрямовані на забезпечення прав людини, а також практична діяльність із застосування цих норм та правозастосовчі акти відповідних органів влади [135, с. 7–8].

В. Ф. Погорілко ділить гарантії на дві основні групи: загальносуспільні (загальносоціальні) та юридичні. Своєю чергою, поміж загальносуспільних гарантій учений розрізняє політичні, економічні, соціальні та духовні (культурні) гарантії, тобто відповідно до суспільних систем – політичної, економічної, соціальної, культурної (духовної), які склалися й функціонують у суспільстві [136, с. 41].

Сутність конкретних прав, які особа може мати відповідно до закону, на думку В. К. Колпакова, слід класифікувати на три групи: особисті, політичні та соціально-економічні [137, с. 193].

Система юридичних гарантій прав і свобод громадянина характеризується сукупністю взаємопов'язаних і взаємодіючих нормативно-правових та інституційно-організаційних засобів їх забезпечення. До гарантій також відносять розвиток суспільно-політичної активності громадян, формування в останніх свідомого ставлення до використання прав і свобод, виконання обов'язків; підвищення рівня їхньої правової культури; активізацію діяльності об'єднань громадян, які сприяють захисту прав, свобод та законних інтересів [138, с. 29].

До юридичних гарантій також належать правові процедури їх реалізації, право індивіда знати свої права й обов'язки, право на юридичну допомогу, в тому числі й безкоштовну, на судовий захист, оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної або моральної шкоди, завданої їх

незаконними рішеннями, діяльністю чи бездіяльністю, на встановлення юридичної відповідальності за порушення чи обмеження прав людини. Такими юридичними гарантіями виступає система специфічних юридичних конструкцій, як-от: презумпція невинуватості, неможливість зворотної дії закону, що встановлює або посилює юридичну відповідальність за правопорушення, неможливість бути двічі притягнутим до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення [139, с. 146].

Науковці також класифікують правові гарантії на об'єктивні й суб'єктивні, а за галузями права – на конституційно-правові, адміністративно-правові, кримінально-правові, цивільно-правові та інші.

Крім наведеного, в юридичній науці існують й інші підходи до класифікації гарантій прав і свобод людини та громадянина. Не применшуючи значення інших видів гарантій, розглянемо лише правові гарантії прав і інтересів людини і громадянина які і є предметом монографічного дослідження.

У суспільному житті реалізація прав і інтересів людини і громадянина забезпечується правовими гарантіями. Саме за допомогою правових засобів та способів реалізуються, охороняються, захищаються права і інтреси людини і громадянина гарантовані Конституції України. Залежно від рівня їх юридичного статусу правові гарантії поділяються на міжнародно-правові та національні, конституційні та галузеві. Так, міжнародно-правові гарантії встановлені в чинних міжнародних договорах, обов'язкових для України. Вони також є матеріальними (скажімо, можливість звернення до Європейського Суду з прав людини, з'явилась у громадян України після вступу України до Ради Європи і прийняття Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року».

Конституційні гарантії складаються із конституційних норм, в яких визначені повноваження відповідних органів публічної влади та посадових осіб щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, їх відповідальність. Передбачені інші засоби здійснення відповідних прав та свобод людини і

громадянина, а також спеціальні права, призначені для найбільш ефективної реалізації інших прав особи.

Як нами уже зазначалося, Конституцією України встановлене загальне правило, згідно з яким конституційні права і свободи гарантуються. Це означає, що вони не лише проголошуються, декларуються державою, а й мають реалізовуватися за допомогою відповідного механізму. Найбільш теоретично і практично значущим є поділ основних прав і свобод на: особисті, політичні, економічні, соціальні, екологічні, культурні. Розглянемо кожен із гарантованих конституційних прав і законних інтересів особи.

До особистих прав і інтересів Конституція України відносить: свобода світогляду (ст. 11); рівність перед законом (ст. 24); право на життя; повагу до гідності особи; право на свободу та особисту недоторканність; право на оскарження в суді своє затримання; гарантування на недоторканність житла; гарантування права на таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на не втручання в особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України; право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом; право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право на свободу світогляду і віросповідання (ст. ст. 27–35); право на шлюб, який ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка; рівність дітей у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним (ст. ст. 51–52); право на правову допомогу(ст. 29 і ст. 59).

Політичні: право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36); право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих

референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; право на мирно зібрання, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування; право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. ст. 38 – 40).

Економічні: право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується; право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; має право на відпочинок для тих хто працює (ст. ст. 41–45).

Соціальні: право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом; право на житло, шляхом створення державою умов, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду; право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло; право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. ст. 46–49).

Екологічні, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50).

Культурні: кожен має право на освіту; свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. ст. 53–54).

Наведена класифікація здійснюється на основі ознак тих сфер суспільних відносин, у яких основні права і інтереси особи реалізуються з найбільшою повнотою та ефективністю.

Інші правові гарантії реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина містяться в багатьох законах України, а також в інших нормативно-правових актах, і частково є загальними, а частково –галузевими.

Як уже зазначалося, важлива роль в державно-правовому механізмі забезпечення прав та інтересів особи надається юридичним гарантіям, тобто тим правовим засобам і способам, за допомогою яких в українському суспільстві забезпечується реалізація прав і інтересів особи та виконання ними своїх обов'язків. Водночас, в науковій юридичній літературі існують декілька наукових підходів до визначення поняття юридичних (правових) гарантій і про їх склад. Серед представників радянської правової науки одні автори вважають, що до юридичних гарантій необхідно віднести лише юридичні норми визначеного різновиду, так звані нормативно-правові засоби забезпечення законності [140, с. 237–239].

Інші, до складу юридичних гарантій, крім нормативно-правових засобів забезпечення законності, необхідно також ввести діяльність державних органів (зокрема і суспільних об'єднань), що регулюються цими нормами [141, с. 204–205].

Представники третьої точки зору вважають, що юридичні гарантії – це заснована на нормах права, діяльність державних органів і суспільних об'єднань [142, с. 83].

Серед сучасних поглядів на правові (юридичні) гарантії О. Ф. Фрицький зазначає, що правові гарантії – це надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості умовам, необхідним для того, щоб кожна людина могла скористатися особистими правами і свободами [143, с. 177].

Дещо іншої позиції дотримується російський науковець К. Б. Толкачов, який правові гарантії поділяє на гарантії реалізації і гарантії охорони (захисту). На його думку реалізація прав і свобод є неможливою без їхньої охорони, немає

такого права, яке не потребує охорони. Гарантії охорони, які є структурними елементами механізму забезпечення прав і свобод, є водночас гарантіями їхнього здійснення, тобто не можуть існувати за межами реалізації прав і свобод

[144, с. 108].

Вчений-адміністративіст С. Г. Стеценко виділяє такі види правових гарантій:

а) стан законодавства, його стабільність і відповідність розвитку відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки;

б) стан діяльності з попередження і припинення правопорушень, зокрема, заходів юридичної відповідальності; в) доступність і якість правосуддя;

г) ефективність контролю за реалізацією правових актів [145, с.195].

Із наведених правових (юридичних) гарантій, як на нашу думку найбільш виразною, є остання точка зору. Її обґрунтованість, насамперед зумовлюється станом законодавчого забезпечення таких гарантій, доступом до правосуддя, розвитком суспільних відносин. Забезпеченні фактичної реалізації правової гарантії здійснюється через ефективний контроль. І що важливо, автор розглядає правові гарантії й через призму обов'язків особи, застосування профілактичної діяльності, застосування заходів юридичної відповідальності у разі порушення особою своїх обов'язків.

Тобто, одним із видів правових гарантій виступає юридична відповідальність за невиконання чи неналежне виконання обов'язку додержуватися Конституції України та законів України. На думку В. А. Сапуна, шляхом додержання реалізуються юридичні обов'язки пасивного змісту, тобто обов'язки утримуватися від здійснення заборонених дій. «Дотримання заборон забезпечується охоронними правовими засобами, санкціями охоронних норм і інститутів, механізмом юридичної відповідальності» [146, с. 9].

Також точки зору дитримувався і Л. Д. Воеводін, який вважав, що найбільш суттєвим для обов'язків є відповідальність, яка є соціально-правовим фактором, чинником, який, з одного боку, зв'язує зобов'язаного суб'єкта

існуючим правопорядком, а з іншого – стимулює його активність, забезпечує неухильне виконання обов'язків [147, с. 141].

Проте, як стверджують інші науковці, юридичну відповідальність не можна ототожнювати з покаранням і пов'язувати безпосередньо з правопорушенням. Юридична відповідальність – перш за все особлива форма соціального зв'язку, ефективність дії якої полягає в особливому обов'язку людини терпіти негативні наслідки у випадку порушення вимог юридичної норми, джерелом якого є не безпосередньо порушення чи протиправний вчинок, а відповідний акт застосування юридичних норм [148, с. 22].

У цьому питанні слід погодитися з думкою В. Б. Авер'янова, що у змісті адміністративно-правового статусу людини перевага має надаватися визначенню не тільки її обов'язків перед державою, а й насамперед її прав, за забезпечення реалізації і захист яких держава несе відповідальність [149, с. 7].

Розглядаючи систему юридичних гарантій Н. В. Вітрук, розглядає їх через призму прав і обов'язків особи. Вчений поділяє їх на дві головні групи: гарантії реалізації прав і виконання обов'язків і гарантії їх охорони. До першої групи автор відносить: «закріплені законодавством: конкретизація меж (границь) прав, обов'язків і законних інтересів; юридичні факти, з якими пов'язується їх реалізація; процесуальні форми реалізації прав, обов'язків і законних інтересів, засоби заохочення і пільги для стимулювання правомірної ініціативної їх реалізації». До другої групи відносяться: засоби нагляду і контролю за правомірністю поведження суб'єктів права з метою виявлення суб'єктів правопорушень; з правового захисту, засоби юридичної відповідальності, запобіжного заходу й інші правоохоронні засоби; процесуальні форми охорони прав і обов'язків (включаючи форми застосування правоохоронних засобів); норм профілактики і попередження правопорушень [141, с. 207].

До недоліків такого підходу слід віднести те, що науковець в запропонованих правових гарантіях детально регламентуючи систему

правових гарантій особи, не конкретизує такий вид державно-правового механізму забезпечення права особи на судовий захист, а лише зазначає процесуальні форми реалізації таких прав.

Розглядаючи правові (юридичні) гарантії державно-правового механізму забезпечення прав і інтересів особи, як зазначає Є. В. Білозьоров, не можна не зазначити, що ефективність правових гарантій прав і свобод людини залежить від Основного Закону та чинних нормативно-правових актів, розвитку правових принципів, здійснення конституційного контролю, а також від того, як виконують приписи цих законів державні органи та громадські організації, покликані створювати умови для реалізації прав і дотримання обов'язків громадянами. Правові гарантії прав і свобод особи, які формуються у громадянському суспільстві, залежать від інститутів демократії, економічного становища держави, рівня правового виховання й культури населення, ефективного функціонування і взаємодії гілок державної влади [150, с. 27].

Конституція України, чинне вітчизняне законодавство та міжнародно-правові акти закріплюють за державою в особі компетентних державних органів функцію захисту прав і свобод громадян України, яка гарантує кожному право звертатися за захистом своїх порушених прав. Тому, як підкреслював у свій час І. Кант, право людини повинно вважатися священним, яких зусиль це не коштувало б державній владі [151, с. 185].

Не можна не звернути уваги на той факт, що в сучасних демократичних країнах посилення на переважну частину норм конституційного і адміністративного права містяться в загальнообов'язкових судових рішеннях із питань застосування законів та конституції. Правовою основою для визначення неконституційності змісту державних правових актів є доктрина належної правової процедури, під якою розуміється застосування судами права відповідно до встановлених і санкціонованих державою юридичних принципів та процедур для гарантування й захисту прав, свобод та обов'язків громадян [152, с. 55].

Наприклад, стаття 55 Конституції України передбачає: «Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань». Серед широкого кола засобів захисту прав і інтересів особи поширеними є звернення до правоохоронних та судових органів, які функціонують як механізм захисту прав і інтересів особи гарантованих статтею 8 Конституції України, яка гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України, норми якої є нормами прямої дії.

Багато науковців пов'язують дієвість охорони та захисту прав і інтересів особи із вступом до Ради Європи. На думку О. В. Соловйова вступ України до Ради Європи, з одного боку, став суттєвим кроком нашої держави в процесі європейської інтеграції, а з другого – засвідчив прийняття Україною на себе цілої низки міжнародно-правових зобов'язань, насамперед, щодо поваги та захисту прав людини. Чільне місце серед виконаних зобов'язань перед Радою Європи займає ратифікація Україною Конвенції про захист прав і основних свобод людини у 1997 р. з визнанням юрисдикції Європейського суду з прав людини [153, с. 71].

Проте, слід погодитися з думкою, що для реалізації людиною своїх основних прав і свобод недостатньо проголосити їх на конституційному і законодавчому рівнях. Необхідним є реальний механізм забезпечення їх реальне існування, що особливо важливо для такої форми реалізації прав і свобод, як їх використання [154, с. 5].

Така реалізація наданих державою правових гарантій неможлива без державно-правового механізму забезпечення таких гарантій.

У науковій літературі термін «забезпечення» має досить широке значення: створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти когось, що-небудь від небезпеки [155, с. 129].

Під терміном «забезпечення» П. М. Рабінович розуміє діяльність із створення умов для здійснення прав і свобод людини, яка охоплює: сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу на формування їх

загальносоціальних гарантій); охорону прав і свобод людини (шляхом уживання заходів, зокрема, юридичних, для запобігання та профілактики правопорушень прав і свобод особи); захист прав і свобод особи (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності) [135, с. 9].

У свою чергу категорія «механізм» визначається як внутрішня будова, система чого-небудь, сукупність станів і процесів, із яких складається повне фізичне, хімічне чи інше явище.

На думку Л. Б. Тіунової, механізм – це високоорганізована система, що має свою структуру [156, с. 12–13]. Тоді як Я. О. Мотовиловкер категорію «механізм» тлумачить як систему правових засобів, мета яких – захист прав людини [157, с. 54].

Тобто, правовий механізм охорони та захисту прав і законних інтересів людини і громадянина ґрунтується на встановленій системі правових засобів.

Одною із складових державно-правового механізму забезпечення правових гарантій є право. Яке на думку відатного теоретика С. С. Алексеєва обумовлене природою людини та суспільства, що виражає свободу особистості, система регулювання суспільних відносин, якій притаманні нормативність, формальна визначеність в офіційних джерелах та забезпеченість можливістю державного примусу [158, с. 195]. У той же час такий правовий механізм потребує правового забезпечення.

У юридичній правовій науці не має єдиного підходу до визначення механізму забезпечення прав і свобод особи. Термін «забезпечення» має досить широке значення, що трактується: як створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що- небудь від небезпеки [159, с. 85]. М. Д. Савенко, основу механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина становлять правові принципи, норми (юридичні гарантії), а також умови і вимоги діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадян, які в сукупності забезпечують дотримання, реалізацію і захист прав та свобод громадян. Є думка, що це

система взаємопов'язаних конституційних норм, які закріплюють основні права та свободи громадян і встановлюють гарантії їх реалізації, а також систему органів державної влади, місцевого самоврядування, інших інституцій держави, які забезпечують, охороняють і захищають основні права та свободи громадян [160, с. 74].

Важливу роль у створенні громадянського суспільства відіграє адміністративне право. Оскільки конституція України вимагає переходу від ідеології панування держави над людиною до ідеології – служіння держави інтересам людини, то ця ідеологія має пройти червоною ниткою у змісті адміністративного права.

Для цього у визначенні сутності адміністративного права, поряд з його традиційною «управлінською» характеристикою (котра, і це не слід забувати, залишається важливою), провідне місце повинна зайняти його характеристика як галузі, що встановлює правові засади:

- по-перше, якого повнішої реалізації у сфері публічно-правових відносин прав і свобод людини;
- по-друге, дійого захисту цих прав і свобод у разі їх порушення з боку державних органів, їх посадових осіб [39, с. 9].

Сучасний стан гарантованості прав і інтересів людини і громадянина в нашій державі, потребують критичного аналізу, результатом якого мають бути пропозиції з удосконалення системи адміністративно-правових гарантій та розв'язання існуючих у цій сфері проблем. Соціальні, політичні, правові, економічні зміни, що відбуваються в останні роки в Україні, диктують потребу у нових поглядах на вирішення проблемних питань адміністративно-правових способів забезпечення прав та інтересів особи за сучасних умов.

Як стверджує Ю. П. Битяк, предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави [38, с. 25]. Тобто, для реалізації конституційно закріплених прав і

інтересів особи необхідно мати налагоджений адміністративно-правовий механізм забезпечення цих прав.

Ю. П. Битяк такі відносини пов'язує із діяльністю:

- органів виконавчої влади;
- внутрішньо організаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій;
- управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; здійснення іншими недержавними суб'єктами дерегованих повноважень органів виконавчої влади;
- здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства [38, с. 25–26].

На думку І. О. Ієрусалимова, механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина представляє систему засобів, які є елементами, складовими впливу цієї галузі права на суспільні відносини та встановлювані її нормами гарантії реалізації цих прав [161, с.193].

Проте, наведене визначення є дещо спрощеним і не розкриває сутності зумовлених глибинними зв'язками й тенденціями ролі адміністративного права в правовому забезпечення прав і інтересів людини і громадянина.

Як зазначає В. В. Галуцько в науці адміністративного права під адміністративно-правовим регулюванням розуміється цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Механізм адміністративно-правового регулювання дозволяє охопити весь процес адміністративно-правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів. Виділяють змістовну та формальну ознаки механізму правового регулювання.

Змістовна ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей відноситься обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права:

- 1) попередити протиправне посягання на права свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб;
- 2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав свобод і публічних законних інтересів третіх осіб;
- 3) прискікти порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- 4) прийняти всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб;
- 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншого типу юридичної відповідальності.

У свою чергу різноманітні засоби адміністративного права, що є інструментами правового впливу на поведінку об'єктів управління, використовуються з метою реалізації зазначеного цілепокладання, визначають зміст формальної ознаки адміністративно-правового регулювання власності.

До складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносяться:

- 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерело права;
- 2) публічну адміністрацію;
- 3) принципи діяльності публічної адміністрації;
- 4) індивідуальні акти публічної адміністрації;
- 5) адміністративно-правові відносини;
- 6) форми адміністративного права;
- 7) тлумачення норм адміністративного права;
- 8) методи адміністративного права;
- 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм [162, с. 87– 97].

На думку найбільш повно зміст механізму адміністративно-правового регулювання розкриває Т. О. Коломоєць. На її думку, під механізм адміністративно-правового регулювання слід розуміти сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [163, с. 23].

В механізмі адміністративно-правового регулювання вчена виокремлює дві складові:

- органічні (ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм та функціональні складові);
- функціональні (ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, які не є обов'язковими його елементами) [163, с. 24].

До органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання належать:

1. Норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання суспільних відносин.
2. Акти реалізації норм права – процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права.
3. Правові відносини – вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права.

Функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання, за Т. О. Коломоєць, є: юридичний факт; правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання; законність; акти тлумачення норм права; акти застосування норм права [163, с. 68].

На підставі аналізу Конституції, законів України та міжнародно-правових актів ратифікованих Верховою Радою України встановлено, що правові гарантії прав і інтересів людини і громадянина є сукупністю конституційних, законодавчих і міжнародних норм, які встановлюють і

гарантують охорону та захист прав і законних інтересів особи і, які є обов'язковими для органів публічної влади, їх посадових і службових осіб.

За змістом та видами гарантії прав та законних інтересів людини і громадянина поділяються на загальні та спеціальні. До загальних гарантій належать економічні, політичні, соціальні, ідеологічні та культурні гарантії, а до спеціальних – правові гарантії прав і свобод людини і громадянина. Роль і значення правових гарантій визначається тим, що вони створюють необхідні юридичні умови для перетворення закріплених у Конституції України, інших законах та міжнародних правових актах прав і свобод особи в реальну дійсність.

Реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина неможлива без покладених на неї обов'язків, взаємозалежних між собою і, які необхідно розглядати у тісному взаємозв'язку. Правові гарантії спрямовані на реалізацію та усунення перешкод для нормального здійснення прав і обов'язків особи, оскільки не буває прав без обов'язків, як і обов'язків без прав, які у своїй сукупності можуть створити надійні і реальні правові гарантії прав і законних інтересів людини і громадянина.

Під правовими гарантіями держави в охороні і захисту прав і законних інтересів людини і громадянина слід розуміти систему правових норм і принципів, які полягають у створенні відповідних механізмів і процедур реалізації особою суб'єктивного права та похідних від нього свобод закріплених Конституцією і законами України та міжнародно-правовими актами.

Суттєве місце в міжгалузевому механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина посідає адміністративне право, нормами якого визначаються межі належної поведінки органів публічної влади, їх посадових осіб та громадян сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави. За допомогою адміністративно-правових норм зазначені суб'єкти наділяються не тільки певними повноваженнями, але й встановленими гарантіями реалізації прав і виконання обов'язків.

Реалізуючи свої права і інтереси, а також виконуючи обов'язки у сфері виконавчої влади, громадяни вступають у відносини з конкретними органами публічної влади, які, залежно від функціонувальних повноважень, впливають на реалізацію адміністративно-правового статусу громадян. Одним з основних завдань механізму адміністративно-правового регулювання прав інтересів особи, являється охорона та захист прав і законних інтересів особи, відновлення порушених прав, а також формування загальної та правової культури в суспільстві та правосвідомості громадян.

2.2 Захист прав і законних інтересів людини і громадянина в органах публічної влади

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. У зв'язку з цим важливого значення набуває такий напрям забезпечення реалізації таких прав, як дієва їх охорона та захисту у разі порушення прав та інтересів людини і громадянина. Чинне вітчизняне законодавство для практичної реалізації громадянами наданого їм Конституцією України передбачає право особи на звернення до органів публічної влади у разі порушених чи оспорюваних прав, дії чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Конституція України закріпила основу принципово нового погляду на суспільне призначення адміністративного права, його якісно нову роль у регулюванні відносин між державою і громадянами.

За своїм глибинним призначенням, як зазначав В. Б. Авер'янов, адміністративно-правовий захист прав особи служить надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття захист прав людини з риторики в реальність. Важливою ознакою доступності цього способу захисту є його «собівартість» (розмір витрат – від моральних засобів до витрачених зусиль і часу). Проте адміністративно-правовий захист стане насправді «економічним» за умови перегляду пануючих у цій сфері концепцій та процесуального законодавства. Власне адміністративний порядок

захисту прав і свобод громадян визначається не характером охоронюваних прав, а колом державних органів, які здійснюють цей захист, та змістом норм, що регулюють процес їх правозахисної діяльності. Адміністративному праву належить важлива роль у захисті особи від неправомірних і недоцільних дій суб'єктів влади та органів місцевого самоврядування, – адже у взаємовідносинах з цими суб'єктами найбільш конкретно виявляється адміністративно-правовий статус громадян [96, с.10].

Правове осмислення сучасних закономірностей розвитку суспільних відносин спонукає до нового розуміння ролі адміністративного права та зв'язків між державою і громадянином. Новий погляд на сутність адміністративного права у демократичному суспільстві полягає не в пануванні держави над людиною, а в служінні держави інтересам особи. Водночас ми не повинні забувати, що зміст адміністративно-правового статусу фізичної особи, становить комплекс не тільки прав, але і обов'язків.

Як зазначають О. М. Бандурка і М. М. Тищенко, рівень дотримання режиму законності в державі прямо залежить від участі законослухняних громадян. З іншого боку, не можна не погодитися з тим, що наявність великої кількості скарг на дії працівників виконавчого апарата є тривожним сигналом, який свідчить про те, що слід негайно вжити заходів щодо поліпшення його роботи. Одним із найважливіших напрямів зміцнення правопорядку є вдосконалювання чинного законодавства, і насамперед адміністративно-процесуальних норм, що регламентують можливість здійснення й захисту суб'єктивних прав і свобод громадян [164, с. 288].

Звичайно, у демократичній правовій державі кожне право особи, закріплене будь-яким актом держави, забезпечується всією повнотою влади, причому право, закон охороняють і такі інтереси кожної особи та громадянина, які прямо не передбачені законодавством, але впливають з духу законів та інтересів держави або їм не суперечать. Отже, законними можна вважати не лише права, закріплені в законі чи іншому нормативному акті. В адміністративно правовому порядку охороняються різні життєво важливі

інтереси кожної особи, які через свою численність не завжди спеціально обумовлені в актах державних органів. Це так звані законні інтереси громадян. Йдеться про інтереси особи, здійснення яких не забороняється, а навпаки, заохочується, стимулюється, а в разі першкод в їх реалізації – охороняються і захищаються державою (зокрема, врахування важливих інтересів хворого під час надання медичної допомоги) [165, с. 240].

Держава, закріплюючи в законодавстві досягнутий рівень прав і свобод людини, взяла на себе відповідальність за забезпечення не тільки рівних умов реалізації конституційних прав і свобод, але й гарантований захист прав та інтересів особи у разі їх порушення. Необхідно зазначити, що громадяни і юридичні особи можуть звертатися безпосередньо до органів публічної влади не тільки у разі порушення їх прав та інтересів третіми особами, але й у разі порушення цих прав безпосередньо органами публічної влади та їх посадовими особами.

Однією з форм захисту прав і законних інтересів особи у відносинах із органами публічної влади є інститут адміністративного оскарження, тобто оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими у системі ієрархічного підпорядкування. Інститут адміністративного оскарження, як в доктрині адміністративного права, так і в правозастосовній діяльності постійно перебуває в полі зору науковців та практиків. З точки зору адміністративної процедури, адміністративне оскарження можна розглядати як один з видів адміністративної процедури або як її факультативну стадію.

Подання скарги до відповідного органу, посадової особи не перешкоджає оскарженню в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Не применшуючи значення судового захисту прав особи, варто все ж зазначити про важливість використання інституту адміністративного оскарження, який виступає додатковою гарантією захисту прав та інтересів особи.

Перш за все, таке право гарантовано статтею 40 Конституції України, відповідно до якої усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Реалізація суб'єктивних прав особи на захист впливають як із загального законодавства, так і закріплюються законами Верховної Ради України, Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України тощо. Особливо слід відзначити Закон України «Про звернення громадян» [166], який регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Цей Закон забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. У свою чергу прийнятий у 2012 р Закон України «Про громадські об'єднання» урегулював правові та організаційні основи реалізації конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації [81].

Важливою складовою захисту прав і інтересів особи в органах публічної влади став Указ 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 [167] в якому звертається увагу, зокрема, щодо:

– недопущення надання неоднозначних, необґрунтованих або неповних відповідей за зверненнями громадян, із порушенням строків,

установлених законодавством, безпідставної передачі розгляду звернень іншим органам;

– викоренення практики визнання заяв чи скарг необґрунтованими без роз'яснення заявникам порядку оскарження прийнятих за ними рішень;

– створення умов для участі заявників у перевірці поданих ними заяв чи скарг, надання можливості знайомитися з матеріалами перевірок відповідних звернень;

– приділення особливої уваги вирішенню проблем, з якими звертаються ветерани війни та праці, інваліди, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, багатодітні сім'ї, одинокі матері та інші громадяни, які потребують соціального захисту та підтримки;

– запровадження постійного контролю за організацією роботи посадових та службових осіб зі зверненнями громадян;

– з'ясування причин, що породжують повторні звернення громадян, систематичного аналізу випадків безпідставної відмови в задоволенні законних вимог заявників, проявів упередженості, халатності та формалізму при розгляді звернень;

– вжиття заходів для поновлення прав і свобод громадян, порушених унаслідок недодержання вимог законодавства про звернення громадян, притягнення винних осіб у встановленому порядку до відповідальності, в тому числі до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків щодо розгляду звернень громадян;

– забезпечення створення та функціонування гарячих ліній і телефонів довіри, проведення широкої роз'яснювальної роботи з питань реалізації громадянами права на звернення та особистий прийом.

Наведене свідчить про незадовільний стан забезпечення реалізації та гарантування закріплених Конституцією України права на звернення особи до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, права на

участь в управлінні державними справами, а також підвищення ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування зі зверненнями громадян.

Незважаючи на незадовільний стан захисту прав і законних інтересів особи в адміністративному порядку, окремі дослідники продовжують розглядати ці питання в основному посилаючись на Закон України «Про звернення громадян» та відповідні інструкції міністерств. Наприклад, в дисертаційному дослідженні О. В. Славної, один із підрозділів роботи називається «Розгляд звернень громадян в адміністративному порядку як засіб забезпечення прав і свобод людини і громадянина» [168, с. 96–110].

Нашу думку в цьому питанні слід виходити не тільки із норм цього закону, але й інших нормативно-правових актів, в тому числі й міжнародних. На сьогодні органи публічної влади не в змозі забезпечити належний стан охорони та захисту прав і законних інтересів особи. Особливо це стосується податкових органів. Так, на практиці, ті платники податків, які будь-як оскаржували податкові повідомлення рішення у адміністративному порядку знають, що у 99% випадків таке оскарження закінчується нічим. Зазвичай податковий орган вищого рівня повністю підтримує податкову інспекцію, яка прийняла повідомлення про податкове рішення [169]. І таких прикладів можна навести багато. Про це свідчить й лист Вищого спеціалізованого суду України «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення у цивільній справі» від 28 січня 2013 р. № 24–152/0/4–13[170].

У відносинах між органом публічної влади і особою з приводу захисту прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному порядку існують певні передумови. Тобто, для того, щоб звернутися до відповідного органу публічної влади, повинні настати певні передумови виникнення правових відносин між особою і відповідним органом (посадовою особою).

У теорії права вирізняють два види передумов:

1) матеріальні (загальні), у вузькому значенні – це певні інтереси або блага, що зв'язують суб'єктів права (не менше двох) як учасників правовідносин, у широкому значенні – система соціальних, економічних, політичних, ідеологічних обставин, що спричиняють об'єктивну необхідність у правовому регулюванні суспільних відносин; встановлення доцільних відносин між суб'єктами через надання їм юридичних прав, повноважень (посадовим особам), а також покладання юридичних обов'язків і відповідальності;

2) юридичні (спеціальні): норма права; правосуб'єктність (праводієздатність); юридичний факт (може розглядатися і як передумова правовідносин, і як їх структурний елемент).

Двом видам передумов виникнення правовідносин відповідають два види їх змісту:

1) матеріальний – реальні дії, пов'язані з використанням і здійсненням суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків; фактична поведінка (дія чи бездіяльність), яку правомочний може, а правозобов'язаний повинен здійснити;

2) юридичний – суб'єктивне юридичне право, повноваження, суб'єктивний юридичний обов'язок, юридична відповідальність [171].

Наведене в котрий раз доводить, що правовідносини не тільки взаємопов'язані з нормами права, але виникають і функціонують на їх основі. У теорії права норми права класифікують за різними критеріями: за суб'єктами правотворчості, за предметом правового регулювання, за юридичною силою, за функціями та ін. За характером норми класифікують на норми матеріального права, що визначають права та обов'язки суб'єктів у різноманітних сферах; та норми процесуального права, які визначають порядок дій суб'єктів у різноманітних сферах [172, с. 436].

З точки зору теорії права, підстави можна поділити на: регулятивні та охоронні; матеріальні й юридичні; матеріальні і процесуальні.

Законодавець, відповідно до ст. 4 Закону України «Про звернення громадян» до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені у сфері управлінської діяльності відносить такі:

- 1) порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- 2) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- 3) незаконно покладено на громадянина будь-які обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Вище наведені рішення, дії або бездіяльність органів публічної влади, як на нашу думку, складають матеріальну підставу адміністративного оскарження побудовану на юридичних фактах, що носять матеріально-правовий характер, і за наявності яких особа може стати суб'єктом адміністративного оскарження, звернувшись до органу публічної влади з відповідною скаргою.

У всіх трьох зазначених випадках йдеться про наявність публічно-правового спору, адже приватна особа вважає, що її права порушено відповідним органом публічної влади (його посадовою особою) у сфері його управлінської діяльності під час реалізації владних повноважень.

Однак, зауважаємо, що поряд з матеріальними підставами існують і процесуальні. Під процесуальними підставами розуміємо сукупність нормативно закріплених умов та обставин, необхідних для реалізації громадянами свого права на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади. До таких умов та обставин можна віднести: законодавчо закріплені вимоги до скарги, термін її подання, правосуб'єктність громадян та ін. Саме за єдності матеріальних та процесуальних підстав, громадянин може стати повноцінним суб'єктом адміністративного оскарження [173, с. 8–9].

До того ж, як зазначено в ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, що кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту

в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Важливе місце серед засобів адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів людини і громадянина належить органам державної влади. До системи державних органів України належать: законодавчий орган – Верховна Рада України; глава держави – Президент України; виконавчі органи, що поділяються на вищі Кабінет Міністрів України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства, державні служби України, місцеві (обласні й районні, міст Києва і Севастополя, районів у містах Києві й Севастополі державні адміністрації на чолі з головами цих адміністрацій та їхні відділи й управління, а також адміністрації державних підприємств і установ); виконкоми й голови сільських, селищних, міських (міст районного та обласного підпорядкування) рад у частині виконання державних повноважень, що були їм делеговані органами державної влади. Органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, тобто обласні й районні ради, а також органи місцевого самоврядування: міські, сільські, селищні ради та їхні виконавчі органи є самостійною системою об'єднань громадян у громадянському суспільстві.

Особливе місце в системі правової охорони та захисту прав і законних інтересів людини і громадянина належить органам прокуратури та судам. Судову систему України складають суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції. Однак зважаючи на особливу роль судової гілки влади у захисті прав та інтересів особи, дослідження питання діяльності суду у цій сфері суспільних відносин ми розглянемо у наступному підрозділі роботи. Що стосується ролі органів прокуратури, то Конституційний Суд України у рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 [174] у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» роз'яснює, що нагляд

за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами місцевого самоврядування покладено на прокуратуру України.

На протязі тривалого часу безпосереднім нормативно-правовим актом, який регулював порядок діяльності органів Прокуратури України був Закон України «Про Прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. [175]. Зважаючи, що цей Закон є занадто застарілим і не відповідав європейським юридичним та правовим нормам, 14 жовтня 2014 р. ВРУ було прийнят новий Закон України «Про прокуратуру» [176].

У той же час очевидним є те, що прокурорський нагляд має бути спрямований, насамперед, на захист прав і законних інтересів особи. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Проте, не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах,

пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора України або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді. Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Він зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень. Виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії.

У разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право:

1) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом;

2) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

Під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження:

1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);

2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;

3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;

4) брати участь у розгляді справи;

5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;

6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;

7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Водночас ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» встановлено особливості здійснення окремих форм представництва інтересів громадянина або держави в суді. До таких законодавець відносить:

1) право подання позовної заяви (заяви, подання) в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам;

2) право подання цивільного позову у кримінальному провадженні надається прокурору, який бере в ньому участь;

3) право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, першим заступникам та заступникам керівників регіональних прокуратур;

4) право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України в цивільній, адміністративній, господарській справі надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних прокуратур;

5) право подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України на судові рішення у кримінальній справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних прокуратур, їх першим заступникам та заступникам, крім випадків, коли йдеться про рішення у кримінальних провадженнях, розслідування в яких здійснювалося Національним антикорупційним бюро України, - у таких випадках відповідне право надається прокурору, який брав

участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи: керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першому заступнику та заступнику;

б) змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України має право прокурор, який її подав, або прокурор вищого рівня.

7) Повноваження прокурорів, передбачені цією статтею, здійснюються виключно на підставах та в межах, передбачених процесуальним законодавством.

Провідну роль в охороні прав і законних інтересів особи відіграють органи внутрішніх справ України. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України [177].

В межах своїх повноважень МВС України забезпечує формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. До структури МВС України численна кількість спеціальних підрозділів, серед яких одну із провідних ролей відіграє Національна поліція України. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації.

Обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції. У той же час, здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини, має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування.

Сьогодні діяльність поліції, яка ще перебуває в стадії реформування, постійно знаходиться в полі зору громадян, засобів масової інформація.

Сподіваємося, що на сучасному розвитку суспільства, розбудови державних інституцій, новостворена поліція буде спроможна забезпечити охорону прав і законні інтереси особи, а її діяльність буде відповідати принципам законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості. Дотримання яких є однією з головних умов створення демократичної, соціальної, правової держави.

Одним із завдань покладених на Службу безпеки України визначених законодавством є захист законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. Важливо зазначити, що у Законі України «Про Службу безпеки України», крім регламентованої діяльності співробітників СБУ, ця служба повинна охороняти і права особи. Так, відповідно до ст. 5 Закону діяльність СБУ здійснюється на основі дотримання прав і свобод людини. Органи і співробітники цієї служби повинні поважати гідність людини і виявляти до неї гуманне ставлення, не допускати розголошення відомостей про особисте життя людини [179].

У виняткових випадках з метою припинення та розкриття державних злочинів окремі права та свободи особи можуть бути тимчасово обмежені у порядку і межах, визначених Конституцією та законами України/

Неправомірне обмеження законних прав та свобод людини є неприпустимим і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством. Так, у разі порушення співробітниками СБУ при виконанні службових обов'язків прав чи свобод людини повинен вжити заходів до поновлення цих прав та свобод, відшкодування заподіяної моральної і матеріальної шкоди, притягнення винних до відповідальності.

Крім того, СБУ на вимогу громадян України, у місячний строк зобов'язана дати їм письмові пояснення з приводу обмеження їх прав чи свобод. Такі особи мають право оскаржити до суду неправомірні дії посадових (службових) осіб та органів СБУ. Хотілось би, щоб і в інших нормативно-правових актах, діяльність органів виконавчої влади теж була більш детально регламентована у відносинах із громадянами. Проте, ми не можемо це сказати про Міндоходів України, яке є правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України.

Відповідно до Положення про Державну фіскальну службу України, одним із основних завдань ДФС є реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а

також за наявності ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів [180].

Цілком усвідомлюємо, що відносини між громадянами і ДФС носять специфічний характер, водночас нам хотілось щоб новостворений центральний орган виконавчої влади був в першу чергу партнером у відносинах із громадянами, а вже потім «фіскалом». На жаль Положенням про Державну фіскальну службу України не передбачає наданням громадянам адміністративних послуг, як це було передбачено у втратившому силу Положенні Про Міністерство доходів і зборів України від 18 березня 2013 р., а тільки здійснює розгляд звернень громадян та юридичних осіб з питань, пов'язаних з діяльністю ДФС.

Реалізацію захисту прав і інтересів особи в адміністративному порядку певною мірою виконують й інші органи виконавчої влади.

Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України [181], Мін'юст України є одним із основних завдань органів юстиції у контексті захисту прав та інтересів особи є:

- здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги;
- забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України;
- сприяє розвитку надання юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян;
- бере участь у розробленні та розповсюдженні освітніх програм у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян;
- організовує розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних із діяльністю Мін'юсту, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які ним видаються;

– забезпечує підготовку документів та представництво інтересів держави в Європейському суді з прав людини під час розгляду справ про порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та звітує перед Комітетом міністрів Ради Європи про стан виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України.

Важливу роль в захисті прав і законних інтересів осіб відіграють й інші органи виконавчої влади, серед яких слід відзначити Міністерство соціальної політики України. Відповідно до Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 423 від 17 червня 2015 р., одними із основних завдань якого є забезпечення формування та реалізація державної політики:

– у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання гуманітарної допомоги, соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати;

– щодо соціального захисту, зокрема інвалідів, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», ветеранів праці, ветеранів військової служби, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій;

– координує діяльність центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального діалогу, з питань колективно-договірного регулювання трудових і соціально-економічних відносин, взаємодії з Національною тристоронньою соціально-економічною радою;

– розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо надання державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких не мають можливості їх утримувати або місце проживання чи перебування батьків яких невідоме, допомоги малозабезпеченим особам, які проживають разом з інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу, які за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребують постійного стороннього догляду, інвалідам, особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, іншим соціально вразливим верствам населення;

– організовує роботу з призначення та виплати передбаченої законодавством державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких не мають можливості їх утримувати або місце проживання батьків яких невідоме, допомоги малозабезпеченим особам, які проживають разом з інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу, які за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребують постійного стороннього догляду, інвалідам, особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, іншим соціально вразливим верствам населення, а також надання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги, компенсації шахтарям за оплату електроенергії, газу та центрального опалення житла;

– організовує і проводить роботу із соціальної підтримки та надання соціальних послуг молодим сім'ям, сім'ям (особам), які перебувають у складних життєвих обставинах, багатодітним сім'ям, сім'ям опікунів, піклувальників, прийомним сім'ям та дитячим будинкам сімейного типу,

особам з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування тощо [182].

В охороні прав і законних інтересів особи важливу роль повинні відігравати й державні адміністрації. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [183] на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, вирішують питання про захист прав та інтересів особи місцеві державні адміністрації. Зокрема, до відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Акцентуючи свою увагу на захисті прав і інтересах особи в адміністративному порядку, коли органи та їх посадові особи здійснюють у встановлений державою правий порядок охорону прав і законних інтересів особи, ми не повинні забувати, що нерідко й самі посадові особи можуть порушувати права і законні інтереси особи, зловживаючи довіреною їм владою, проявляючи бюрократизм і некомпетентність. Це може виявлятися у створенні перешкод у їх реалізації, або позбавленні (обмеженні) можливості користуватись певним соціальним благом тощо. Порушення законних інтересів особи може також виявлятися у покладанні на громадян не передбачених законом обов'язків. Отже, коли йдеться про захист прав і законних інтересів, маються на увазі не тільки прямо передбачені в правових актах права особи, але й її інтереси, які не суперечать інтересам держави, суспільства, інших громадян [165, с. 243].

Така незаконна, без належних підстав неправомірна діяльність посадових осіб органів публічної влади, спонукає громадян оскаржувати такі дії або бездіяльність, як адміністративному порядку так і в суді, кожен із яких має певні переваги та недоліки.

Відповідно до ст. 3 та ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», особа може звернутись з вимогою про захист прав та законних інтересів до вищого, у порядку підлеглості, органу або посадової особи. Наприклад,

відносини місцевих державних адміністрацій з громадянами регулюються ст. 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якого місцеві державні адміністрації покликані забезпечувати додержання прав і свобод громадян.

Закон надає широкі повноваження громадянам звертатися до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій. Посадові особи місцевих державних адміністрацій зобов'язані розглянути звернення громадян і не пізніше ніж у визначений законом термін прийняти рішення або дати обгрунтовану відповідь. Посадові особи проводять особистий прийом громадян у порядку, визначеному законом.

Рішення посадових осіб місцевих державних адміністрацій можуть бути оскаржені Президенту України, органу виконавчої влади вищого рівня, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або до суду.

Оскарження в адміністративному порядку до вищого органу публічної влади або посадової особи в багатьох випадках є достатнім правовим способом захисту прав та інтересів особи від неправомірних діянь посадових осіб органів влади. До його переваг звичайно відносять:

1) фінансову доступність – скарги, як один з видів звернень, за українським законодавством розглядають без стягнення плати (ст. 21 Закону «Про звернення громадян»);

2) оперативність розгляду – звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання, лише в окремих випадках – 45 днів (ст. 20 Закону «Про звернення громадян»);

3) можливість оскарження не лише законності, але й доцільності певного рішення, дії чи бездіяльності.

Остання з відзначених переваг значно розширює можливості як для особи в обгрунтуванні своєї скарги, так і для вищого органу публічної

адміністрації, який розглядає подану скаргу. Адже у певних випадках рішення, що оскаржується, може формально узгоджуватись із законом чи підзаконним нормативно-правовим актом, проте не відповідати цілям та принципам діяльності органу публічної адміністрації, заради досягнення яких і було створено відповідний орган чи його підсистему.

Водночас Л. Б. Сало, І. Я. Сенюта, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик вважають, що оскарження в адміністративному порядку не завжди може забезпечити належний захист прав і законних інтересів особи у публічно-правових спорах з органами публічної адміністрації. Це зумовлюється, передусім, загрозами впливу «неформальних» зв'язків у межах певного відомства або підсистеми органів на об'єктивність рішення, що приймається за скаргою, а також неправильним розумінням публічного інтересу. Адже не секрет, що в багатьох органах публічної адміністрації інтереси держави (місцевого самоврядування), а в гіршому випадку – відповідного відомства, при прийнятті рішень розглядають як визначальні. Не заперечуючи доцільності врахування інтересів держави та місцевого самоврядування, варто нагадати, що такий односторонній підхід суперечить закріпленому в статті 3 Закону України «Про державну службу» та статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» принципу пріоритету прав людини і громадянина [184, с. 21–22].

На думку вищезазначених науковців, виникнення таких ситуацій, які об'єктивно переростають у недолік аналізованого способу захисту, є достатньо ймовірним в Україні, однак його не варто переоцінювати. У багатьох випадках вищий орган публічної адміністрації або посадова особа, уповноважені розглядати скаргу, можуть бути фактично зацікавлені у виявленні недоліків роботи підпорядкованих структур та публічних службовців і, відповідно, зміні чи скасуванні їх рішень. Така ситуація може виникати як задля виконання формальних показників (зокрема, в частині боротьби з корупцією), так і майбутнього звільнення конкретних службовців та прийняття на ці місця інших осіб. Безперечно, що обидва приклади мають мінімум спільного з принципами

належного урядування (good administration) публічної адміністрації, однак на практиці можуть надати більших можливостей особі при захисті її прав і свобод в адміністративному порядку і фактично усунути названий вище недолік адміністративного оскарження [184, с. 23].

Ми вважаємо, що такий підхід до вирішення проблемних питань щодо захисту прав і законних інтересів особи у публічно-правових спорах з органами виконавчої влади є дещо спрощеним і не відповідає на головне питання щодо їх вирішення. Такий захист потребує чіткої правової регламентації умов, порядку та процедури здійснення охоронюваних прав і інтересів людини як громадянина, оскільки «у сучасному ускладненому процесами глобалізації світі більшість своїх прав (громадянських, соціальних, економічних, духовних тощо) особа може реалізувати лише за сприяння чи безпосередньої участі в цьому публічної влади (держави, місцевого самоврядування), і, навпаки, прагнучи бути вільною, вона намагається уникнути необґрунтованого впливу вказаного механізму суспільної організації, реалізуючи в правовому розумінні свободу. Однак зважаючи на існуючі труднощі в налагодженні діяльності апарату публічної влади, його переобтяженість комплексом нагальних проблем управління, перед багатьма фізичними та юридичними особами особливо гостро постає питання вибору способу забезпечення або захисту своїх гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод» [44, с. 35].

Наведене свідчить, що захист прав і інтересів особи в адміністративному порядку обумовлює необхідність максимально повної законодавчої регламентації процедури розгляду цих звернень громадян органами публічної влади та їх посадовими особами. Вирішення цього питання лежить в площині прийняття єдиного законодавчого акта. Таким законодавчим актом повинен був стати Адміністративно-процедурний кодекс України (реєстраційний №2789), проект якого розроблений Мін'юстом України і який був поданий КМУ на розгляд Верховної Ради України [185], однак Постановою Верховної Ради України, цей проект був направлений на повторне перше читання [186].

Як зазначається у висновку на проект Адміністративно-процедурного кодексу України [187] серед недоліків цього кодексу є те, що внаслідок застосування у законопроекті, що розглядається, надто узагальнених формулювань та недостатньої деталізації окремих процедур з'ясування справжнього змісту окремих його положень інколи викликає суттєві труднощі.

Даний недолік дає підстави для суперечливих інтерпретацій кола відносин, на які поширюється дія цього законопроекту. Адже, зі змісту частин першої та третьої ст. 1 у поєднанні з приписами п. 2 частини першої ст. 3 та ст. 62 проекту складається враження, що положеннями запропонованого нормативно-правового акту передбачається регулювати, крім іншого, порядок здійснення адміністративного провадження у випадках накладення адміністративними органами (їх посадовими особами) адміністративних стягнень, хоча в цілому дійти однозначного висновку стосовно того, що мається на увазі під справами щодо «виконання визначених законом обов'язків» особою, неможливо. Якщо виходити з того, що у даному випадку маються на увазі заходи щодо «корекції» поведінки особи при порушенні нею окремих дозволів, заборон, спеціальних режимів чи притягнення особи до відповідальності за вказані дії, то вважаємо за необхідне зазначити, що практичне перетворення в життя подібної пропозиції викликати суттєві труднощі і потребує суттєвого перегляду складу і меж законодавства про адміністративні правопорушення, чого у проекті не зроблено. З огляду на це вважаємо, що вказані положення проекту потребують суттєвого доопрацювання, принаймні з них має чітко випливати співвідношення норм запропонованого акту та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Крім того, викликає низку зауважень і передбачені у проекті окремі процедури адміністративного провадження.

Розроблений Міністерством юстиції України проект АПК України було доопрацьовано і виставлено для ознайомлення на сайті міністерства та винесено на громадське обговорення для надання пропозицій та зауважень. На

сьогодні доопрацьований проект Адміністративно-процедурного кодексу України зареєстровано в ВРУ (реєстраційний №11472 від 03.12.2012 р.) [188].

Аналіз проекту АПК України дає підстави зазначити, що при його розробці авторський колектив Мін'юсту України врахував висловлені зауваження, використав кращі здобутки сучасної адміністративної науки, норми та стандарти Ради Європи, що стало наслідком нового погляду на суспільне призначення основних інститутів адміністративного права України.

Одне із ключових місць у комплексному розумінні суті адміністративної процедури посідатимуть принципи, за якими вона здійснюватиметься. Стаття 6 проекту АПК до принципів адміністративної процедури відносить: верховенство права, законність, рівність учасників адміністративного провадження перед законом, використання повноважень з належною метою, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, пропорційність, гласність та відкритість, своєчасність та розумний строк, гарантування правового захисту тощо, які деталізовані в ст. ст. 7–21 Кодексу.

Ці принципи у Кодексі наповнені також конкретними механізмами через права та обов'язки учасників адміністративної процедури.

Проект АПК України надає широкі права особи у процесі адміністративного провадження. Так, ст. 26 встановлено, що особа у процесі адміністративного провадження має право:

- 1) отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, реалізації своїх прав і обов'язків;
- 2) брати участь в адміністративному провадженні особисто або через її представника у порядку, передбаченому цим Кодексом;
- 3) знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законами України, робити з неї виписки та копії, в тому числі з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, прийняті під час здійснення адміністративного провадження;

4) бути вислуханою з питань, що є предметом адміністративного провадження – надавати пояснення у письмовій, усній чи іншій формі, а також подавати докази, заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративного провадження; бути поінформованою про дату, час і місце слухання у справі в разі його проведення;

5) подавати відповідно до цього Кодексу клопотання про: відвід посадової або службової особи адміністративного органу, яка розглядає адміністративну справу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;

залучення до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи; витребування документів або відомостей; призначення експертизи; зупинення адміністративного провадження; поновлення адміністративного провадження; продовження строків адміністративного провадження;

6) користуватися послугами перекладача;

7) бути поінформованою про результати вирішення адміністративної справи, на отримання примірника адміністративного акта;

8) оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу.

Крім того, особа під час здійснення адміністративного провадження реалізує також інші права, передбачені АПК України.

Принципово новим є встановлення принципу презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення. Він полягає в тому, що ці дії і вимоги вважаються правомірними, поки інше не буде встановлено у зв'язку з розглядом та вирішенням індивідуальної адміністративної справи суб'єктом розгляду скарги – відповідним органом влади. Водночас обов'язок встановлення і з'ясування фактів і обставин справи за скаргою покладається на суб'єкта розгляду скарги і не може перекладатися на оскаржувача.

Главою 2 (ст. ст. 116–124) Кодексу визначається порядок виконання адміністративного акта, в тому числі примусового.

Таким чином, АПК України покликаний законодавчо визначити межі для адміністративного органу, змушуючи його чітко слідувати букві закону у своїй діяльності. Кодекс дозволить на законодавчому рівні захистити права і законні інтереси особи у відносинах з державою, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищить ефективність роботи органів публічної влади. Вважаємо, що прийняття АПК України стане радикальним кроком, спрямованим на впровадження нової ідеології функціонування органів влади і їх взаємовідносин із громадянами, забезпечить рівність осіб перед законом в адміністративному процесі, ефективність здійснення контролю, у тому числі судового, за діяльністю органів публічної влади.

Водночас аналіз законодавчого регулювання прав і законних інтересів особи у взаємовідносинах із органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами, дає підстави висловити думку, що монопольним правом забезпечення і реалізацією цих прав володіє держава.

Незважаючи на надані державою правові гарантії охорони і захисту прав і законних інтересів особи, відсутність Адміністративно-процедурного кодексу України є недоліком адміністративного законодавства.

З метою удосконалення охорони прав і законних інтересів особи підтримуємо думку про необхідність прийняття Верховною Радою України Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстраційний №11472 від 03.12.2012 р.).

2.3 Захист прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному суді

Під час життєдіяльності особи нерідко виникають ситуації, коли права і законні інтереси особи порушуються суб'єктами владних повноважень. У разі неможливості вирішення таких конфліктних (спірних) ситуацій в порядку адміністративного оскарження в органах публічної влади, особа отримала

конституційної гарантії на право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

На сьогоднішній день в нашій країні є широка нормативно-правова база для забезпечення гарантованих Конституцією України прав і законних інтересів особи. Одним із таких нормативно-правових актів є Кодекс адміністративного судочинства України, в якому знайшла своє законодавче закріплення гарантованих Конституцією України захист прав, свобод та інтересів особи.

Адміністративне судочинство є відносно новим інститутом українського права. Проїшовши нелегкий час становлення у липні 2005 р. було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України. Прийняття цього Кодексу ознаменувало запровадження нового способу судового захисту прав, свобод та законних інтересів особи від порушень з боку представників органів публічної влади.

Адміністративне судочинство є необхідним елементом державної системи забезпечення гарантій захист прав, свобод та законних інтересів особи. Його завдання визначене у ст. 2 КАС та полягає у захисті охороні прав і законних інтересів фізичних та 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Тому адміністративним судочинством можна вважати урегульований законом порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства, яке здійснюється відповідно до Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Складність захисту прав громадян, їх об'єднань, інтересів юридичних осіб у сфері публічних відносин пояснюється їхньою підпорядкованістю, підлеглистю у цих відносинах адміністрації – органам та посадовцям, які здійснюють управлінські функції і мають право приймати обов'язкові для них рішення. А тому надійність такого захисту повинна забезпечуватися розглядом адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – судом, перед яким громадянин і адміністрація є рівними [189, с. 17].

Як зазначають І. Б. Коліушка та Р. О. Куйбіда, досвід багатьох посттоталітарних країн показує, що адміністративна юстиція стає тим демократичним інститутом, який покликаний гарантувати захист прав людини державою в особі адміністративних судів від можливого свавілля та зловживань з боку її органів та чиновників. На жаль, неспроможність держави повністю втілити ці ідеї у життя засвідчує те, що Україна й досі не досягла належного рівня демократичного розвитку [190, с. 3].

У своїй більшості науковці розглядають державно-правовий механізм забезпечення правових гарантій прав і інтересів людини і громадянина через призму судового захисту, який виступає ключовим елементом всієї правової системи. А тому, у правовій державі необхідна наявність системи органів, які забезпечують реалізацію правосуддя, охорону прав і інтересів громадян, їх юридичну захищеність від свавілля держави або її посадових осіб. Зрозуміло, такий захист можливий виключно за тієї умови, що існує система повноважних та компетентних органів (яким властиві всі ознаки органів державної влади), які можуть виступати «арбітрами у спорах про право», що виникають як у самому суспільстві, так і в ході його взаємодії з державою. Ключовим елементом цієї системи виступають органи судової влади [191, с. 31].

У цьому контексті слід ще раз звернути увагу на Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод, що була ратифікована Україною 17 липня 1997 р., в якій наголошено на можливості оскарження дій або бездіяльності представників органів публічної влади [28].

Безумовно, значним поступом у цьому напрямку стало прийняття і впровадження в 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України [41], який посідає серед інших кодифікованих актів особливе місце, оскільки належить до основних законодавчих актів, що мають метою захист прав і законних інтересів особи від свавілля органів публічної влади.

Незважаючи на детальне закріплення правових гарантій держави в охороні та захисті прав і законних інтересів особи на справедливий суд як на міжнародному, так і на національному рівнях, його практична реалізація пов'язана із низкою фактичних перешкод. Це пов'язано з тим, що судова система будь-якої країни має певні граничні можливості щодо кількості справ і матеріалів, які вона фізично здатна опрацювати, забезпечивши при цьому всім зацікавленим суб'єктам стандарти справедливого, належного судочинства. Насамперед, звернемося до позиції суду з цього питання, який припускає низку обмежень права на справедливий суд. Загальновідомим є формулювання п. 2 ст. 10 Конвенції, у якій вказано, що здійснення права на вільне вираження поглядів може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [192, с. 340–359].

Загальними умовами обмеження прав особи, за логікою Конвенції, є законність і необхідність у демократичному суспільстві, які визначаються, виходячи зі співвідношення прав окремої особи й інтересів усього суспільства. Крім того ми погоджуємося з думкою, що право на справедливий суд не є абсолютним і може підлягати певним обмеженням за умови дотримання

декількох передумов. По-перше, не допускається встановлення жодних обмежень права особи на звернення до суду і, отже незаконним є встановлення винятків у юрисдикції суду в аспекті реалізації права особи на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів і посадових осіб держави, а також на захист порушених або оспорюваних прав особи або охоронюваного інтересу. По-друге, право особи на суд може бути замовлене дотриманням процесуальної форми, передбаченої для цього чинним законодавством, тобто не є обмеженням прав на суд передумови для звернення до суду. Одночасно порядок звернення до суду не повинен містити прихованих, фактичних обмежень для реалізації особою свого права [193, с. 238, с. 242].

Таким чином, гарантоване право на захист прав і законних інтересів особи повинно мати виникнення необхідних передумов. До таких ми відносимо:

- 1) наявність правового спір між особою та суб'єктом публічного управління;
- 2) наявність норми права, які встановлюють можливість звернення особи до суду, котра вважає свої права та інтереси є порушеними;
- 3) право на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції;
- 4) наявність механізму реалізації права особи на захист;
- 5) відповідальність держави в реалізації прав і законних інтересів особи.

Розглянемо кожне гарантоване право особи на захист його прав і законних інтересів.

1. Безпосереднім завданням адміністративної юстиції є вирішення адміністративно-правових спорів у сфері державної влади та управління.

Суспільні відносини, що виникають при здійсненні адміністративного судочинства є специфічними і полягають у захисті 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Відповідно до ст. 19 Конституції правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто, у разі невиконання, порушення покладених на посадову чи/або службову особу обов'язків, особа, яка вважає, що її права та інтереси порушені має право на судовий захист. «Особливістю даних відносин є те, що вони пов'язані із реалізацією прав і свобод та інтересів суб'єктів у сфері публічно-правових відносин і спрямовані на захист від порушень з боку публічної влади при здійсненні нею владних управлінських функцій» [42, с. 10].

2. Окрім загального конституційного права на судовий захист, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Зокрема, призначенням Кодексу адміністративного судочинства України є визначення повноважень адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Ст. 2 КАС України визначає, що 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 основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Норми законів України теж містять норми в яких передбачено, що особа має захистити своє право або інтерес. Наприклад, 2 пункті 10 частини другої ст. 16 ЦК України записано, що одним із способів захисту цивільних прав та інтересів може бути визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [58]. Іншим прикладом є норми ст. 529 Митного кодексу України, який передбачає порядок оскарження постанов у справах про порушення митних правил. Так, постанова митниці у справі про порушення митних правил може бути оскаржена до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, або до місцевого загального суду як адміністративного суду в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

Якщо постанова митниці одночасно оскаржується до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, та до суду і суд приймає адміністративний позов до розгляду, розгляд скарги центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, припиняється.

3. Важливою гарантією забезпечення прав і законних інтересів особи є правова норма, відповідно до якої ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена (частина друга ст. 6 КАС України). Суд повинен забезпечити можливість сторонам судового процесу брати участь у розгляді справи. Кожен, в тому числі іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України і мають право на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції в порядку, передбаченому КАС України.

4. Наявність механізму реалізації права особи на захист гарантується системою правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за допомогою яких здійснюються захист прав та законних інтересів громадян.

У положеннях статей 3, 21, 22, 55 Конституції України закріплено, що держава не тільки визнає основні права і свободи людини, але і вважає захист прав і свобод своїх громадян одним з основних напрямів діяльності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 55 Конституції права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Стаття 8 частина третя Конституції гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України, адже її норми є нормами прямої дії. Як зазначає О. Ф. Фрицький, практична реалізація конституційних прав і свобод забезпечується двома категоріями гарантій. Це, по-перше, загальні гарантії, які охоплюють усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на практичне здійснення прав і свобод громадян, на усунення можливих причин і перешкод щодо їх неповного або неналежного здійснення, на захист прав від порушень. По-друге, це спеціальні (юридичні) гарантії – правові засоби і способи, за допомогою яких реалізуються, охороняються, захищаються права і свободи громадян, усуваються порушення прав і свобод, поновлюються порушені права [194, с. 176].

Наведені норми Конституції свідчать, що суд в Україні виконує державну функцію захисту прав і законних інтересів громадян, при цьому права і свободи громадян є сенсом та змістом діяльності суду. Статею 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що для забезпечення справедливого та неупередженого розгляду справ у розумні строки, встановлені законом, в Україні діють суди першої, апеляційної, касаційної інстанцій і Верховний Суд України [62]. Законодавець надає кожному право на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку в суді будь-якої інстанції.

5. Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22) [53]. Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки застосування заходів публічно-правового характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання посадовими особами своїх обов'язків.

Одним із способів відповідальності держави перед людиною є відшкодування шкоди, заподіяної державними органами під час провадження своєї діяльності. Так, Цивільним кодексом України передбачено відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування (ст. 1173), відшкодування шкоди, завданої посадовою або службовою особою цих органів (ст. 1174), відшкодування шкоди, завданої цими органами у сфері нормотворчої діяльності (ст. 1175), а також відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду (ст. 1176) [58].

Водночас, слід погодитися з думкою, що на сьогодні у діяльності адміністративних судів є вагомі недоліки та помилки. Відтак, вимоги чинного законодавства, а також міжнародні критерії адміністративного процесу про всебічне, повне й об'єктивне дослідження обставин справи не завжди виконуються судами, допускаються помилки в застосуванні норм закону, а іноді і в оцінці доказів. Непоодинокі і випадки безпідставної відмови громадянам в їх праві на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [168, с. 118].

На проблемність питань в судовій гілці влади робиться наголос і в Рішенні Ради суддів України від 21 грудня 2012 р. В затвердженому «Стратегічному плані розвитку судової влади України на 2013–2015 роки» наголошується, що забезпечення незалежності суддів та самостійності

судової системи на державному, інституційному та індивідуальному рівні, захист від незаконного державного, приватного чи політичного впливу є першим і найважливішим питанням стратегії української судової влади задля забезпечення справедливого, прозорого, ефективного та якісного відправлення правосуддя, а також для завоювання поваги та довіри громадськості [195].

В Постанові Пленуму Вищого Адміністративного Суду України «Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2015 році» №1 від 5 лютого 2016 р. зазначається, що звітний період характеризується низкою реформ та законодавчих змін, які безпосередньо пов'язані з діяльністю адміністративних судів. Зокрема, адміністративні суди наділені новими повноваженнями під час вирішення податкових спорів; відбулася зміна порядку вирішення питання про допуск справи до провадження у Верховному Суді України та розширено повноваження Верховного Суду України щодо перегляду рішень Вищого адміністративного суду України. Також відбулася зміна порядку розгляду справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Продовжує існувати практика розгляду публічно-правових спорів різними судовими юрисдикціями, що порушує права осіб на розгляд спору належним судом. Ця обставина зумовлює необхідність внесення змін до законодавчих актів.

Кількість справ і матеріалів, що надійшли до окружних адміністративних судів і місцевих загальних судів як адміністративних судів у звітному періоді становила, 254745 таких документів. До окружних адміністративних судів у 2015 році надійшло 177530 справ і матеріалів. До місцевих загальних судів як адміністративних судів надійшло 77215 справ і матеріалів.

Порівняння статистичних показників 2014 та 2015 років свідчить про тенденцію до зменшення надходження справ і матеріалів до місцевих адміністративних судів.

Місцеві адміністративні суди у 2015 році розглянули 261653 справи і матеріали. Із них окружні адміністративні суди у звітному періоді розглянули 176259 справ і матеріалів, або 89 % загальної кількості справ і матеріалів, що перебували на розгляді в цих судах.

Середньомісячний показник надходження справ і матеріалів (56) фактично дорівнює показнику середньомісячного розгляду справ і матеріалів одним суддею окружного адміністративного суду (54).

Переважну більшість справ місцеві адміністративні суди розглянули з дотриманням встановлених законом строків.

Аналіз відсотка розгляду справ окружними адміністративними судами, який у Системі оцінки якості роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи (СОРС), затвердженій рішенням Ради суддів України від 2 квітня 2015 року № 28, який запропоновано використовувати як один із доцільних і об'єктивних показників оцінювання, свідчить, що 22 із 25 окружних адміністративних судів успішно працюють над розглядом справ.

Реагування вимагає ситуація в Окружному адміністративному суді міста Києва, в якому показник розгляду справ зменшився на 16 % (з 97 до 81 %) та спостерігається накопичення нерозглянутих справ.

Пленум Вищого адміністративного суду України звертає увагу, що вагомим чинником, який вплинув на показник оперативності розгляду справ, є закінчення повноважень у третини суддів окружних адміністративних судів та зволікання з призначенням таких суддів на посади безстроково.

До апеляційних адміністративних судів у звітному періоді надійшло 91553 справи за апеляційними скаргами і матеріали. Більшість рішень судів першої інстанції (170000) набрали законної сили після закінчення строку їх оскарження.

З урахуванням справ і матеріалів, не розглянутих на початок 2015 року, на розгляді апеляційних адміністративних судів перебували 116961 справа та матеріали.

Середній показник надходження справ і матеріалів до одного судді апеляційного адміністративного суду становив 39 справ та матеріалів.

Середньомісячна кількість ухвалених судових рішень одним суддею апеляційного адміністративного суду становила 43 судових рішення.

Пленум Вищого адміністративного суду України наголошує на позитивній тенденції роботи апеляційних адміністративних судів, у яких показник нерозглянутих справ і матеріалів, що перебували на розгляді у звітному періоді (11666), зменшився у 2 рази порівняно з аналогічним показником 2014 року (25498).

Упродовж 2015 року в апеляційному порядку розглянуто 105295 справ і матеріалів. Із них 104817 справ за апеляційними скаргами. За результатами розгляду у 23 % розглянутих справ рішення судів першої інстанції змінено чи скасовано. Зокрема, з 51000 переглянутих рішень окружних адміністративних судів змінено чи скасовано 24 %.

Найменше змінено чи скасовано рішень Запорізького окружного адміністративного суду (18 %).

Найбільша частина змінених чи скасованих судових рішень у загальній кількості переглянутих в апеляційному порядку – в Одеському окружному адміністративному суді (29 %), в апеляційному порядку змінено чи скасовано майже кожне четверте рішення цього суду.

До Вищого адміністративного суду України у звітному періоді надійшло 57309 справ і матеріалів, з яких 54819 касаційних скарг і справ.

З урахуванням не розглянутих на початок звітного періоду справ у Вищому адміністративному суді України перебувало 93727 справ і матеріалів.

Упродовж 2015 року судді Вищого адміністративного суду України ухвалили 64767 судових рішень, якими завершено розгляд справ і матеріалів.

Згідно зі статистичними даними показник розгляду справ і матеріалів перевищив показник надходження, що свідчить про сталу тенденцію до зменшення кількості справ і матеріалів, що очікують розгляду.

У звітному періоді Вищий адміністративний суд України розглянув 61992 касаційних скарги та справи, але залишки нерозглянутих справ залишаються значними.

Пленум Вищого адміністративного суду України зазначає про значне зменшення кількості касаційних скарг, які надійшли до Вищого адміністративного суду України у 2010-2013 роках, що є результатом проведеної судовими палатами Вищого адміністративного суду України роботи на виконання постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 року № 13.

До одного судді Вищого адміністративного суду України щомісяця в середньому надходило по 101 справі і матеріалах.

Середньомісячна кількість ухвалених судових рішень одним суддею Вищого адміністративного суду України, якими закінчено розгляд справ і матеріалів, становила 100 судових рішень.

У касаційному порядку по суті розглянуто 27358 справ, у тому числі здійснено перегляд судових рішень у 26594 справах.

У звітному періоді в загальній кількості розглянутих справ по суті 17773 судових рішення, або 67 % переглянутих судових рішень, залишено без змін та 8749 судових рішень, або 33 %, змінено чи скасовано. У 2014 році такі показники становили відповідно 25721 одиницю (75 %) та 8802 судових рішення (25 %). Таким чином, у досліджуваному періоді на 8 % збільшилася частина судових рішень, якими змінено або скасовано рішення судів першої чи апеляційної інстанції.

За результатами касаційного перегляду судових рішень апеляційних адміністративних судів у звітному періоді Вищий адміністративний суд України змінив чи скасував кожне друге рішення апеляційних адміністративних судів про зміну або скасування рішення суду першої інстанції та ухвал апеляційних судів щодо вирішення процесуальних питань.

Пленум Вищого адміністративного суду України наголошує на непоодиноких випадках неправильного застосування апеляційними

адміністративними судами норм матеріального права та помилкового скасування рішень судів першої інстанції, зокрема, у справах про оподаткування доходів, отриманих платником єдиного податку з порушенням умов перебування на спрощеній системі оподаткування, а також у справах про стягнення адміністративно-господарських санкцій за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів. Водночас щодо розгляду цих справ уже тривалий час є усталена практика Верховного Суду України.

За результатами розгляду справ Вищий адміністративний суд України скасував або змінив кожне четверте рішення місцевих адміністративних судів, які були залишені без змін судами апеляційної інстанції.

Причиною збільшення кількості скасованих судових рішень є, у тому числі, зміна Верховним Судом України практики розгляду окремих категорій справ. Зокрема, відступлення від правових позицій, викладених у висновках Верховного Суду України щодо юрисдикції справ за позовами органів Державної служби зайнятості, про оскарження рішень органів Антимонопольного комітету України, про усунення порушень, виявлених у ході перевірки органами державної фінансової інспекції підконтрольних установ, про стягнення бюджетного відшкодування податку на додану вартість тощо.

У звітному періоді Верховним Судом України розглянуто по суті 724 адміністративних справ, з них скасовано рішення ВАСУ у 275 справах [196].

У наведених статистичних даних ми звернули увагу на один із показників, а саме розглянутих справ понад встановлені строки. Ми не випадково звернули увагу на дотримання строків, оскільки у багатьох випадках можливість захисту прав і законних інтересів особи залежить від дотримання строків. До того ж, ст. 99 КАС України дає підстави зазначити, що сучасний стан інституту строків звернення до адміністративних судів є суперечливим, а наукові розробки у цій сфері є недостатньо розробленими, що й спонукає нас до дослідження цього питання.

За загальним правилом перебіг строку на звернення до адміністративного суду починається від дня виникнення права на адміністративний позов, тобто коли особа дізналася або могла дізнатися про порушення своїх прав чи законних інтересів. Разом з тим КАС України встановлена можливість звернення до суду в інші строки. Зокрема, статтями 99, 172, 173, 181, 182, 183, 183–1, 183–2, 183–4, 183–5, встановлені такі строки звернення:

- шестимісячний строк, для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи;

- шестимісячний строк, для суб'єкта владних повноважень;

- місячний строк у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення;

- місячний строк у порядку досудового вирішення спору;

- місячний строк про стягнення грошових коштів щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень;

- 15-денний строк, для суб'єкта владних повноважень, у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням (п. 5 ст. 183–2);

- інші строки для захисту прав, свобод та інтересів особи;

- п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій (ч. 6–7 ст. 172);

- дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці (ч. 8 ст. 172);

- дводенний строк, адміністративні справи, що надійшли у день голосування, але після закінчення голосування, а ті що надійшли у день голосування вирішуються судом до закінчення голосування (ч. 11 ст. 172);

– за два дні до дня голосування про уточнення списку виборців (ч. 3–4 ст. 173);

– десятиденний строк з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служб, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 181);

– триденний строк з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служб, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів (ч. 4 ст. 182);

– протягом трьох днів після відкриття провадження про обмеження права на мирні зібрання, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів – невідкладно (ч. 3 ст. 183).

– протягом двох місяців про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна (ч. 4 ст. 183 –1);

– з дня надходження позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності (ч. 4 ст. 183 –1);

– не пізніше наступного дня з дня надходження до суду заяви відповідача про визнання позову;

– не пізніше трьох днів з дня закінчення строку, передбаченого частиною третьою цієї статті, якщо до суду не було подано заперечення відповідача та за умови, що справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

– не пізніше трьох днів – у разі якщо протягом семи днів з дня закінчення строку, передбаченого частиною третьою цієї статті, до суду не надійшло заперечення відповідача та за умови, що справа не розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

– не пізніше п'яти днів з дня подання відповідачем заперечення проти позову (пункти 1–5 ч. 5 ст. 183–2 у порядку скороченого провадження). Суд може розглядати в порядку скороченого провадження адміністративні справи щодо вимог, передбачених пунктами 1–4 частини першої цієї статті, якщо такі

вимоги не стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків третіх осіб ч. 2 ст. 183–2);

– триденний строк, у разі постановлення судом ухвали про відкриття провадження у справі суд але не пізніше ніж протягом 96 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення заявника до суду, постанову по суті заявлених вимог, яка підлягає негайному виконанню (у справах за зверненням органів доходів і зборів, ч. 8 ст. 183–3);

– не пізніше наступного робочого дня з дня надходження позову (у справах за зверненням Служби безпеки України, ч. 5 ст. 183–4);

– п'ятиденний строк з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства (ч. 1 ст. 183–5);

– не пізніше наступного дня з дня надходження позовної заяви (у справах щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності ч. 5 ст. 183–6).

Серед широкого загалу органів публічної влади, законодавець у главі 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» КАС України виділив особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності: державної виконавчої служби (ст.181); органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині обмеження реалізації права на мирні зібрання та примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. ст. 182, 183–1); за зверненням Служби безпеки України (ст. 183–4); позовні заяви іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їх примусове повернення в країну походження або третю країну, а також позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України (ст. 185). Тобто, Державної міграційної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України.

Отже, Кодекс адміністративного судочинства України передбачає можливість встановлення іншими законами спеціальних строків звернення до адміністративного суду, а також спеціального порядку обчислення таких строків. Такі спеціальні строки мають перевагу в застосуванні порівняно із загальним строком звернення до адміністративного суду, визначеним частиною другою статті 99 цього Кодексу, а також скороченими строками, визначеними, зокрема, частинами четвертою та п'ятою статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України [197].

Крім того, положення частини другої статті 99 щодо скорочення процесуальних строків звернення громадян до суду, згідно з Рішенням Конституційного Суду № 17-рп/2011 від 13 грудня 2011 р. визнано конституційним [198].

Крім наведеного, спеціальні строки для звернення до адміністративного суду можуть встановлюватися й нормами інших законів, зокрема:

- десятиденний строк на постанову по справі про адміністративне правопорушення (ст. 289 КУпАП) [199];
- десять робочих днів після отримання повідомлення про призупинення митного оформлення товарів у разі звернення до суду з метою забезпечення захисту прав інтелектуальної власності (ч. 7–8 ст. 399 МК України) [180];
- десятиденний термін за порушення розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг (ст. 25 Закону «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» [200];
- десятиденний строк оскарження рішень податкових органів (ст. 102 Податкового кодексу України) [201];
- 1095 дні у застосування строків давності визначення податкових зобов'язань (ст. 102 Податкового кодексу України);
- п'ятнадцятиденний термін у разі застосування до суб'єктів господарювання за правопорушення у сфері теплопостачання (ст. 31 Закону

«Про теплопостачання») [202];

– п'ятнадцяти календарних днів у разі порушення суб'єктом господарювання діяльності пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування (частина четверта ст. 8 Закону «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування») [203];

– п'ятнадцятиденний строк за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (частина перша ст. 5 Закону «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності») [204];

– протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням (ст. 17 Закону «Прозвернення громадян») [66];

– місячний термін оскарження рішень і дій посадових осіб, здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд (ст. 43 Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [205];

– тридцятиденний термін за порушення Закону «Про природні монополії» (ст. 17) [206];

– тридцятиденний термін за порушення телерадіоорганізацією або провайдером програмної послуги законодавства України та умов ліцензії (ст. 75 Закону України «Про телебачення і радіомовлення») [207];

– двомісячний строк за порушення економічної конкуренції (ст. 56 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [208].

Враховуючи, що законодавцем встановлені різні строки на адміністративне оскарження різними законодавчими актами, у цих законах законодавець вживає і різні термінологічні словосполучення. Наприклад, «десятиденний строк», «десятиденний термін», «десять робочих днів», «п'ятнадцятиденний термін», «п'ятнадцяти календарних днів», «п'ятнадцятиденний строк», «тридцятиденний термін», «місячний термін» «двомісячний строк».

Вищепроведене дослідження законодавчого провадження у справах щодо нормативно-правових актів оскарження, свідчить, що інститут адміністративного оскарження перебуває удосконалення шляхом: встановлення вживання єдності термінологічних словосполучень в законодавчих актах щодо строків на адміністративне оскарження; встановлення єдиних процесуальних строків звернення до адміністративного суду та існування в КАС України бланкетної норми щодо закріплення процесуальних строків у інших законах; доцільність існування в КАС України статей щодо закріплення провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності окремих органів публічної влади.

Зважаючи на значну кількість законодавчих актів, якими регламентуються строки для звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом, в нормах яких відсутня єдність термінологічних словосполучень, їх вирішення лежить в уніфікації єдиних підходів при застосуванні законів.

Встановлення єдиних процесуальних строків звернення до адміністративного суду та існування бланкетної норми щодо закріплення процесуальних строків у інших законах, слід шукати у правовій природі спорів, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Тому слід погодитися з думою М. П. Кучерявенка, який вказуючи на спільну публічно-правову природу спірних відносин. Вчений обґрунтовує думку про необхідність застосування єдиного режиму вирішення публічно-правових спорів [209, с. 426–428].

Проведений аналіз інституту процесуальних строків звернення до адміністративного суду дає підстави зробити висновок, що на сьогодні відсутні правові підстави для існування визначених галузевими інститутами різних процесуальних строків звернення до адміністративного суду для різних публічно-правових спорів. У той же час, існування в Кодексі адміністративного судочинства України зі спеціальними нормами при розгляді адміністративних позовів зі скороченим терміном, як-от при здійсненні виборчого процесу,

референдуму тощо є доцільним, як в Кодексі адміністративного судочинства України, так і в нормах спеціального законодавства.

Закріплення в нормах статей КАС України окремих суб'єктів публічно-правових відносин, не відповідає дотриманню принципу рівності перед законом (п. 7 частина третя ст. 2 КАС України). Такий підхід законодавця несправедливо дискримінує інші суб'єкти публічно-правових відносин, є необґрунтованим, порушує принцип усіх учасників адміністративного процесу, а тому наведені нами статті підлягають виключенню із КАС України.

З метою удосконалення захисту прав та законних інтересів особи в адміністративному суді, вважаємо доцільним положення, які визначають звернення до адміністративного суду, слід закріпити виключно в Кодексі адміністративного судочинства України, при цьому залишити відсильну норму про можливість встановлення в кодексі інших строків для звернення, а також скасувати в ст. 99 КАС України бланкетну норму про можливість встановлення строків для звернення до адміністративного суду іншими законами.

З цією метою пропонується внести зміни в частину перша, друга та частину третю статті 99 «Строк звернення до адміністративного суду» Кодексу адміністративного судочинства України, яку пропонується викласти у такій редакції:

1. «Адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом.

2. Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних

повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень щодо справ, зазначених у пункті 5 частини першої статті 183-2 цього Кодексу, встановлюється 15-денний строк, який обчислюється з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду. Цим Кодексом можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

3. Для захисту прав, свобод та інтересів громадян цим Кодексом можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

4. Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

5. Для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк».

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В СУЧАСНИХ УМОВАХ

3.1 Роль і місце публічних послуг в реалізації прав і захисті законних інтересів громадян

Конституційні положення про те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність та утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, вимагають принципово нового підходу до визначення ролі і місця адміністративного права в правовій системі держави. Втілення в життя цих положень потребує нових правових розробок, визначення концептуальних наукових і методологічних засад обґрунтування єдності та структурного взаємозв'язку правових норм та інститутів для реалізації прав та законних щодо визнання інтересів фізичних чи юридичних приватних осіб.

Незважаючи на те, що в Конституції України відсутні безпосередні посилання на такий атрибут державної влади, як послуги, що надаються її інститутами, проте якщо й надалі інтерпрувати текст Конституції України з точки зору обов'язку держави надавати послуги громадянам, то ст. 1, яка проголошує Україну соціальною державою, можна розглядати як таку, що гарантує надання соціальних послуг; ст. 6 – як розмежування надання послуг трьома гілками влади; ст. 7 – як забезпечення гарантії надання послуг суб'єктом місцевого моврядування, ст. 8 – як забезпечення верховенства права у наданні послуг, ст. 13 – як забезпечення права власності народу на отримання послуг від користування природними об'єктами, ст.14 – як право на отримання послуг у сфері захисту права власності і господарювання, ст.16 – як отримання послуг з екологічної безпеки, ст.19 – як стандарти соціальних послуг (ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством), ст. 21 – як право на отримання послуг, ст.25 – як гарантування права жінки мати

конституційний захист під час надання державних послуг з охорони праці і здоров'я, встановлення пенсійних пільг, ст. 38 – як право брати участь в отриманні державних послуг, ст. 49 – як можливість отримання послуг у галузі охорони здоров'я, ст. 50 – як право на отримання послуг у сферах вільного доступу до інформації про стан довкілля, якості харчових продуктів та предметів побуту, ст. 53 – як забезпечення отримання освітніх послуг, ст. 55 – як право на отримання юридичних послуг (правовий захист), розд. VI – як гарантування отримання послуг, що надаються органами виконавчої влади, розд. XI – передбачає зміст і порядок отримання послуг органами місцевого самоврядування, а також окремі статті розд. VII, X Конституції України, які визначають зміст та порядок надання послуг; регулюють повноваження державних інституцій у сфері надання послуг згідно з принципом найвищої цінності людини [210, с. 3].

Як зазначається в «Стратегії розвитку України «Україна 2020: Стратегія національної модернізації», за нинішніх умов людина і особистість посідають центральне місце в цивілізаційному, європейському розвитку. Метою соціальної інтеграції стає створення «суспільства для всіх», в якому всі покликані відігравати активну роль. Європейська цивілізація створила та продовжує розвивати культурно-генетичну парадигму сучасного конституційного лібералізму, який визначається через поняття правової держави, верховенства закону та громадянського суспільства, якому відводиться роль гаранта, захисника прав людини та громадянина від будь-яких утисків [211].

Отже, становлення в Україні демократичної, соціальної, правової держави висуває на порядок денний необхідність приведення системи права у відповідність з тими принципами, на яких побудовані відповідні системи розвинених країн світу, зокрема європейських [26, с. 127].

Наведене вимагає нових підходів у відносинах між громадянами і державою, переосмислення її ролі у цих відносинах. Надання публічних

послуг є істотною складовою реалізації державно-владних повноважень органів державної влади.

Взагалі, теорія публічних послуг запозичено з досвіду розвинутих держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х років ХХ століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам [212, с. 116].

Термін публічні послуги надається в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 р. № 90-р [213], в якому вказується, що послуги надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в сновному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

В цьому розпорядженні Кабінету Міністрів України також вказується, що складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Наводячи характерні ознаки як державних, так й муніципальних послуг, І. В. Коліушко і В. П. Тимощук відзначають їх публічний характер, пропонуючи назвати їх «публічні послуги», із яких у свою чергу, в залежності

від суб'єкта надання послуг виділити «управлінські послуги» та послуги «не управлінського характеру». При цьому ці науковці у свій час пропонували розмежувати поняття «державні послуги», які надаються органами виконавчої влади та державними установами й організаціями та «муніципальні послуги», які надаються органами місцевого самоврядування та муніципальними (комунальними) установами та організаціями [214, с. 31, 34–35].

У науковій літературі великий інтерес викликають питання як ідентифікації змісту поняття «публічні послуги», так і класифікація послуг. Так, В. Сороко та Н. Ходорівська розподіляють публічні послуги за такими групами:

- захист життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності та ін;
- соціальний захист: дітей, літніх людей, людей з особливими потребами, безробітних;
- реєстрація, ліцензування: змін громадського стану, стану об'єктів і суб'єктів; утворення громад, організацій; певних видів діяльності;
- повсякденна життєдіяльність: охорона здоров'я; забезпечення комунальною, побутовою сферами; аграрні питання та ін.;
- комунікація: пошта, телекомунікації, Інтернет; транспорт; засоби масової інформації;
- духовне та культурне самовиявлення: відпочинок, культурно-масові заходи; фізична культура і спорт [215, с. 26].

Проте такий підхід до класифікація послуг є дещо невдалим, оскільки у такому випадку класифікацію послуг можна здійснювати дуже довго, а тому саме значення класифікаційних ознак, зокрема суб'єктної більш дієво відображає сутність публічних послуг. Так, залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють такі види (типи) публічних послуг:

- державні послуги – дії державних органів стосовно реалізації функцій держави, будь-яка платна послуга, що надається органами влади та створеними ними установами, які утримуються за рахунок коштів держбюджету, обов'язковість якої встановлюється законодавством;

– управлінські послуги – зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя;

– адміністративні послуги – дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку;

– соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих ситуаціях та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя;

– житлово-комунальні (муніципальні) послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної або юридичної особи в забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством [216, с. 56 –57].

Безумовно і в наведеному, можна знайти певні недоліки видів публічних послуг. Зокрема, в списку відсутній такий вид публічних послуг, як правові послуги тощо. У той же час, вищенаведені види послуг більш реально відображають види публічних послуг.

В межах таких видів публічних, як адміністративні та правові послуги важливу роль в охороні прав і законних інтересів особи повинні відігравати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких у першу чергу пов'язана із публічним інтересом.

Тому, як зазначає О. І. Харитонова, публічний інтерес слід розуміти не як щось абстрактне, а як вагомий важель не тільки відображення, а й забезпечення реалізації сукупності індивідуальних інтересів членів

громадського суспільства. На це орієнтує Конституція України, яка проголосила необхідність переходу від панівної у минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними, до ідеології служіння держави інтересам людини, гарантування, забезпечення і захисту державою основних прав та свобод людини і громадянина [26, с. 130].

На сьогодні розвиток адміністративного права в Україні, проходить під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Євроінтеграційні процеси Української держави мають безумовний вплив на адміністративне право, і полягає в адаптації національного адміністративного права до адміністративного права Європейського співтовариства.

Тому, на сучасному етапі розвитку українського суспільства в оцінці українського адміністративного права треба спиратися на нове ставлення до ролі держави у громадянському суспільстві [39, с. 8].

Запровадження нового погляду на сутність адміністративного права повинно бути спрямовано органами публічної адміністрації на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії, повинно становити стрижень сучасної адміністративної правотворчості й правозастосування.

Новий погляд на сутність адміністративного права у демократичному суспільстві повинен бути зосереджений на забезпеченні верховенства права у сфері виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. В його основу повинна бути покладена людиноцентристська ідеологія [217, с. 297].

Як слушно з цього приводу зазначав В. Б. Авер'янов, що запровадження людиноцентристської ідеології – це є основне завдання та єдиний можливий шлях реального запровадження принципу верховенства права у сфері виконавчої влади. Такій зміні державної ідеології має сприяти насамперед посилення орієнтації виконавчої влади на діяльність із надання адміністративних послуг, яка повніше відповідає ідеології служіння держави інтересам людини [218, с. 73–74].

Таким чином, можна констатувати, що така ідеологія пов'язана зі зміною розуміння ролі і значення адміністративного права як такого. Зокрема, наголошується на тому, що адміністративне право – це галузь права, що регулює переважним чином не управлінські відносини між державними і недержавними виконавчими органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами з іншого, а різноманітні взаєностосунки між органами публічної (державної і самоврядної) адміністрації і приватними особами щодо забезпечення цими органами необхідних умов для ефективної реалізації належних приватним особам прав, свобод і охоронюваних законом інтересів [219, с. 117–119].

Таким чином, на сучасному етапі українського державотворення необхідність оновлення адміністративно-правової доктрини зумовлена пошуком адекватних відповідей на певні «виклики часу», що виникли перед адміністративним правом у нових політичних та соціально-економічних умовах розвитку України. Головна мета формування нової адміністративно-правової доктрини полягає в тому, щоб забезпечити її розвиток та становлення у відповідності до європейських стандартів. Оновлене адміністративне право має бути орієнтоване на забезпечення максимально ефективної реалізації прав й інтересів людини та їх ефективний захист, тоді як на сьогоднішній день вітчизняне адміністративне право орієнтоване, перш за все, на задоволення потреб держави [220, с.155].

Важливу роль у цьому питанні повинні відігравати органи місцевого самоврядування. Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування, підписану від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі, і яка була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [221] зазначено, що місцеві власті в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно

враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Наведене свідчить, що молода Українська держава не стояла осторонь від європейських процесів, однак, перша помітна зацікавленість держави сферою адміністративних послуг виявилася в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. [40].

Як зазначено в Концепції адміністративної реформи в Україні, метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Одним із завдань адміністративної реформи полягало, що запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг.

Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 р. № 90-р надало новий поштовх розвитку системи надання адміністративних послуг [213]. Важливо зазначити, що у Концепції Урядом було зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначено основні задачі:

- законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону;
- неподрібнення адміністративної послуги;
- обґрунтованості плати та її розмірів; належних строків надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо).

Значну увагу Кабінет Міністрів у Концепції приділив визначенню критеріїв, які мають входити до стандартів надання адміністративних послуг та відповідно до яких буде оцінюватися якість їх надання, зокрема:

1) результативності (цей критерій стосується спрямованості на позитивне вирішення справи);

2) своєчасності (надання адміністративної послуги у строки, обумовлені у нормативно-правових актах та встановлення у законодавстві обґрунтованих строків для вирішення справи);

3) доступності (місце знаходження адміністративного органу; наявність транспортної розв'язки, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць для паркування транспортних засобів; доступ до приміщення без будь-яких перепусток; безкоштовний доступ до бланків тощо); зручності організації надання адміністративних послуг, що включає: можливість вибору альтернативного способу звернення за наданням адміністративної послуги (в т.ч. поштою, електронною поштою); надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» оплати адміністративних послуг тощо;

б) відкритості інформації щодо адміністративних послуг, що передбачає: вільний доступ до інформації щодо порядку надання адміністративних послуг, необхідного пакету документів для замовлення адміністративної послуги, правил заповнення формулярів, строків розгляду адміністративної справи, розмірів плати за надання адміністративної послуги; повноту та актуальність інформації; її розміщення на інформаційних стендах, на сайті органу та у інших джерелах; надання консультативної допомоги в тому числі за допомогою засобів телефонного зв'язку, поштового зв'язку,

електронної пошти; ввічливість та повагу до громадянина, що включає: однакове (рівне) ставлення до всіх споживачів послуг; наявність належних побутових зручностей у приміщенні адміністративного органу тощо;

7) професійність, що передбачає наявність у працівників адміністративних органів відповідних знань та навичок, що виявляється у точному виконанні обов'язків, наданні консультацій тощо.

В наступному розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 27 червня 2007 р. № 494-р було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яким серед іншого передбачалося:

- переглянути переліки платних послуг і розмежувати їх на адміністративні та господарські;
- розробити стандарти надання адміністративних послуг;
- законодавчо врегулювати передачу повноважень центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень;
- розробити методичку визначення собівартості та з її урахуванням переглянути розміри плати платних адміністративних послуг;
- впровадження системи електронного документообігу з надання адміністративних послуг за допомогою Інтернету (через веб-сайти) з використанням електронного цифрового підпису;
- подання на розгляд Уряду проекту Адміністративно-процедурного кодексу;
- підготовка та подання Кабінетові Міністрів проекту концепції законопроекту про адміністративні послуги та ін. [222, с. 23 – 25].

По своїй суті, у вищенаведених нормативно-правових актах були закладені підвалини майбутнього Закону України «Про адміністративні послуги». Питання пов'язані із надання послуг не є новими на теренах нашої держави. Як до прийняття вищеназваного Закону, так і після його прийняття,

вчені-адміністративісти широко обговорюють питання пов'язані із наданням адміністративних послуг.

З метою реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб Верховна Рада України 6 вересня 2012 р. ухвалила Закон України «Про адміністративні послуги», який почав діяти з 1 жовтня того ж року [223].

Завданнями Закону є визначення основних засад діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг.

Незважаючи на це науковці характеризують сучасний стан надання адміністративних послуг багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру, окремі із них зумовлені наступним:

- недосконалим законодавством, яке не завжди враховує потреби юридичних та приватних осіб у регулюванні їх відносин із адміністративними органами;
- наявністю необґрунтованих видів адміністративних послуг;
- подріблених адміністративних послуг на окремі платні послуги;
- перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погодження на приватних осіб;
- необґрунтованістю за розмірами оплатою окремих адміністративних послуг;
- обмеженістю днів та часу прийому громадян;
- обмеженістю доступу до інформації необхідної для окремих адміністративних послуг;
- необґрунтовано великими строками надання окремих адміністративних послуг;
- фактичне зобов'язання для приватних осіб щодо отримання супутніх платних послуг та сплати добровільних благодійних внесків [224, с.101].

На сьогодні актуальним є те, що головною вадою при наданні адміністративних послуг є ставлення до приватної особи як до прохоча, орієнтація не на задоволення сподівань особи, а на формування дотримання правил, тому найважливішим завданням впровадження доктрини адміністративних послуг є зміна пріоритетів ставлення до приватної особи як до споживача – клієнта. Це передбачає обов'язковість плати за адміністративні послуги, а насамперед орієнтацію адміністративного органу на задоволення звернень приватної особи за прикладом приватного сектора [225, с. 468].

Як зазначає В. П. Тимощук, в Законі України «Про адміністративні послуги», наявні деякі дискусійні та проблемні моменти. Наприклад, коло суб'єктів надання адміністративних послуг обмежене лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, тобто фактично – публічними службовцями. Такий підхід не відповідає тенденціям розвинених країн, і може призвести до надмірної бюрократизації та загального збільшення вартості адміністративних послуг. Замість врегулювання умов, на яких адміністративні послуги могли б надавати підприємства та установи, їх просто вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено проблему впорядкування існуючої номенклатури адміністративних послуг суб'єктом надання адміністративної послуги» [226, с. 34].

Згідно із ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративною послугою визнається результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Суб'єкт звернення є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Проте Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повернення державного контролю та виробництва державними підприємствами документів та бланків, які потребують використання спеціальних елементів захисту» від 4 липня 2013 р., внесено зміни до деяких законодавчих актів України [227]. Зокрема, частину восьму статті 164 Господарського кодексу України після слів «на державних підприємствах» доповнити словами «що входять до сфери управління Національного банку України», а частину другу статті 71 Закону України «Про Національний банк України» доповнено пунктом 5 такого змісту: «виробничої діяльності державних підприємств, що входять до сфери управління Національного банку України, щодо виготовлення бланків цінних паперів, бланків для оформлення результатів надання адміністративних послуг (крім власних бланків органів виконавчої влади, інших державних органів), бланків документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, бланків документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, бланків інших документів, які відповідно до законодавства потребують використання спеціальних елементів захисту, марок акцизного податку».

Окрім того, в прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повернення державного контролю та виробництва державними підприємствами документів та бланків, які потребують використання спеціальних елементів захисту» від 4 липня 2013 р. встановлено, що юридичні особи, які придбали бланки цінних паперів, бланки для оформлення результатів надання адміністративних послуг, бланки документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, бланки документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, бланки інших документів, які відповідно до законодавства потребують використання спеціальних елементів захисту, марки акцизного податку до набрання чинності цим Законом, мають право використовувати їх без обмеження терміну.

Придбання бланків цінних паперів, бланків для оформлення результатів надання адміністративних послуг, бланків документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, бланків документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, бланків інших документів, які відповідно до законодавства потребують використання спеціальних елементів захисту, марок акцизного податку після набрання чинності цим Законом здійснюється відповідно до цього Закону.

Наведене свідчить, що внесені зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повернення державного контролю та виробництва державними підприємствами документів та бланків, які потребують використання спеціальних елементів захисту» протирічить частині третій статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до якого суб'єктом надання адміністративної послуги є:

- орган виконавчої влади;
- інший державний орган;
- орган влади Автономної Республіки Крим;
- орган місцевого самоврядування;
- посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Як зазначає В. П. Тимощук, в Законі України «Про адміністративні послуги» вичерпно визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Цей перелік є закритим (вичерпним). Законодавець використав саме інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функціональний критерій. Як зазначає науковець, це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги. Навіть якщо їх дії подібні до адміністративних послуг – вони не можуть називатися адміністративними послугами. Законодавець мав на меті обмежити коло суб'єктів надання адміністративних послуг, насамперед виключити з нього різноманітні підприємства, установи, організації в тому числі комунальної та державної

форми власності. Обґрунтовувався такий підхід досить неоднозначною, часто недобросовісною, діяльністю таких суб'єктів господарювання. Адже останні дбали насамперед про заробляння коштів на послугах, не завжди правомірно. З теоретичної точки зору немає проблем з визначенням більшості суб'єктів надання адміністративних послуг.

Інші державні органи, які надають адміністративні послуги – це насамперед державні органи, які не віднесені до органів виконавчої влади. При цьому очевидно, що ні законодавець (Верховна Рада України), ні судові органи, ні органи прокуратури – адміністративних послуг не надають. Відтак у цій категорії «інші державні органи» першочергово необхідно звернути увагу на так званих «регуляторів» (починаючи від Національного банку України, який має статус «особливого центрального органу державного управління», а також регуляторів у сфері природних монополій та суміжних ринків) [226, с. 34].

Тобто, внесені зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повернення державного контролю та виробництва державними підприємствами документів та бланків, які потребують використання спеціальних елементів захисту» в частині визнання державних підприємств, що входять до сфери управління Національного банку України суб'єктами надання адміністративних послуг, суперечить частині третій статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», оскільки цей Закон суб'єктами надання адміністративних послуг не визнає державні підприємства як такими.

Крім вищенаведеного, розглянемо окремі дискусійні питання пов'язані із наданням інших видів послуг, зокрема, правових послуг, які відіграють важливу роль в охороні прав і законних інтересів особи.

Стаття 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлює, що при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір), тоді як надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Що стосується платності та безоплатності надання адміністративної

послуги, серед науковців з цього приводу точаться дискусії. Так, на думку В. Гаращука, держава надаючи особам платні послуги, по суті стягує із них «подвійну плату», оскільки одного разу вони заплатили державі, коли сплатили податки [228, с. 109–114].

В. І. Курило пише: «Сьогодні час довів, що надання послуг з боку держави є явищем, адекватним тому шаблонові суспільного розвитку, на якому перебуває суспільство (у даному разі українське)» [229, с. 298].

На нашу думку питання щодо безоплатності окремих послуг в деякій мірі врегулював Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. [130]. Мова йде про правову безоплатну допомогу, що гарантується державою, повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел.

Безоплатна первинна правова допомога – це вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 7 Закону «Про безоплатну правову допомогу»).

Норми чинного законодавства передбачають сторонам судового процесу надання правової допомоги. Наприклад, в ст. 16 КАС України записано, що кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні справ в адміністративному суді, яка надається в порядку, встановленому законом. Для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах в Україні діє адвокатура. У випадках, встановлених законом, правова допомога може надаватися й іншими фахівцями в галузі права. Порядок і умови надання правової допомоги, права й обов'язки адвокатів та інших фахівців у галузі права, які беруть участь в адміністративному процесі і надають правову допомогу, визначаються КАС України та іншими законами.

Підстави і порядок надання безоплатної правової допомоги визначаються законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

Надання таких правових послуг спрямоване на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захист цих прав і свобод та їх відновлення у разі порушення. Саме цей Закон повинен відігравати одну із ключових ролей у захисті прав та інтересів особи.

Суть такої правової послуги полягає в наданні:

- правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань;
- складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру;
- здійснення представництва інтересів особи в судах;
- здійснення представництва інтересів особи інших державних органах, органах місцевого самоврядування;
- здійснення представництва інтересів особи перед іншими особами;
- забезпечення захисту особи від обвинувачення;
- надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Проте, в залежності від виду правової допомоги, яку законодавець поділив на первинну правову допомогу та вторинну правову допомогу, надання таких послуг повинно здійснюватися різними суб'єктами. Так, суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні є:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) фізичні та юридичні особи приватного права;
- 4) спеціалізовані установи.

Безоплатна вторинна правова допомога – це вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. Тобто, законодавець надаючи таке визначення в п. 1 ст. 13 Закону «Про безоплатну правову допомогу» пов'язує безоплатну вторинну правову допомога з доступом осіб до правосуддя.

Згідно із п. 2. 13 Закону безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг:

1) захист від обвинувачення;

2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;

3) складення документів процесуального характеру.

Як видно в підпункт 2 п. 2 ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» законодавець не обмежує безоплатну вторинну правову допомогу тільки в судах, але й в інших державних органах, органах місцевого самоврядування, та перед іншими особами.

При визначенні поняття «правосуддя» слід виходити із наступного. Відповідно до положень Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. В свою чергу, судова влада реалізується через здійснення правосуддя у формі цивільного, кримінального, господарського, адміністративного, а також конституційного судочинства. Отже, правосуддя – це специфічна діяльність держави, яку проводять суди у встановленій законом процесуальній формі.

Правосуддя характеризується низкою ознак, що відрізняють діяльність суду від правоохоронної діяльності.

По-перше, воно здійснюється шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях цивільних справ стосовно спорів, захисту прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб, держави; розгляду у судових засіданнях кримінальних справ і вжиття встановлених законом заходів покарання до осіб, які винні у скоєнні злочину, або виправдовування невинних; вирішення господарських спорів, що виникають між учасниками господарських правовідносин.

По-друге, розгляд і вирішення у судових засіданнях цивільних, кримінальних та інших справ ґрунтуються на конституційних засадах.

По-третє, правосуддя здійснюється відповідно до законодавства України.

По-четверте, судові рішення ухвалюються судами іменем України, вони обов'язкові до виконання на всій території України [230].

Крім того, в Конституції України йдеться про «судоустрій, судочинство, організацію і діяльність органів прокуратури, дізнання і слідства» (ст. 92), а розділ 8 носить назву «Правосуддя», правосуддя розглядається, як судове здійснення ідеї права (класична філософія права), Що доповнюється певними ключовими смислами (відображають пост класичні філософсько-правові погляди). У контексті правосуддя виокремлюють поняття судове право, процесуальне право та матеріальне право, різні підходи до тлумачення права (судове тлумачення), правосудність як «відповідність праву», якісна характеристика судового рішення [231, с. 303].

Стаття 4 Кодекса адміністративного судочинства України має назву: «Правосуддя в адміністративних справах». В частині першій тієї ж статті записано: «Правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами» [41].

Наведене свідчить про певні правові колізії, які пов'язані із безоплатною вторинною правовою допомогою та видами правових послуг визначених статтею 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Крім того, підпункт 2 п. 2 ст. 13 кореспондується із підпунктом 5 пункту 1 ст. 17 «Повноваження центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги», в якому вказано, що центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі забезпечує здійснення представництва інтересів суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу в судах, інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами.

На цій підставі, з метою удосконалення чинного законодавства пропонуємо внести зміни в пункт 1 ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», який викласти у такій редакції:

Безоплатна вторинна правова допомога – це вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до суду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та перед іншими особами.

У той же час, відповідно до ст. 15 Закону суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні є:

- 1) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 2) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом;
- 3) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі на підставі договору.

Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги утворюються Міністерством юстиції України при головних управліннях юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з урахуванням потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Тобто, суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні, не можуть виступати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Таким чином, не зважаючи на певні правові колізії правового регулювання адміністративних послуг та публічних послуг, їх відмінності як за суб'єктами надання послуг, так і за суб'єктами звернення, указані види послуг ми відносимо до публічних послуг, які відіграють важливу роль в охороні прав і законних інтересів особи.

3.2 Шляхи удосконалення адміністративно-процесуальних гарантій захисту прав і законних інтересів громадян

У сучасний період питання охорони та захисту прав і законних інтересів громадян має всесвітнє значення. В умовах становлення демократичної, соціальної, правової держави, соціально-орієнтованої ринкової економіки проблема забезпечення поваги і додержання прав людини набула глобальних масштабів і на національному рівні. Охорона та захист суб'єктивних прав і законних інтересів особи в межах відповідної форми охорони та захисту за допомогою того чи іншого способу є об'єктивною необхідністю. Від того який

існує рівень охорони та захисту прав та законних інтересів людини і громадянина оцінюються ефективність діяльності органів публічної влади, ступінь демократичності держави в цілому. Дієвість і функціонування системи охорони та захисту прав і законних інтересів громадян є важливою юридичною гарантією держави.

Захист прав і законних інтересів у сфері публічно-правових відносин являє собою широку, багатопланову та комплексну проблему, яку можна розробляти за різними напрямками: загальна характеристика прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, які підлягають захисту; форми реалізації; способи захисту; процесуальні форми захисту; роль і місце в механізмі правового регулювання.

У нинішній міжнародній доктрині ступінь охорони та захисту конституційних прав і свобод громадян є важливим показником досягнутого державою рівня встановлених міжнародних стандартів поведінки з людьми. В Україні на тлі глибоких соціально-економічних, політичних, ідеологічних і культурних перетворень створення належних умов для реального здійснення кожним своїх суб'єктивних прав є актуальною теоретичною та практичною проблемою. Вона потребує відповідних науково-теоретичних досліджень, у центрі яких має бути комплекс взаємопов'язаних соціальних та юридичних чинників. Тому проголошення незалежності України суверенною державою, прийняття Конституції України зумовлюють потребу держави в утворенні міцної та стабільної інституційної системи охорони й захисту прав і законних інтересів своїх громадян [232].

Правова держава передбачає не лише правове закріплення демократичних прав і свобод людини й громадянина, а й наявність механізму, гарантій їх забезпечення.

Відповідно до ст. 104 Кодексу адміністративного судочинства України до адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси сфері публічно-правових відносин. Суб'єкт владних повноважень має право звернутися до

адміністративного суду у випадках, встановлених законом [41]. Наведена стаття конкретизує положення ст. 55 Конституції України, в якій зазначається, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Крім того, стаття 129 Конституції України визначає засади здійснення правосуддя в Україні. головними з яких є: законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагання сторін, гласність судового процесу, обов'язковість рішень суду та інше. Тому суд повинен стати дійсним гарантом прав і охоронюваних свобод та інтересів громадян, інших суб'єктів права.

Правова держава передбачає не лише правове закріплення демократичних прав і свобод людини й громадянина, а й наявність механізму, гарантій їх забезпечення. А тому не можна не помічати, що нашому суспільству досі бракує повага до людини та її прав. Проблема гарантій та захисту прав і свобод людини й громадянина є надзвичайно складною у тому розумінні, що її вирішення передбачає значні фінансові витрати, належний стан законодавства, відповідний рівень роботи правоохоронних органів [126, с. 3 – 4].

Важливою гарантією забезпечення права є норма частини четверта статті 6 КАС України про те, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена.

Наведене свідчить, що предметом забезпечення прав і законних інтересів особи у першу чергу виступають не процесуальні права учасників адміністративного судочинства, а конституційні права і інтереси фізичних та юридичних осіб. Тобто, захист прав і законних інтересів особи є однією із основних функцій правової держави.

Враховуючи значимість конституційних прав і інтересів фізичних та юридичних осіб, цілком логічним є виділення процесуальних гарантій їхнього захисту як виду гарантій. Такі адміністративно-правові гарантії визначаються

як правові засоби, що містяться у нормах права та забезпечують всім суб'єктам публічно-правового спору можливість використовувати надані права та виконувати обов'язки.

Як нами уже зазначалося в науковій літературі не існує єдиної думки щодо поняття гарантій та їх видів. Виділяється декілька підстав класифікації гарантій. Вони поділяються за призначенням на гарантії реалізації та гарантії охорони прав і законних інтересів фізичної та юридичної особи. Пропонуються також класифікації за галузями права: конституційно-правові, кримінально-правові, цивільно-правові тощо. Крім того, традиційно гарантії поділяються на загальні та спеціальні. Зважаючи на те, що у підрозділі 2.2. дисертаційного дослідження нами було розглянуто поняття гарантій та їх види, вважаємо доцільним не досліджувати ці питання.

Суттєве місце в міжгалузевому механізмі забезпечення захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб посідають адміністративно-процесуальні гарантії. Право особи на звернення до суду, у тому числі адміністративного, на захист її прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом є одним із найважливіших прав, гарантованих Конституцією України. Воно є ознакою правової держави, проявом принципу розподілу державної влади [42, с. 40].

Для забезпечення виконання своїх процесуальних функцій, сторони в адміністративному процесі наділені великим обсягом процесуальних прав і обов'язків. Особливості процесуальних гарантій є те, що вони пов'язані із реалізацією прав і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин і спрямовані на захист від порушень з боку публічної влади при здійсненні нею владних управлінських функцій. Процесуальними гарантіями прав і законних інтересів особи є ті засоби, які забезпечують фактичну реалізацію цих прав при здійсненні адміністративного судочинства.

Виходячи з наведеного, можна зробити проміжний висновок, що адміністративно-процесуальні гарантії захисту особи – це правовий механізм, який полягає в реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних

осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів публічних відносин.

Орієнтування України на міжнародні стандарти в галузі права людини, її вступ до Ради Європи покладають на неї певні зобов'язання, пов'язані, в першу чергу, з реальним забезпеченням проголошених Конституцією України прав і свобод. Забезпечення гарантій здійснюється державою, що є однією із основних її функцій. У цілому функції держави уявляються як головні напрями та види її діяльності, що виражають сутність і соціальне призначення такої держави у сфері суспільного управління й державного врядування. Зазначимо, що належить розрізняти загальні функції кожної держави як такої (економічна, політична, функція оборони) та функції, що безпосередньо впливають із засадничих соціально-політичних, правових і духовних принципів та закономірностей, покладених в основу конкретної держави. Це ж стосується і функцій сучасної демократичної правової держави, що, як вже вказувалось вище, є своєрідним продуктом історичного розвитку суспільства та держави.

Таким чином, варто наголосити, що права і свободи людини та громадянина становлять не якийсь абстрактний зміст правової держави, а вимагають від неї розв'язання цілком конкретних завдань – визнання та забезпечення таких прав, свобод і законних інтересів. А таке забезпечення, у свою чергу, передбачає охорону та захист прав громадян. Крім цього, забезпечення, а, відповідно, і захист прав та свобод людини і громадянина, є не просто окремим завданням правової держави, а її цільовою метою, генеральним напрямом діяльності, який має втілюватись в усіх сферах державного управління, зокрема щодо розширення кола прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення змісту й характеру їх гарантій, у тому числі правових гарантій правового захисту [233, с. 118–119].

Сучасна адміністративно-процесуальна політика в Україні здійснюється в умовах реформування. Однак її успіх залежить не лише від якості законодавства, що змінюється на засадах демократизації суспільства, а й від ефективності його застосування. За умови забезпечення законних прав та

інтересів суб'єктів адміністративного судочинства пошук шляхів удосконалення гарантій захисту прав і законних інтересів особи в сучасних умовах залишається основною стратегією реалізації адміністративно-процесуальної політики держави.

Адміністративне процесуальне право України як системне об'єднання юридичних норм і правових інститутів являє собою складне реально існуюче юридичне утворення, основними завданнями якого є:

1) створення умов для реалізації суб'єктивних прав, свобод і інтересів фізичними чи юридичними особами, а також виконання ними суб'єктивних юридичних обов'язків;

2) забезпечення захисту в процесуальній формі прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб шляхом:

а) управлінської (адміністративної) діяльності через виконання завдань і функцій органами владних повноважень, їх посадовими особами;

б) поновлення порушеного права органами владних повноважень, їх посадовими особами в судовому порядку за позовом;

3) розгляд і вирішення правових спорів чи спорів про право шляхом:

а) розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ органами владних повноважень, їх посадовими особами у порядку підлеглості, підвідомчості та компетентності, тобто в адміністративному порядку;

б) розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ адміністративними судами в порядку судового позову щодо захисту прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері державного управління (публічних відносин).

Ці завдання адміністративного процесуального права, по-перше, визначають предмет правового регулювання суспільних відносин; по-друге, обумовлюють існування двох форм (видів) процесуальної діяльності або двох форм проваджень і на теоретичному рівні об'єднують два різні за обсягом явища:

а) адміністративну (управлінську) форму процесуальної діяльності

(провадження);

б) судовинську форму процесуальної діяльності (провадження) одночасно і як форму контролю за діяльністю публічної адміністрації. Спільним у адміністративній і судовинській процесуальній формі можна, на наш погляд, вважати сферу відносин – публічне (державне і громадське) управління [234, с. 21].

Отже, конкретний зміст відносин щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ вимагає чіткого і повного правового врегулювання діяльності уповноважених на те компетентних органів та встановлення певної обов'язкової процесуальної форми здійснення цієї діяльності. Під процесуальною формою, як зазначає А. М. Колодій, розуміють систему передбачених процесуальним правом юридичних засобів, відносин і дій, за допомогою яких урегулюються всі питання, що виникають в юридичному процесі [90, с. 81].

Процесуальна форма є невід'ємною стороною адміністративного процесуального права взагалі та адміністративних проваджень зокрема. Діяльність органів владних повноважень, їх посадових осіб, а також адміністративного суду, що уособлює зміст і спрямованість діяльності держави щодо реалізації і захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, регулюється як адміністративним та іншими матеріальними галузями права, так і нормами адміністративного процесуального права.

Процесуальна форма характеризується принаймні двома ознаками:

а) виступає як правова форма діяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб та суду, а також інших суб'єктів адміністративних проваджень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи;

б) утворює врегульований обов'язковий правовий режим провадження у адміністративних справах, а також встановлює певний ступінь урегульованості та напруженості процедури.

Правовий режим охоплює принципи, способи та гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також правовий статус суб'єктів адміністративного процесу.

В процесуальній формі знаходить своє вираження зміст адміністративних проваджень. Законодавець встановлює порядок розгляду адміністративних справ, за яким забезпечується відповідальність держави перед людиною за свою діяльність та утвердження прав і свобод людини.

Процесуальна форма:

- забезпечує умови послідовного втілення в життя конституційних принципів державного управління та адміністративного судочинства;

- створює стабільний, стійкий, юридично визначений режим провадження при розгляді і вирішенні індивідуальних адміністративних справ;

- містить гарантії прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

- створює умови, що забезпечують повноту, всебічність і об'єктивність розгляду індивідуальних справ, а також встановлення істини, правильне і справедливе застосування закону – включає в себе заходи, що забезпечують оскарження та опротестування рішень, прийнятих при вирішенні індивідуальних адміністративних справ;

- зобов'язує розглядати і вирішувати адміністративні справи відповідно до норм матеріального і процесуального права [234, с. 22–23] .

Отже, процесуальна форма характеризується, як правило, відносинами влади і підпорядкування. Права та обов'язки учасників (суб'єктів) адміністративних процесуальних відносин, що складають їх предмет, визначаються нормативними актами і не можуть змінюватися на розсуд учасників, що є ознакою імперативного методу регулювання у всіх його формах [235, с. 68 –70] . Тому, функціональна необхідність адміністративної юстиції, яка обґрунтовується передусім правозахисним та правоохоронним спрямуванням її юрисдикційного впливу щодо вирішення адміністративних справ, у тому числі і у сфері державного управління, зумовлює специфічність принципів цього інституту або базисних, первісних засад його існування, які

опосередковують закономірність такого існування і взаємозв'язок даного адміністративно-правового явища з іншими правовими явищами [236, с. 383].

Гарантія захисту прав і законних інтересів громадян покладає на державу забезпечити такий захист через її правові форми. О. Ф. Скакун надаючи визначення поняттю адміністративно-процесуального права вказує, що воно являє собою систему юридичних норм, що регулює правовідносини, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства в результаті оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності представників влади. Продовжуючи свою думку науковець зазначає, що регламентації юридичних норм адміністративно-процесуального права підлягають процесуальні форми, порядок і методи реалізації матеріальних норм адміністративного права [237, с. 363].

Гарантованим механізмом забезпечення прав громадян у адміністративному судочинстві виступає адміністративно-процесуальна форма захисту. Як зазначає С. В. Ківалов, адміністративно-процесуальна форма захисту виконує важливу роль у захисті прав і законних інтересів особи. Вона виступає необхідною гарантією, що забезпечує законність і обґрунтованість у застосуванні судом права і його реалізації учасниками процесу. Значення процесуальної форми полягає в тому, що вона існує не сама по собі, а для вираження певного змісту (процесуальної дії), тобто в діалектичній єдності форми і змісту. Адміністративно-процесуальна форма зумовлена існуючими в Україні публічно-правовими відносинами і характеризується демократизмом, який базується на закріплених у нормах адміністративного процесуального права принципах, «під якими слід розуміти визначальні ідеї, згідно з якими відбувається регулювання відносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства» [42, с. 43].

Отже, гарантованим механізмом забезпечення прав і законних інтересів громадян у адміністративному судочинстві слід вважати систему правових методів та засобів, які регламентують визначення завдань адміністративного судочинства в цілому. Тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення

для прийняття рішення, з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації тощо.

Наведене свідчить про специфічність адміністративного судочинства, яке полягає у особливому характері публічно-правових відносин, що знаходить своє вираження в адміністративно-процесуальній формі.

Проаналізувавши різні дефініції процесуальних форм, надамо власне визначення дефініції поняття «адміністративно-процесуальна форма», під якою слід розуміти передбачену адміністративно-процесуальним законом порядок захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин та врегульований порядок здійснення адміністративного судочинства [238, с.175].

Події, які сьогодні відбуваються в суспільстві відзеркалюють неспроможність влади шляхом застосування правових механізмів гарантувати реалізацію спільноту своїх прав і обов'язків. А тому, актуальним є розробка правових механізмів, які реально забезпечують верховенство права, прав і обов'язків громадян у державі, оскільки утвердження демократичного правового порядку тісно пов'язане з проблемою авторитету держави та її керівництва, довіри до них. Передусім:

- державна політика має ґрунтуватися виключно на Конституції, законах, а не на особистих поглядах з того чи іншого питання керівника;

- необхідно запровадити демократичну процедуру розробки, прийняття і впровадження державно-політичних рішень (однієї бази з правових норм недостатньо);

- постійно проводити аналіз громадської думки, послідовно враховувати всі нюанси змін, кризових явищ тощо та прогнозувати соціальну поведінку людей;

- акцентування завдань уряду на досягненні порозуміння між громадянами і урядом (розуміння управлінських функцій як надання послуг та готовність інформувати громадян з наданням їм можливості вибору);

- діяльність уряду повинна бути прозорою для громадян [239, с. 173].

Установлюючи норми права і тим надаючи можливість виникнення на їхній основі суб'єктивних прав і законних інтересів, держава зобов'язана передбачити і відповідну форму їх захисту [240, с.53].

На сьогодні складність викликає не тільки подолання у суспільстві відмови від пріоритетів держави по відношенню до інтересів особи, однак слід констатувати, що останнім часом навпаки відбувається проголошення безумовного пріоритету інтересів особи навіть на шкоду інтересам суспільства, а це може призвести до порушення цілісності суспільства. Необхідно дотримуватися певної межі, прагнути до компромісу між інтересами та вимогами особи та суспільства.

У той же час, з огляду на це у правовій державі для забезпечення стабільності суспільних відносин та уникнення силових методів вирішення правових і соціальних конфліктів постійно існує необхідність у безперервному, правильному та однаковому застосуванні законів, не зважаючи на те хто їх порушує.

Проблемним питанням у відносинах громадян із органами державної влади та їх посадовими особами є питання, яке пов'язане із відповідальністю посадової особи. Державна посада, як вона визначається у національному законодавстві, це посада, наділена довірою, яка передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави. Тому державні посадові особи повинні виявляти абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади та виконувати свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю [241].

Проте, в практичній діяльності нерідко буває, що відповідна посадова особа органу державної влади є порушником прав і законних інтересів особи. Така відповідальність встановлена нормами чинного законодавства.

Підкреслюючи той факт, що посадові особи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадові особи несуть юридичну відповідальність, слід зазначити, що така відповідальність є важливою

гарантією ефективності здійснення діяльності органів публічного управління. У контексті проблеми відповідальності суб'єктів владних повноважень під відповідальністю слід розуміти настання негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання покладених на них законом, або адміністративним договором обов'язків у сфері публічно-правових відносин.

Отже, встановлення юридичної відповідальності органів публічної влади і їх посадових осіб, по-перше є дієвим засобом забезпечення ефективного та належного функціонування цих органів, по-друге, інститут відповідальності посадових осіб виконує найголовніші функції, а саме: право забезпечу та правоохоронну, по-третє, відповідальність суб'єктів владних повноважень виступає однією із гарантів захисту прав і законних інтересів особи.

Відповідно до чинного законодавства відповідальність посадових і службових осіб настає за наступних умов: неправомірність рішень, дій або бездіяльність посадових осіб; наявність шкоди або збитків, завданих особам або їх майну; причинний зв'язок між неправомірним рішенням посадової особи і шкодою (збитками).

Будучи суб'єктом владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень є спеціальним суб'єктом управлінської діяльності, яку вона організовує, здійснює і водночас контролює виконання встановлених у процесі управління приписів, що й визначає особливість їх адміністративно-правового статусу. Водночас, серед науковців існує дискусія щодо віднесення юридичної відповідальності до структурних елементів адміністративно-правового статусу посадової особи. Зокрема, в адміністративно-правовій науці виокремлюють найбільш відомі позиції. Так, О. В. Петришин та інші науковці стверджують, що відповідальність в управлінні виражає співвідношення виконання службових обов'язків використання наданих прав [242, с. 65].

У свою чергу І. С. Самощенко і М. Х. Фарукшин мають протилежну думку, зазначаючи, що юридична відповідальність виступає самостійною категорією, яка не охоплюється поняттям правового статусу особи взагалі [243, с. 47–49]. Третьої позиції дотримується А. І. Щербак, на думку якого відповідальність – це елемент статусу посади і закріплення цього елемента за посадою є обов'язковою умовою під час конструювання управлінських структур [244, с. 57].

Прихильники четвертої позиції розглядають відповідальність водночас як елемент статусу посади і елемент статусу посадової особи, яка виконує визначені посадою службові повноваження [245, с. 148].

Нагадаємо, що Конституція України проголосила пріоритетним завданням держави створення належних умов для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Головну роль у здійсненні цього завдання виконують посадові чи службові особи, оскільки вони наділені юридично-владними повноваженнями і вправі виконувати організаційно-розпорядчі дії.

Отже, юридична відповідальність посадових чи службових осіб є наслідком їхнього недбалого виконання чи невиконання службових повноважень. Посадові особи як носії юридично-владних повноважень виступають спеціальним суб'єктом сіх видів юридичної відповідальності.

Серед широкого загалу визначення поняття «посадова особа», «службова особа» та їх класифікації, що існують в спеціальній літературі, звернемося до деяких нормативно-правових актів.

Частина друга ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. наводить визначення державного службовця, яким є громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [246].

Відповідно до частини другої ст. 3 Закону України «Про державну службу» дія цього Закону поширюється на державних службовців:

- 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) місцевих державних адміністрацій;
- 4) органів прокуратури;
- 5) органів військового управління;
- 6) закордонних дипломатичних установ України;
- 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону;
- 8) інших державних органів.

3. Дія цього Закону не поширюється на:

- 1) Президента України;
- 2) Главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників;
- 3) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів;
- 4) Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів;
- 5) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників;
- 6) Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників;
- 7) народних депутатів України;

8) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників;

9) службовців Національного банку України;

10) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим;

11) депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування;

12) суддів;

13) прокурорів;

14) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування;

15) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами;

16) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону;

17) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом;

18) працівників патронатних служб.

Слід зазначити, що перелік посад державних службовців класифіковано та внесено в Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затверджений Наказом Голодержслужби України № 11 від 13 вересня 2011 р. [247]. Однак, у зв'язку із прийняттям нового Закону України «Про державну службу», Кабінетом Міністрів України буде здійснено відповідне уточнення переліку посад державних службовців у різних органах державної влади.

В статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, надається визначення, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого

самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [248].

Слід зазначити, що відповідно до ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в органах місцевого самоврядування є три види посад і, відповідно, посадових осіб. Це виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради.

Для з'ясування змісту поняття «службова особа», слід виходити з положень, Кримінального кодексу України [249], що містяться у примітці до статті 364 КК України. В якій під службовими особами розуміються є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують указані обов'язки.

Виходячи із наведеного, саме ці посадові чи/або службові особи у разі недбалого виконання чи невиконання службових повноважень можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності у сфері публічно-правових відносин.

Статтею 56 Конституції України встановлені правові гарантії прав і законних інтересів особи у взаємовідносинах із державою, відповідно до якої кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Відповідальність посадових і службових осіб врегульована на законодавчому рівні багатьма законодавчими актами. Зважаючи на те, що відносини громадян найбільше пов'язані із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, проаналізуємо законодавче регулювання відповідальності посадових і службових осіб на прикладі Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» [183, 69].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», одним із основних завдань місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян. У разі порушення норм цього Закону посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть відповідальність.

Ст. 49 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено, що посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть відповідальність у вигляді матеріальної шкоди при здійсненні ними своїх повноважень. Проте, як на нашу думку, ст. 49 цього Закону є недосконалою, оскільки в частині другій законодавець записав, що така шкода відшкодовується за рахунок держави. Водночас, в частині третій цієї ж статті записано, що держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, яка заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством. Проте такий підхід законодавця до вирішення питання встановлення відповідальності посадової особи місцевої державної адміністрації на практиці може призводити до зловживань та корупції в органах виконавчої влади, оскільки вирішення цього питання лежить уже не в правовій площині, а залежить від того, як той чи інший посадовець, який притягується до відповідальності буде вирішувати питання пов'язане із його відповідальністю.

Аналіз норм статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає підстави констатувати, що законодавець передбачив

відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, як безпосередньо перед державою (ст. 76), так і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування безпосередньо перед юридичними і фізичними особами (ст. 77). Зокрема, в ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» записано, що шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом .

Наведене дає підстави внести пропозицію про внесення змін до ст. 49 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» яку необхідно викласти у такій редакції:

Стаття 49. «Відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій»

Посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

Матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, наказами керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевих державних адміністрацій при здійсненні ними своїх повноважень фізичним та юридичним особам, відшкодовується за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Підсумовуючи, зазначимо, що для належного захисту прав і законних інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин необхідно закріпити такі правові механізми, які могли б забезпечити повну реалізацію їх прав і інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин.

ВИСНОВКИ

У результаті монографічного дослідження одержано нове роз'яснення наукового завдання щодо захисту прав і законних інтересів людини і громадянина в адміністративному праві. Отримані результати викладено у наступних висновках:

1. На підставі аналізу нормативно-правових актів та наукових поглядів щодо юридичної категорії «інтерес» людини і громадянина в адміністративному праві сформульовано сутнісні ознаки категорії «інтерес» людини і громадянина в адміністративному праві. Такими визначено: пріоритет індивідуальних прав і свобод людини і громадянина, перед охороною суспільних інтересів; реалізації принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина; реалізації ратифікованих міжнародно-правових актах, які відкрили новий етап у розвитку вітчизняної юриспруденції у питаннях захисту прав і законних інтересів особи; системі адміністративних судів, покликаних захистити права і законні інтереси особи у сфері публічно-правових відносин; розвитку надання публічних послуг.

2. Розглянуто значення норм приватного та публічного права в захисті прав і законних інтересів людини і громадянина. Норми приватного та публічного права передбачають різні способи охорони та захисту прав і законних інтересів особи, що може здійснюватися шляхом звернення як уповноважених органів публічної влади, їх посадових осіб, так і до суду. Незважаючи на те, що система приватного та публічного права складається із різних галузей права, в приватному праві присутні публічно-правові моменти, а в публічному праві – приватно-правові.

3. Розглянуто категорію «інтерес» людини і громадянина через призму окремих загальних принципів сучасного адміністративного права, які найповніше характеризують цю юридичну категорію в адміністративному праві. Обґрунтовано, що в сучасних умовах виникає об'єктивна необхідність подальшого розвитку принципів адміністративного права, де держава створена

та існує для громадян. Позитивним у цьому напрямі стало б запровадження принципу захисту прав і законних інтересів людини і громадянина, який на сьогодні є найслабкішою ланкою в правовому механізмі забезпечення прав. Цей принцип повинен запровадити новий підхід до ролі сучасного адміністративного права, яке повинно забезпечити ефективну охорону й захист прав та законних інтересів людини і громадянина і вимагає принципово іншого підходу до вирішення цієї проблеми.

4. На підставі аналізу Конституції, законів України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Верховою Радою України проаналізовано державно-правовий механізм забезпечення прав і законних інтересів громадян. На цій підставі встановлено, що правові гарантії прав і інтересів людини і громадянина є сукупністю конституційних, законодавчих та міжнародних норм, які встановлюють і гарантують охорону та захист прав і законних інтересів людини і громадянина та є обов'язковими для органів публічної влади, їх посадових і службових осіб.

За змістом та видами гарантії прав і законних інтересів людини і громадянина поділяються на загальні та спеціальні. До загальних гарантій належать економічні, політичні, соціальні, ідеологічні та культурні гарантії, а до спеціальних – правові гарантії прав і свобод особи. Роль і значення правових гарантій визначається тим, що вони створюють необхідні юридичні умови для перетворення закріплених у Конституції України, інших законах та міжнародних правових актах прав і свобод особи на реальну дійсність.

5. Реалізація прав і законних інтересів людини і громадянина неможлива без покладених на неї обов'язків, взаємозалежних між собою, які необхідно розглядати у тісному взаємозв'язку. Правові гарантії спрямовані на реалізацію та усунення перешкод для нормального здійснення прав і обов'язків особи, оскільки не буває прав без обов'язків, як і обов'язків без прав, що у своїй сукупності можуть створити надійні і реальні правові гарантії прав та законних інтересів людини і громадянина.

Під правовими гарантіями держави в охороні та захисті прав і законних інтересів людини і громадянина слід розуміти систему правових норм і принципів, які полягають у створенні відповідних механізмів і процедур реалізації особою суб'єктивного права та похідних від нього свобод, закріплених Конституцією і законами України та міжнародно-правовими актами.

6. Аналіз законодавчого регулювання прав і законних інтересів громадян у взаємовідносинах із органами публічної влади, їх посадовими особами дає підстави зробити висновок, що монопольним правом забезпечення і реалізацією цих прав володіє держава.

Незважаючи на надані державою правові гарантії охорони і захисту прав і законних інтересів людини і громадянина, відсутність Адміністративно-процедурного кодексу України є недоліком адміністративного законодавства.

З метою удосконалення охорони прав і законних інтересів громадян підтримуємо думку про необхідність прийняття Верховною Радою України Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстраційний №11472 від 03.12.2012 р.).

7. З метою удосконалення захисту прав та законних інтересів людини і громадянина в адміністративному суді, положення, які визначають звернення до адміністративного суду, слід закріпити виключно в КАС України, але при цьому залишити відсильну норму про можливість встановлення в кодексі інших строків для звернення, а також скасувати в статті 99 КАС України бланкетну норму про можливість встановлення строків для звернення до адміністративного суду іншими законами. Пропонуємо внести зміни в частини першої, другої та частини третьої статті 99 «Строк звернення до адміністративного суду» КАС України, яку пропонується викласти у такій редакції:

1) «Адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом.

2) Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів громадян встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень щодо справ, зазначених у пункті 5 частини першої статті 183–2 цього Кодексу, встановлюється 15-денний строк, який обчислюється з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду. Цим Кодексом можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

3) Для захисту прав, свобод та інтересів громадян Кодексом адміністративного судочинства України можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

4) Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

5) Для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк».

8. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. Гарантоване право на захист прав і законних інтересів особи повинно мати виникнення необхідних передумов. Такими передумовами є: наявність правового спору між особою та суб'єктом публічного управління; наявність норм права, які встановлюють можливість звернення до суду особи, яка вважає свої права та інтереси порушеними; наявність механізму реалізації права особи на захист; право на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції; відповідальність держави за реалізацію прав і законних інтересів людини і громадянина.

9. На підставі аналізу статей 13 та 17 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» встановлено певні правові колізії, які пов'язані із безоплатною вторинною правовою допомогою та видами правових послуг. У цьому зв'язку, з метою удосконалення чинного законодавства про безоплатну правову допомогу, пропонуємо внести зміни в пункт 1 статті 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», який викласти у такій редакції:

«Безоплатна вторинна правова допомога – це вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до суду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та перед іншими особами».

10. Специфічність адміністративного судочинства полягає в особливому характері публічно-правових відносин, що знаходить своє відображення в адміністративно-процесуальній формі. Проаналізовано дефініції процесуальних форм, надано авторське визначення поняття «адміністративно-процесуальна форма», під якою слід розуміти передбачений адміністративно-процесуальним законом порядок захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин та врегульований порядок здійснення адміністративного судочинства.

11. На підставі аналізу норм Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» проаналізовано відповідальність посадових осіб цих органів. З'ясовано, що відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування, встановлена безпосередньо, як перед державою, так і перед юридичними і фізичними особами та є більш дієвою, на відміну від відповідальності посадових осіб місцевих державних адміністрацій адміністрацій.

Пропонуємо внести зміни до статті 49 «Відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій» Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яку необхідно викласти у такій редакції:

«Матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, наказами керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевих державних адміністрацій при здійсненні ними своїх повноважень фізичним та юридичним особам, відшкодовується за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гельвеций К. А. Сочинение В 2-х томах/ Гельвеций К. А. // – М.: Мысль – 1973-1974. – Т. 2. – 603 с.
2. Здравомыслов А. Г. Потребности. Интересы. Ценности/ Здравомыслов А. Г. // – М.: Просвещение, 1986. – 288 с.
3. Дигесты Юстиниана. Т.1. Кн. 1-4. Пер. с лат. Отв. ред. Л.Л. Кофанов. – М.: Статут, 2002. – 584 с.
4. Башкатова В. Публічний інтерес в адміністративному праві/В. Башкатова // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 9. – С. 38 – 41.
5. Кавелин К. Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам/ Кавелин К. Д. – С. Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича. – 1879. – 442 с.
6. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права/ Коркунов Н. М. – СПб., 1898. – 363 с.
7. Петражицкий Л. И. Теория государства и права в связи с теорией нравственности/ Петражицкий Л. И. // – СПб, 2000. – 608 с.
8. Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права/ Тарановский Ф. В. – Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1917. – 534 с.
9. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Т. 2. Выпуск 2, 3, 4/ Г. Ф. Шершеневич. – М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1995. – 462 с.
10. Иеринг Р. Цель въ правъ. Первый томъ/ Иеринг Р. – Спб.: Изданіе Н.В. Муравьева, 1981. – 412 с.
11. Малишев В. Вчення Рудольфа Фон Іерінга про мету в праві/В. Малишев//Юридичні науки. – 2010. – №82. – С. 33–35.
12. Нерсесянц В. С. Философия права. Учеб. для вузов/ Нерсесянц В. С. – М.: Норма, 2005. – 656 с.
13. Сиренко В.Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления: монография/ В. Ф. Сиренко. – К. : Наук. думка, 1982. – 214 с.

14. Галуцько В. В. Концептуальні підходи до розвитку сучасного адміністративного права України/ В.В. Галуцько// Форум права. 2009. – №3. – С. 143–151// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www. nbuv. gov. ua/ e- journals/ FP/ 2010- 4/ 10gvvvar. pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf)
15. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права/ М.В. Цвік. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
16. Локк Джон. Избранные философские произведения: у 2-х томах/ Джон Локк. – М.: Мысль, 1960. – Т.2. – 532 с.
17. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА– ИНФРА. М), 2002. – 728 с.
18. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві/ В. В. Галуцько// Форум права. – 2010. – № 4. – С. 178–182: [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf>
19. Черепакін Б. Б. К вопросу о публичном и частном праве/ Черепакін Б. Б. – Иркутск, 1926. Революция права. – М., 1927. – № 2. – С. 147-149.
20. Тихомиров Ю. А. Публичное право. – Изд-во БЕК/ Тихомиров Ю. А.–М., 1995. – 496 с.
21. Виконавча влада і адміністративне право/ [В.Б. Авер'янов та ін.]; ред. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
22. Харитонов Є. О. Історія приватного (цивільного) права Європи. – Ч.1: Витоки / Харитонов Є. О. – Одеса: Бахва, 1999. – 292 с.
23. Солов'єв В. А. Частный и публичный интересы субъектов налоговых правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14/ Солов'єв Владимир Алексеевич. – М., 2002. – 194 с.
24. Кобалевський В. Очерки советского административного права/ В. Кобалевський. – Х., 1924. – 258 с.
25. Скакун О. Ф. Теорія держави і права/ О.Ф. Скакун // Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

26. Харитоновна О. І. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
27. Всеобщая декларация прав человека: Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года// [Електронний ресурс]. – режим доступу: [http:// zakon2. rada. gov. ua/ laws/ show/995_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015)
28. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
29. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод//Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – К., 1999. – №2. – С. 15–32.
30. Башкатова В. В. Зміст та поняття «інтерес» в адміністративному праві/ Башкатова В. В. // Міжнародна наук. конф. Присвячена 115–річчю НУБіП України «Біоресурси планети і біобезпека навколишнього середовища: проблеми і перспективи». Збірник матеріалів Міжнародної наукової конференції (5-6 листопада 2013 року, м. Київ, Україна)/За ред. Д. С. Добряка, В. І. Курила. – К.: МВЦ «Медінформ». – С. 32 – 35.
31. Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 року// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 12.
32. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
33. Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества/ принята на двадцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников

СНГ (Постановление № 28-6 от 31.05.2007 г.)// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

34. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції/ Станіслав Шевчук. – Вид. 2-ге, випр., доп. – К.: Реферат , 2007. – 848 с.

35. Спасибо-Фатєєва І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів/ Інна Спасибо-Фатєєва// Юридична газета, – 28.11.2005. – № 22 (58).

36. Антонович М. М. Міжнародне публічне право: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл/ М. М. Антонович. – К. : Видавничий дім «КМ «Академія», 2003. – 308с.

37. Васильєв Г. А. Реализация хозяйственного законодательства с помощью средств прокурорского воздействия: дисс. ... канд. юрид. Наук: 12.00.04/ Г. А. Васильєв. – Донецк., 1997. – 157 с.

38. Адміністративне право України: підручник/ [Битяк Ю.П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В., Зима О.Т., Зуй В. В.]; ред. Ю.П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

39. Адміністративне право України. Акад. курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Згальна частина/Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с.

40. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98// Офіційний вісник України – 1999. – №21. – Ст. 943.

41. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України 6 липня 2005 року// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, №37. – Ст. 446.

42. Ківалов С. В. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар/ За ред. С. В. Ківалова, О.І. Харитонової/ Ківалов С.В., Харитонова О. І., Пасенюк О.М., Аракелян М. Р. та ін. – Х.: ТОВ «Одісей», 2005. – 552 с.

43. Про адміністративні послуги: Закон України 6 вересня 2012 року// Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
44. Константи́й О. В. Судова форма захисту як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах/О. В. Константи́й // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1 (9). – С. 33–43.
45. Адміністративне право України: законодавчі визначення: словник-довідник/укладачі Р. А. Калюжний, С. В. Петков. – Запоріжжя: КПУ, 2009. – 220 с.
46. Башкатова В. Зміст і поняття «інтерес» в адміністративному праві/В. Башкатова //Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 10. – С. 61– 64.
47. Новицкий И. Б. Римское право/ И. Б. Новицкий. – М.,1998. – 245 с.
48. Трофанчук Г. І. Римське приватне право/ Г. І. Трофанчук . – К., 2006. – 248 с.
49. Притика Ю. Д. Теоретичні проблеми захисту прав учасників цивільних правовідносин в третейському суді: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня доктора.. юрид. наук: спец. 12.00.03/ Притика Юрій Дмитрович. – К., 2006. – 632 с.
50. Витрянский В. В. Проблемы арбитражно-судебной защиты гражданских прав участников имущественного оборота: Диссертация доктора юридических наук в форме научного доклада, выполняющая также функции автореферата: 12.00.03 / В. В. Витрянский. – Моск. Гос. ун-т. – М., 1996. – С. 10.
51. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав/В.П. Грибанов. – МГУ. – М., 1972. – 284.
52. Йоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права/ Йоффе О. С., Шаргородский М. Д. – М.: Госюриздат, 1961. – 380 с.
53. Конституція України: Прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року//Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141.
54. Шевчук О. М. Засоби державного примусу у правовій системі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.07/ О. М. Шевчук. – Харьков, 2003. – 20 с.

55. Ромовская З. В. Проблемы защиты в советском семейном праве: автореф. дис...д-ра. юрид. наук: 12.00.03 /З. В. Ромовская. Харьковский юр. ин-т. им. Ф. Э. Дзержинского – Х., 1987. – С.16;
56. Бутнев В. В. Понятие механизма защиты субъективных гражданских прав // Механизм защиты субъективных гражданских прав/В. В. Бутнев. – Ярославль, 1990. – 234 с.
57. Білоусов Ю. В. Цивільний кодекс України: Коментар/За заг. ред. Є. О. Харитонова, О. М. Калітенко. – Одеса: Юридична література, 2003. – 1080 с.
58. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.
59. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 року// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №№ 40–41, 42 – Ст. 492.
60. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9//[Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.
61. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Рішення Конституційного Суду України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97>
62. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року// Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 41–42, №43–45. – Ст. 529.
63. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №49. – Ст. 272.
64. Права людини / Ред. кол.: М. Буроменський, В. Євінтов, Л. Заблодська та ін. – К.: Право, 1997. – 244 с.

65. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року//Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
66. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року//Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
67. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 року//Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
68. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23 грудня 1998 року//Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5–6. – Ст. 43.
69. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року// Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
70. Гражданское право: Учеб. В 2 т. – Том 1 / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. – 2 изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – 704 с.
71. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав/В.П. Грибанов. – М.: Статут, 2001. – 411с.
72. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 року// Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
73. Фурса С. Я., Фурса Є. І. Нотаріат в Україні. Теорія і практика: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл/ Фурса С. Я., Фурса Є. І. – К.: А.С.К., 2001. – 976 с.
74. Вершинин А. П. Способы защиты гражданских прав в суде/ А. П. Вершинин. – СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 1997. – 164 с.
75. Решетникова И. В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России / И. В. Решетникова, В. В. Ярков. – М. : Норма, 1999. – 302 с.
76. Козуб Т. Р. Взаимодействие органов государственной власти и нотариата в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Козуб Т. Р. – М., 1996. – 148 с.
77. Андре Швахтен. Деятельность нотариуса на благо гражданского общества / Андре Швахтен. – Нотариус. – 2002. – 1 4 (36). – С. 20 – 25.

78. Бардин Л. Н. Судопроизводство по жалобам на нотариальные действия или на отказ в их совершении : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: 12.00.03 / Л. Н. Бардин. – МГУ. – М., 1981. – 19 с.
79. Про ратифікацію Протоколів № 12 та № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Закон України від 9 лютого 2006 року// Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 27. – Ст. 229.
80. Про Уповноваженого Верховної Радою України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
81. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року// Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
82. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 року// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
83. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Господарського процесуального кодексу України. Станом на 1 грудня 2010 р./ За ред. Притики Ю. Д. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 608 с.
84. Чепис О. І. Інтереси в цивільному праві: сутність, місце та особливості захисту: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03/Чепис Олеся Іванівна. – Х., 2012. – 16 с.
85. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): Рішення Конституційного Суду України 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>
86. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов/ Ю. А. Тихомиров //Журнал российского права. – 2001. – №5. – С. 3 – 11.

87. Шумило М. Є. Про принципи відповідальності держави перед особою у кримінальному судочинстві/М. Є. Шумило// Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2010. – №2. – С.1–7.
88. Украинский Советский Энциклопедический Словарь: в 3-х т./Редкол.: А.В. Кудрицкий (отв. ред.) и др. – К.: Глав. Ред. УСЭ, – 1988. Т. 2. – 1988. – 768 с.
89. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т.2 / Под ред. В.А.Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: «Статус», 2002. – 592 с.
90. Колодій А. М. Принципи права України : [монографія] /Колодій А. М. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
91. Иванов Р. Л. О понятии принципов права / Р. Л. Иванов // Вестник Омского университета. – 1996. – № 2. – С. 115–118.
92. Керимов Д. А. Философские проблемы права / Керимов Д. А. – М. : Мысль, 1972. – 472 с.
93. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов./Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М.: Норма – Инфра – М, 1999. – 559 с.
94. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-друге, доп. і перероб./В .Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
95. Явич Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы/ Явич Л. С. – М.: Юрид. лит.,1978. – 224 с.
96. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування/ В. Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – №8. – С. 8–12.
97. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : Підручник/ Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
98. Авер'янов В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи/ В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полухевич//Юридичний журнал. – 2004. – №5 – С.71.

99. Ткач Г. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальне значення для оновлення змісту українського адміністративного права / Г. Ткач // Законодавство України: наук.- практ. ком. – 2006. – № 8. – С. 36 – 37.
100. Мельник Р. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України/ Р. Мельник//Публічне право. – 2012. – № 3 (7) – С. 51 – 60.
101. Кубко Є. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
102. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07/І.Л. Бородін. – Х.: НУВС, 2003. – 375 с.
103. Авер'янов В. Нове ставлення до прав людини – мета реформування українського адміністративного права/ В. Авер'янов//Юридична Україна. – 2005. – №5. – С. 31–35.
104. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07/О.В. Негодченко. – Х.: НУВС, 2003. – 368 с.
105. Кравцов А. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина – провідний принцип діяльності міліції України/А. Кравцов //Юридична Україна. – 2010. – №6. – С. 27–31.
106. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
107. Кравцов А. Принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина в сучасному адміністративному праві України: поняття та сутність /А. Кравцов //Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – №2 . – С. 140–143.
108. Теорія держави і права: навч. посіб./ В. М. Субботін, О. В. Філонов, Л.М. Князькова, І. Я. Тодоров. – К.: Знання, 2005. – 327 с.

109. Башкатова В. В. Роль принципов административного права в защите прав и интересов особы/ Башкатова В. В. Светличный А.П.// Современный научный вестник: Серия «Право», Белгород. – 2013. – № 40 (179) – С. 33–39.
110. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року №15-рп у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975.
111. Нерсесянц В. С. Декларация прав человека и гражданина» в истории идей о правах человека / В. С. Нерсесянц // Социологические исследования. — 1990. — № 1. — С. 132 – 140.
112. Монтескье Ш. Л. О духе законов/ Ш. Л. Монтескье. – М.: Мысль, 1999. – 672 с.
113. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / [Н. В. Варламова, В. В. Лазарев, В. В. Лапаева, Е. А. Лукашева и др.]; под. общ. ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2006. – 832 с.
114. Адміністративне право України: [навч. посібник]: [у 2-х томах]/[Галуцько В.В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.]; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т.1 : Загальне адміністративне право. – 320 с.
115. Гобозов И. А. Гражданское общество: сущностные характеристики / И. А. Гобозов Л. А. Халаева// Философия и общество. – 2001. – №2. – С. 59–79.
116. Соколов А. Н. Правовое государство: От идеи до ее материализации/ А. Н. Соколов. – Калининград: «Янтарный Сказ», 2002. – 456 с.
117. Іванчук Н. В. Взаємна відповідальність особи і держави в контексті розбудови сучасної Української держави: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01/Н. В. Іванчук; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2007. – 19 с.
118. Гессен В. М. Теория правового государства/В. М. Гессен. – СПб.,1912. – 390 с.

119. Ткач Г. Й. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
120. Пратичний поради́к державного службовця з питань європейської інтеграції/Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, В.В. Баштанник та ін. За заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 64 с.
121. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
122. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: 27/19-Nov-1999, P. 8–12// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eupan.org/>.
123. Виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 29 вересня 2003 року// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_608
124. Виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція 1262 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 27 вересня 2001 року// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_607
125. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eupan.org/>. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_611
126. Шукліна Н. Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії та практики): монографія / Н. Г. Шукліна. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 424 с.
127. Ярошевська Т. Становлення і розвиток прав людини в Україні та в окремих іноземних країнах/ Т. Ярошевська//Право України. – 2010. – №11. – С. 84–89.

128. Оніщук М. В. Проблеми забезпечення прав людини в Україні: від Загальної декларації прав людини – до сьогодні/ М. В. Оніщук // Право України. – 2009. – №4. – 29–35.
129. Юридична енциклопедія / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.; [в 6 т.]. – К., 1998. – Т. 1. – С. 553–555.
130. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 12 червня 2011 року// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
131. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року// Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.
132. Світличний О. П. Права і свободи особи в світлі євроінтеграційних вимог/О. П. Світличний //Публічне право. – 2016. – №3. – С. 42–49.
133. Європейської Конвенції про захист прав та основоположних основних свобод людини від 4 листопада 1950 року// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_00
134. Уманский Я. Н. Советское государственное право / Я. Н. Уманский. – М. : Высш. шк., 1970. – 448 с.
135. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень)/П. М. Рабінович. – Харків: Право, 1997. – 64 с.
136. Нова Конституція України: Огляд, коментарі і текст Основного Закону / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Правова держава, 1997. – 156 с.
137. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
138. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини та громадянина в Україні // Право України. – 1998. – № 11. – С. 29–31.
139. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак-тов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1997. – 570 с.
140. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (проблемы взаимоотношений)/ В. А. Патюлин. – М., 1974. – 224 с.

141. Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР/ Н.В. Витрук. – М., 1985. –176 с.
142. Мицкевич А. В. Субъекты советского права/ А.В. Мицкевич. –М., 1962. – 224 с.
143. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник/ О. Ф. Фрицький //– К.: Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.
144. Толкачев К. Б. Методологические и правовые основания личных и конституционных прав и свобод человека и гражданина и участие в их защите органов внутренних дел: Монография/ К. Б. Толкачев. – С.-Пб., 1997. – 175 с.
145. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Нав чальний посібник/ С. Г. Стеценко // – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
146. Сапун В. А. Механизм реализации советского права/ Сапун В.А.// Правоведение. – 1988. – № 1. – С. 3 –11.
147. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России/ Л. Д. Воеводин. – М.: Инфра М-Норма, 1997. – 304 с.
148. Диденко Н. Г., Селиванов В. Н. Право и свобода/ Диденко Н.Г., Селиванов В.Н. // Правоведение. – 2001. – № 3. – С. 4–27.
149. Авер'янов В. Б. Принципи верховенства права: реформа українського адміністративного права/ В. Б. Авер'янов//Адвокат. – 2000. – №2. – С. 5–8.
150. Білозьоров Є. В. Прававі гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми/ Є. В. Білозьоров//Адвокат. – 2009. – № 7(107). – С. 26–30.
151. Кант И. К вечному миру / Трактаты о вечном мире. – М., 1963. – 306 с.
152. Стефанюк В. С. Проблеми конституційного й адміністративного правосуддя при застосуванні норм Конституції, законів та інших нормативно-правових актів//Вісник Верховного Суду України. 2002. № 1 (29). – С. 54–56.
153. Соловйов О. В. Поняття «цивільні права і обов'язки» у п.1 ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 2. – 2005. – С. 71–77.

154. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / [Іерусалімова І. О., Іерусалимов І. О., Павлик П. М., Удовенко Ж. В.]. – К. : Знання, 2007. – 223 с.
155. Бакірова О. І. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя/ О. І. Бакірова// Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 7. – С. 127–139.
156. Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности/Л. Б. Тиунова. – СПб, 1991. – 136 с.
157. Мотовиловкер Я. О. Теория регулятивного и охранительного права/ Я.О. Мотовиловкер. – Воронеж, 1990. – 160 с.
158. Алексеев С. С. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов/ С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1998. – 486 с.
159. Чуйко З. Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України/З. Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 8. – 2006. – С. 81–89.
160. Савенко М. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина/М. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 68–83.
161. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / [Іерусалімова І. О., Іерусалимов І. О., Павлик П. М., Удовенко Ж. В.]. – К. : Знання, 2007. – 223 с.
162. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія : [Електронний ресурс]/ за заг. редакцією В. В. Галуцька. – Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. – С. 87–97 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/images/books/aruvsu.pdf>
163. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [за заг. ред. Т. О. Коломєць, Г. Ю. Гулевської]. –К. : Істина, 2007. – 152 с.

164. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навчальних закладів. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
165. Ткач Г. Адміністративно-правовий захист: окремі питання прав, свобод та законних інтересів громадян/ Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Випуск 36. – С. – 240–244.
166. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
167. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7 лютого 2008 року №109/2008// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon4.rada. gov. ua/ laws/show/109/2008](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/109/2008)
168. Славна О. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні в умовах євроінтеграції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Славна Оксана Володимирівна. – Запоріжжя, 2012. – 196 с.
169. Взаємовідносини з контролюючими органами. Юридичний форум// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [//http://forum.byhgalter. com/ oskarjennya-podatkovih-povidomlen-rishen-ppr-t51.html](http://forum.byhgalter.com/oskarjennya-podatkovih-povidomlen-rishen-ppr-t51.html)
170. Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення у цивільній справі: Лист Вищого спеціалізованого суду України від 28 січня 2013 р. № 24–152/0/4–13//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-praktiku-rozgljadu-sudami-skarg-na-rishennja-diyi-abo-be-doc132105.html>
171. Гіда Є. О., Білозьоров Є. М. Теорія держави та права: підручник / за заг. ред. Є. О. Гіди. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. –576 с.//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// pidruchniki .ws/1405100345080/ pravo/ pravovi_vidnosini_sferi_pravoohoronnoyi_diyalnosti#391](http://pidruchniki.ws/1405100345080/pravo/pravovi_vidnosini_sferi_pravoohoronnoyi_diyalnosti#391)

172. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, – 2006. – 688 с.
173. Белікова М. І. Підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої алади в адміністративному порядку/М. І. Белікова //Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – №1(7) – С. 1–10.
174. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року №7-рп/2009//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>
175. Про Прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року// Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
176. Про прокуратуру: Закону України від 14 жовтня 2014 року// Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
177. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України № 878 від 28 жовтня 2015 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п>
178. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року// Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
179. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року// Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
180. Положення про Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України № 236 від 21 травня 2014 року// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п>

181. Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 2 липня 2014 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-p>
182. Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 423 від 17 червня 2015 р
183. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
184. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади / Практичний посібник / Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. – Дрогобич : Коло, 2009. – 112 с.
185. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1203-17>
186. Про направлення на повторне перше читання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України: Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2009 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1203-17>
187. Висновок головного науково-експертного управління від 12 лютого 2009 р. на проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №2789 від 18. 07. 2008 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>
188. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: (реєстраційний №11472 від 03.12.2012 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893
189. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України // Автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда – К.: Факт, 2003. – 146 с.
190. Коліушко І., Куйбіда Р. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави ?/І. Коліушко, Р. Куйбіда // Право України. – 2007. – №3. – С. 3–8.

191. Гринюк Р. Ф. Судова влада як фундаментальний чинник становлення правової держави в Україні/Р. Ф. Гринюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 2. – 2005. – С.27–36.
192. Ле Конт, Ван Левен и Де мейер против Бельгии: решение Европейского суда по правам человека от 23 июня 1984 г.// Европейский суд по правам человека. Избр. решения: в 2 т./под . ред. В.А. Туманова. – М., 2000. – Т. 1. – 856 с.
193. Прокопенко О. Законні підстави для обмеження права особи на справедливий суд: PRO ET CONTRA/ О. Прокопенко //Право України. – 2010. – № 9. – С. 234–243.
194. Фрицький О. Ф. Конституційне право України/ О. Ф. Фрицький. – Підручник. – К: Юрінком Інтер,2002. – 536 с.
195. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013–2015 роки: Рішення Ради суддів України від 21 грудня 2012 року// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/strategy>
196. Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2015 році: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України №1 від 5 лютого 2016 року// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0001760-16>
197. Головам апеляційних адміністративних судів України: Лист Вищого Адміністративного суду України від 10 лютого 2011 р. № 203/11/13–11// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tax.38044.org/UA/3131>
198. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13 грудня 2011 року// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11/page>

199. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 7 грудня 1984 року// Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984, додаток № 51. – Ст. 1122.
200. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг: Закон України від 6 липня 1995 року// Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №28. – Ст. 205.
201. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16. – Ст. 112.
202. Про теплопостачання: Закон України від 2 червня 2005 року// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №28. – Ст. 373.
203. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування: Закон України від 17 лютого 2002 року// Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №17. – Ст. 121.
204. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовтня 1994 року// Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №46. – Ст. 411.
205. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року// Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №27. – Ст. 218.
206. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 року// Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №30. – Ст. 238.
207. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21 грудня 1994 року// Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №10. – Ст. 43.
208. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 року// Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №12. – Ст. 64.
209. Кучерявенко М. П. Податкові процедури: правова процедура і класифікація: Монографія/ М. П. Кучерявенко. – К.: Алерта., 2009. – 460 с.
210. Шереметьєва Л. А., Беца І. І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз/

- Шереметьєва Л. А., Беца І. І. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>. – С. 1–9.
211. Стратегія розвитку України «Україна 2020: Стратегія національної модернізації» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua>
212. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України/Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
213. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006>
214. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські полуги – новий інститут адміністративного права/ І. Коліушко, В. Тимошук //Право України. – 2001. – №5. – С. 30–38.
215. Сороко В., Ходорівська Н. Надання державних послуг як функція державногоуправління/ В. Сороко, Н. Ходорівська // Вісник державної служби. – 2007. – № 3. – С. 17 – 28.
216. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія/ Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь: ММД, 2008. – 136 с.
217. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія/ О. П. Світличний. – Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. – 410 с.
218. Авер'янов В. Принцип верховенство права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації/В. Авер'янов // Право України. – 2010. – №3. – С.72–79.
219. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії/ В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–119.

220. Принцип верховенства права: Проблеми теорії та практики: у двох книгах / За заг. ред. Ю. С. Шемчушенка / книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. Ред. В. Б. Авер'янов. – К.: Конус-Ю, 2008. – 314 с.
221. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 5 липня 1997 року// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №38. – Ст. 249.
222. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О.В., Стоян В. О., Тимошук В. П., Шиманке Д.]/ За заг. ред. Тимощука В. П. – Київ, СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.
223. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року// Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №32. – Ст. 409.
224. Дембіцька С. Л. Про стан надання адміністративних послуг/ С. Л. Дембіцька // Вісник. Серія: право та державне управління. – 2012. – № 2. – С. 100–104.
225. Адміністративне право України: Академічний курс. Підручник в 2 Т., Т.1. Загальна частина/В. Авер'янов. – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с.
226. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимощука. – К.: ФОП Москаленко О. М. – 392 с.
227. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повернення державного контролю та виробництва державними підприємствами документів та бланків, які потребують використання спеціальних елементів захисту: Закон України від 4 липня 2013 року// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/399-18>
228. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка?/ В. Гаращук // Вісник академії правових наук України. – 2001. – № 3 (26). – С. 109–114.

229. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис. ... доктор. юрид. наук: спеціальність 12.00.07/ В. І. Курило. – К, 2007. – 419 с.
230. Ортинський В. Л. Основи держави і права України/ Ортинський В. Л.// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// pidruchniki.ws/14201126 /pravo/ ponyattya_ pravosuddya_ sudovoy i_ sistemi_ ukrayini](http://pidruchniki.ws/14201126/pravo/ponyattya_pravosuddya_sudovoy_i_sistemi_ukrayini)
231. Бігун В. С. Філософія правосуддя: ідея та здійснення: монографія/ В. С. Бігун. – К., 2011. – 303 с.
232. Гура І. В. Нотаріат як публічно правовий інститут охорони та захисту прав громадян/ Гура І.В. //Юридичний часопис НАВС. – 2011. – №1(1) .// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www. naiu. kiev. ua/ chasopis/ materials/20](http://www.naiu.kiev.ua/chasopis/materials/20)
233. Соколенко О. Л. Захист прав громадян як основна функція правової держави/ Соколенко О. Л. //Часопис Київського університету права. – 2013. – №2. – С. 118 –121.
234. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
235. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
236. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / За заг. ред.В. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2010. – 496 с.
237. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник, 2-ге вид./ О. Ф. Скакун. – Харків: Єспада, 2009. – 752 с.
238. Башкатова В. В. Шляхи удосконалення процесуальних гарантій захисту прав та інтересів особи нормами адміністративного законодавства / В. В. Башкатова// Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право»/Ред. кол. С. М. Ніколаєнко (голова) та ін. – К., Вип. 2014. – 197, – ч. 2. – С. 170–175.

239. Полянський Ю., Рачинський А. Захист прав і свобод громадянина у сферах діяльності державної влади та управління// Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України /За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ,1999. – Вип.1. – 336 с.
240. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб ООН. Міжнародний документ від 23 липня 1996 року//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_788
241. Чечот Д.М. Суб'єктивне право и форми его защиты. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. – С. 53 - 60.
242. Петришин О. В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація / О. В. Петришин. – К. : НМК ВО, 1990. – 290 с.
243. Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин. – М. : Юридическая литература, 1971. – 344 с.
244. Щербак А. И. Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц / А. И. Щербак. – К. : Наукова думка, 1986. – 357 с.
245. Ответственность в управлении / отв. ред. А. Е. Лунев, Б. М. Лазарев. – М. : Наука, 1985. – 273 с.
246. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року// Відомості Верховної Ради України. – 2016. – №4. – Ст. 43.
247. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 11 від 13 вересня 2011 року//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article? ShowHidden=1&art_id=501908&cat_id=501532&ctime=1316084708280](http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?ShowHidden=1&art_id=501908&cat_id=501532&ctime=1316084708280)
248. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 17 січня 2001 року// Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №33. – Ст. 175.
249. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року// Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №25. – 26. – Ст. 131.

