**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Кафедра адміністративного та господарського права\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(повна назва кафедри)

**Кваліфікаційна робота**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**магістра\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(рівень вищої освіти)

на тему: Сучасні моделі взаємовідносин органів адміністративної юстиції та громадськості

Виконав: слухач магістратури, групи \_\_8.0819-1з\_\_

спеціальності \_\_\_\_\_\_\_\_\_081 «Право»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(код і назва спеціальності)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_А.В. Чумак\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ініціали та прізвище)

Керівник PhD викладач Титаренко М.В.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

д.ю.н. професор Коломоєць Т.О\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент к.ю.н. доцент Гаджиєва Ш.Н.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя

2020

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет\_\_юридичний\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Кафедра\_\_адміністративного та господарського права\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Рівень вищої освіти\_\_\_\_магістр\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Спеціальність \_\_\_081 «Право»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

«\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_\_року

**З А В Д А Н Н Я**

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Чумак Антон Вадимович\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(прізвище, ім’я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) «Сучасні моделі взаємовідносин органів адміністративної юстиції та громадськості»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

керівник роботи \_\_\_\_\_\_\_ PhD викладач Титаренко Марина Володимирівна\_,

(прізвище, ім’я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «\_14\_»\_\_травня\_\_2020 року № \_\_\_\_556-с\_\_\_\_\_

1. Строк подання роботи \_\_\_8 листопада 2020 року\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
2. Вихідні дані до роботи \_\_нормативно-правові акти, статті, підручники, методичні вказівки, монографії, наукові статті \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) \_\_Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських органів\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов’язкових креслень) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Консультанти розділів роботи

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Розділ | Прізвище, ініціали та посада  консультанта | Підпис, дата | |
| завдання  видав | завдання  прийняв |
| 1 | Титаренко М.В., викладач  Коломоєць Т.О., професор |  |  |
| 2 | Титаренко М.В., викладач  Коломоєць Т.О., професор |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

1. Дата видачі завдання \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*травень 2020 року*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №  з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Строк виконання етапів роботи | Примітка |
| 1 | Обрання та затвердження теми | березень 2020р | виконано |
| 2 | Складання плану роботи | травень 2020р | виконано |
| 3 | Пошук необхідної літератури | червень 2020р | виконано |
| 4 | Написання пояснювальної записки | липень 2020р | виконано |
| 5 | Початок написання практичної частини | серпень 2020р | виконано |
| 6 | Написання тез | вересень 2020р | виконано |
| 7 | Написання практичної частини | жовтень 2020р | виконано |
| 8 | Написання висновків | жовтень 2020р | виконано |
| 9 | Оформлення списку використаних джерел | жовтень 2020р | виконано |
| 10 | Попередній захист на кафедрі | листопад 2020р | виконано |
| 11 | Проходження нормоконтролю | листопад 2020р | виконано |
| 12 | Захист роботи в ДЕК | грудень 2020р | виконано |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

Слухач \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_А.В. Чумак\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проекту) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_М.В. Титаренко\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Ш.Н. Гаджиєва \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Чумак А.В. Сучасні моделі взаємовідносин органів адміністративної юстиції та громадськості. Запоріжжя, 2020. 103 с.

Кваліфікаційна робота складається зі 103 сторінок, містить 82 джерела використаної інформації.

У сучасних демократичних державах велике значення для забезпечення прав і свобод людини в її відносинах з владою надається правовому захисту з боку незалежного і авторитетного органу – суду.

Саме адміністративним судам відводиться важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, оскільки саме на них покладаються розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а другою — суб’єкт владних повноважень. Забезпечення гарантій прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов’язком правової держави, що й обумовило необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка, з одного боку, має захищати індивідуальні права, а з другого — за допомогою єдиної судової практики забезпечувати законність діяльності органів публічної влади і, таким чином, сприяти зміцненню правопорядку в державі. під громадськістю мається на увазі будь-яка група людей (можливо, навіть й окремі індивіди), що так чи інакше пов’язана з життєдіяльністю організації або установи. Це можуть бути її власні службовці, громада, що мешкає по сусідству, клієнти, працівники засобів інформації, державні службовці, видатні особистості тощо.

Методологічну основу роботи складають взаємодія адміністративної юстиції та громадянства, її призначення, види, сучасні моделі, порівняння між країнами.

Для проведення дослідження були застосовані такі загальнонаукові методи як: аналіз і синтез.

Теоретико-методологічною основою дослідження в роботі є історико-правовий, діалектичний, порівняльно-правовий, системний, інституційний, формально-логічний, системно-структурний та інші методи, застосування яких сприяло розглянути загальну характеристику органів адміністративної юстиції, порівняти взаємодію адміністративної юстиції та громадськості в України та закондонних країнах, провести аналіз та виявити переваги, недоліки, виявити ознаки адміністративної юстиції, які зможуть допомогти розвитку Укріїни, які потрібно вдосконалити та застосовувати їх в нашій країні.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ; АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ; АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ; СУДОУСТРІЙ; ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ СПІР; ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ; ГРОМАДСЬКІСТЬ; СУЧАСНІ МОДЕЛІ.

SUMMARY

Chumak AV Modern models of the relationship between administrative justice and the public. Zaporozhye, 2020. 103 p.

Qualification work consists of 103 pages, contains 82 sources of information used.

In modern democracies, great importance for ensuring human rights and freedoms in its relations with the authorities is given to legal protection by an independent and authoritative body - the court.

It is the administrative courts that play an important role in protecting the rights, freedoms and legitimate interests of individuals in the field of public administration and local self-government, as they are responsible for reviewing and resolving legal (administrative-legal) disputes where one person is a natural or legal person, and the second - the subject of power. Ensuring guarantees of citizens' rights in relations with administrative bodies is the duty of the rule of law, which necessitated the creation of administrative justice in Ukraine, which, on the one hand, should protect individual rights and, on the other, ensure the legality of law enforcement public authority and thus contribute to the strengthening of law and order in the state. the public means any group of people (perhaps even individuals) that is somehow connected with the life of the organization or institution. These can be its own employees, the neighborhood community, customers, media workers, civil servants, celebrities, and so on.

The methodological basis of the work is the interaction of administrative justice and citizenship, its purpose, types, modern models, comparisons between countries.

General scientific methods such as analysis and synthesis were used to conduct the study.

The theoretical and methodological basis of the study is historical-legal, dialectical, comparative-legal, systemic, institutional, formal-logical, system-structural and other methods, the use of which helped to consider the general characteristics of administrative justice, compare the interaction of administrative justice and society in Ukraine and foreign countries, to analyze and identify advantages, disadvantages, identify signs of administrative justice that can help the development of Ukraine, which need to be improved and applied in our country.

REGULATORY REGULATION; ADMINISTRATIVE JUSTICE; ADMINISTRATIVE COURTS; JUDICIARY; PUBLIC LEGAL DISPUTE; PUBLIC AUTHORITIES; PUBLIC; MODERN MODELS.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ………………………………………........9

РОЗДІЛ 1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА……………………………….…...10

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА…………………………………………..40

2.1 Взаємодія адміністративної юстиції та громадянства, її призначення..…40

2.2 Основні інститути адміністративної юстиції та

принципи адміністративного судочинства……………………………….........59

2.3 Спеціалізація суддів адміністративного суду України за

категоріями адміністративних справ………………………………………...…74

2.4 Європейський досвід взаємодії органів державної влади та

громадських організацій……………………………………………………...…77

ВИСНОВКИ……………………………………………………………………...95

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ………………………………….…....97

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЄС Європейський Союз

РЄ Рада Європи

АЮ Адміністративна юстиція

КК України Кримінальний кодекс України

р. рік

ст. стаття

ст.ст. статті

та ін. та інше

у т. ч. у тому числі

ч. частина

ЦВК Центральна виборча комісія

ПУ Президент України

ВРУ Верховна Рада України

ВРП Вища рада правосуддя

ВККС Вища кваліфікаційна комісія суддів

ВКДК прокурорів Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів

РОЗДІЛ 1 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

*Актуальність теми.* У сучасних демократичних державах велике значення для забезпечення прав і свобод людини в її відносинах з владою надається правовому захисту з боку незалежного і авторитетного органу – суду.

Сучасна система організації адміністративного судочинства в кожній країні нерозривно пов’язана з її історичними та правовими традиціями, що зумовило існування значної кількості різноманітних національних моделей адміністративної юстиції. Але, незважаючи на це, вказані моделі мають між собою багато спільного, що дає можливість їх класифікувати з метою більш ґрунтовного наукового дослідження. При цьому зазначимо, що спроби такої класифікації ведуться вже давно. Однак не у всіх країнах світу захист прав, свобод та інтересів особи здійснюється судовими органами адміністративної юстиції. Залежно від різних критеріїв можна виділити декілька варіантів класифікації моделей адміністративної юстиції, що виникли в світі упродовж багатьох десятиліть.

Не вдаючись до дискусії щодо визначення поняття адміністративної юстиції, виходимо з беззаперечного положення про те, що під нею слід розуміти розгляд і вирішення правових конфліктів у сфері державного управління між громадянами (юридичними особами) й адміністративними органами держави в особливій процедурній формі.

Умовою якісного функціонування публічної влади є її визнання і підтримка населенням країни, що забезпечує легітимність цієї влади. Соціальна сутність і призначення держави зумовлюють її активну роль у процесі забезпечення прав людини, створенні необхідних і достатніх умов для вільного розвитку й гідного існування кожного члена суспільства, що забезпечується побудовою і функціонуванням відповідних організаційно-правових інститутів.

Наявність адміністративного судочинства є показником відповідності національної судової системи міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав людини, а також утвердження принципу законності у сфері реалізації виконавчої влади.

Саме адміністративним судам відводиться важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, оскільки саме на них покладаються розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а другою — суб’єкт владних повноважень.

Забезпечення гарантій прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов’язком правової держави, що й обумовило необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка, з одного боку, має захищати індивідуальні права, а з другого — за допомогою єдиної судової практики забезпечувати законність діяльності органів публічної влади і, таким чином, сприяти зміцненню правопорядку в державі.

Призначення адміністративної юстиції полягає у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист повинен бути судовим правовим захистом, адже саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами. Завдяки створенню адміністративної юстиції має бути гарантоване не тільки зміцнення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому громадянину реалізувати свої права щодо органів публічної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності.

Отже, запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів своєю метою має гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, в свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави.

*Об’єктом дослідження кваліфікаційної роботи* є суспільні відносини у сфері застосування сучасних моделей взаємовідносин органів адміністративної юстиції та громадськості.

*Предметом* дослідження є сучасні моделі взаємовідносин органів адміністративної юстиції та громадськості.

*Мета роботи* полягає в комплексному аналізі та детальному дослідженні основних напрямів адміністративної юстиції, взаємовідносинах адміністративної юстиції та громадськості, діяльності адміністративної юстиції.

Зазначені мета та об’єкт роботи зумовили наступні *завдання дослідження*, які мають бути вирішені в роботі:

* визначити та проаналізувати поняття, ознаки та причини виникнення адміністративної юстиції;
* дослідити взаємодію адміністративної юстиції та громадськості;
* проаналізувати основні напрями адміністративної юстиції у відношеннях до громадськості на сучасному етапі;
* визначити особливості міжнародного аналізу адміністративної юстиції.

*Ступінь наукової розробки проблеми.* Питання функціонування адміністративних судів, перспектив їхнього розвитку або окремих аспектів їхньої діяльності досліджувало чимало науковців, серед яких: В.Б. Авер’янов, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.Т. Боннер, І.М. Винокурова, Ю.В. Георгієвський, І.П. Голосніченко, І.А. Дьомін, І.Б. Коліушко, А.М. Колодій, О.В. Константий, М.В. Косюта, В.В. Кривенко, Р.О. Куйбіда, І.Є. Марочкін, О.Є. Міщенко, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, Ю.Є. Полянський, Д.М. Притика, П.М. Рабінович, Н.Г. Саліщева, М.І. Смокевич, Є.В. Чаку, Н.В. Шевцова, І.В. Шруб та ін.

Вагомий внесок у дослідження теоретично-методологічних засад та вивчення окремих аспектів адміністративної юстиції здійснили такі українські та зарубіжні вчені, як В. Крутов, В. Антипенко, А. Дорошенко, В. Ліпкан, Л. Мошкова, І. Шкурат, Я. Дашкевич, В. Кудрявцев, В. Тимошенко, С. Дрьомов, Б. Дженкінс, Е. Аречага, Р. Арон, Ю. Дінстейн та ін. В той же час, аналіз динаміки здійснення взаємовідносин адміністративної юстиції та громадськості, як в Україні так і у світі свідчить про застосування сучасних форм, засобів, висування нових вимог, обґрунтувань та виконавців, що свідчить про доцільність подальшого вивчення науковцями і практиками цих ганебних явищ з метою їх уникнення.

*Опис проблеми, що досліджується.* Поняття «громадськість» чимдалі частіше вживається у нормативноправових актах та нових законопроектах як суб’єкт певних прав. Більш ніж 20 чинних нормативно-правових актів закріплюють обов’язок органів влади «інформувати громадськість» або «залучати громадськість», однак в жодному нормативно-правовому акті не розкривається повною мірою механізм реалізації цього обов’язку, та й взагалі не визначається зміст цього терміну. Більш того, спостерігається розбіжне його застосування.

Концепт «громадськість» більше використовується у міжнародно-правових актах. Ключовим терміном «громадськість» вперше виступає в Орхуській Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, згідно якої «громадськість» означає одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об’єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практико.

Вживається також термін «зацікавлена громадськість» – громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість у цьому процесі. Якщо звернутися до тлумачного словника, поняття «громадськість» інтерпретується як «передова частина, передові кола суспільства».

Недаремно дехто із науковців вважає, що «громадськість» – це явно маніпулятивна та досить абстрактна категорія, яку неможливо визначити чи ідентифікувати. У контексті зв’язків із громадськістю у системі державного управління під громадськістю розуміють групи людей всередині або поза організацією, з якими організація так чи інакше взаємодіє.

Такий підхід занадто широко трактує дане поняття, оскільки в контексті вироблення шляхів взаємодії громадськості із судами навряд чи доцільно включати у поняття «громадськість» самих суддів. Ще одне з визначень, що використовується у навчальній літературі з «Паблік рілейшнз» тлумачить громадськість як групу людей, по-перше, що опинилися в аналогічній невирішеній ситуації, по-друге, які усвідомлюють невизначеність і проблематичність ситуації, і, по-третє, що реагують певним чином на ситуацію, що виникла.

У юридичній енциклопедії міститься теоретичне визначення «громадськості» як соціально активної частини суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. Для громадськості властиві: потреба у комунікації, колективна діяльність, перевага громадських інтересів над приватними, активне вираження своєї суспільної позиції тощо. Важливою сферою діяльності громадськості є її участь у державно-правових заходах.

Аналізуючи вищевказані формулювання, можна зробити висновок, що єдиного підходу до визначення поняття «громадськість» не існує, хоча всі вони до певної міри є прийнятними. Виходячи з цього, вважаємо за доцільне запропонувати, не претендуючи на її завершеність, наступну дефініцію досліджуваного феномену, врахувавши, що будь-яке визначення не вичерпує свій зміст, який з розвитком науки може змінюватися.

Отже, громадськість – це сукупність окремих соціально-активних людей і їх груп, об’єднаних спільністю становища, інтересів, суспільна діяльність яких базується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, праві захищати власні інтереси, творити асоціації та спілки аби протистояти і запобігати сваволі державних чиновників. Мабуть варто визнати, що «громадськість» – узагальнене, збірне поняття, сутність якого може бути розкрита через суб’єктний склад. У навчальному посібнику Ф. Джефкінса та Д. Ядіна з Паблік рилейшнз, громадськість, незважаючи на складність соціально-класової системи, автори поділяють на десять основних категорій, які притаманні будь-якій цільовій аудиторії:

1) суспільство;

2) потенційні співробітники;

3) співробітники;

4) постачальники матеріалів та послуг;

5) інвестори, фінансовий ринок;

6) дистриб’ютори;

7) споживачі, користувачі;

8) лідери громадської думки;

9) громадські організації;

10) ЗМІ.

У контексті обраної тематики виділення таких суб’єктів громадськості, очевидно, не зовсім доречне, проте, використовуючи дану типологію, до суб’єктів, що охоплюються поняттям «громадськість» можемо віднести, перш за все, фізичних осіб, які виступають від свого імені і діють індивідуально. Це політично й економічно вільні громадяни (та й не тільки громадяни), свідомі своїх інтересів, з високим рівнем економічної, соціальної, політичної культури і моральних властивостей, яким властива розумність і здатність мислити; відповідальність; можливість передбачати результати своїх вчинків; індивідуальність; певна міра свободи, тобто індивідуальна автономія як стосовно соціуму, так і держави.

Це особистості, що є самоцінними, самодостатніми, здатними до конструктивної взаємодії з іншими задля реалізації спільних інтересів та цінностей і, в ідеалі, спроможні підкорити власні приватні інтереси суспільному благу. Звичайно, кожна автономна особистість повинна навчитися дбати про забезпечення власних прав і свобод, однак, небезпідставно вважається, що передумовою успіху громадськості є чітка організація і співпраця.

Безперечно, у розвинутому громадянському суспільстві, на наш погляд, при зіставленні інтересів особистості та держави, повинна існувати певна верства організованих людей, груп, суспільних осередків, яка може концентрувати свої зусилля і відстоювати спільні інтереси перед державою. Як вважає Валентина Кравчук, на сучасному етапі розвитку українського суспільства посилення й утвердження дійової соціалізації особистості в площині безперервного прогресу державотворення, реалізації творчого потенціалу людини як в її власних інтересах, так і в інтересах всього суспільства набуває державної ваги. Тому необхідність ефективного функціонування різноманітних за сферою діяльності громадських об’єднань у межах єдиного правового поля як головної сполучної ланки між державою та громадськістю об’єктивно зумовлена найменше двома істотними факторами:

- через посередницьку участь громадських об’єднань держава може результативно й ефективно розв’язувати різного роду проблеми усіх соціальних груп, що стане альтернативою патерналістської політики, яка все ще продовжує домінувати;

- виявлення різних настроїв, оприлюднення своїх інтересів та позицій громадськими об’єднаннями значною мірою сприятиме своєчасному реагуванню і коригуванню державними структурами процесу формування та реалізації превентивної політики, спрямованої на розвиток і підтримку стабілізуючих тенденцій та запобігання негативних.

Дійсно, найбільш активним суб’єктом громадськості є громадські об’єднання – добровільні 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. Це об’єднання, що легалізували свою діяльність шляхом повідомлення про заснування або державної реєстрації.

Громадські об’єднання відіграють особливу роль у становленні демократії в Україні, захисті прав і свобод людини і громадянина, а їх повноцінне функціонування і розвиток набуває важливого значення в умовах формування громадянського суспільства і входження України у європейський правовий простір. Як вказував А. Токвіль, який започаткував соціокультурний підхід до розуміння громадянського суспільства, мережа громадських асоціацій формує необхідне для демократії активне соціальне середовище.

Доволі часто у повсякденному вжитку мережу недержавних інституцій, об’єднань та організацій, створених самими громадянами для виявлення й здійснення різноманітних громадських ініціатив, задоволення своїх суспільних потреб та обстоювання своїх колективних інтересів, називають громадянським суспільством. Така позиція, на наш погляд, не зовсім вірна.

Дійсно, роль громадських об’єднань дуже важлива, однак індикаторами високорозвинутого громадянського суспільства є не лише значна їх кількість, а насамперед якість їхньої роботи, а також рівень демократичності та плюралізму в державі, зокрема відсутність утисків прав і свобод громадян, здатність і готовність відстоювати власну громадянську позицію та багато інших, начебто несуттєвих на перший погляд факторів, без яких говорити про громадянське суспільство взагалі неможливо.

Безперечно, для розвитку демократії та становлення громадянського суспільства має важливе значення налагодження конструктивних взаємовідносин судової влади з об’єднаннями громадян, зусилля яких спрямовані на відстоювання громадянських прав і свобод, правозахисними організаціями, професійними об’єднаннями юристів тощо. Вважаємо, що досить корисною буде взаємодія органів судової влади з такими організаціями, як: Всеукраїнське громадське об’єднання «Союз юристів України», Всеукраїнські громадські організації «Асоціація правників України», «Спілка адвокатів України», «Правозахисна організація «Спільна мета», Всеукраїнська громадська правозахисна організація «Об’єднання Богдана Хмельницького» та іншими, в тому числі місцевого рівня. Представники таких об’єднань можуть бути залучені для здійснення громадського контролю, створення Громадських рад тощо.

До речі, цілком позитивно сприймається рішення вищого органу суддівського самоврядування, що прийняте 8 серпня 2014 року, про створення при Раді суддів України Громадської ради з метою відновлення довіри суспільства до судової влади України, налагодження ефективної взаємодії органів судової влади з громадськістю, тепер необхідно належним чином регламентувати порядок створення і функціонування такої Громадської ради.

У цьому зв’язку також доречно зауважити, що у контексті відновлення довіри до судової влади «громадськість» наділена правом висувати своїх представників до різних органів чи комісій, які мають повноваження контролювати суди, проводити добір претендентів на мантії чи притягати до відповідальності суддів.

Так, Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» передбачив створення Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції, яка діє при Вищій раді юстиції, до складу якої Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики та Верховна Рада України призначають по п’ять членів – представників громадськості, які є громадянами України та мають вищу юридичну освіту.

Яким чином відбирають представників громадськості залишено «поза кадром», втім на сьогоднішній день у складі Тимчасової спеціальної комісії громадськість представляють три адвоката і один юрист, призначені Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики 3 червня 2014 року. Нажаль, вказана прогалина викликає багато запитань, зокрема не зовсім зрозуміло, якого саме суб’єкта громадськості репрезентують ці представники, хто може пропонувати чи делегувати кандидатів та ін. Тому, власне, вважаємо, що в тексті вказаного Закону словосполучення «представники громадськості» слід тлумачити звужено, а саме як «представники від громадських об’єднань».

Суб’єктами суспільно-політичного життя, а відповідно і суб’єктами громадськості можуть бути і територіальні громади, органи самоорганізації населення, а також нелегалізовані громадські формування, 189 згуртування людей, які, як правило, виникають спонтанно і тимчасово, об’єднані спільною ідеєю, проблемою, зацікавленістю чи занепокоєністю, переслідують правомірну ціль, але члени таких формувань не вбачають за необхідне вдаватися до процедури їх легалізації.

Це можуть бути, наприклад, групи громадського спостереження, громадські рухи. Ще один із важливих суб’єктів громадськості – ЗМІ (в тому числі громадські медіа), які мають великий вплив на формування суспільної свідомості, громадської думки на ті чи інші суспільно-політичні явища та процеси, відіграють немаловажну роль у відносинах між судовою владою та громадянським суспільством. Серед інших суб’єктів громадськості ЗМІ займають мабуть найважливіше місце.

По-перше, через те, що саме ЗМІ – це посередник, інструмент зв’язків з іншими суб’єктами громадськості. І, по-друге, – видавці, продюсери, редактори та журналісти повністю контролюють те, що бачить, чує або читає людина. ЗМІ не просто інформують, повідомляють новини, але й пропагують певні ідеї, погляди, оцінки, тому з ними судам необхідно підтримувати постійний зв’язок і, бажано, на професійній основі – через спеціально створювані прес-центри, прес-секретарів.

У підсумку слід акцентувати, що, по-перше, поняття «громадськість», хоч і використовується у чинному законодавстві, нормативно є невизначеним, у зв’язку з чим відбувається довільне його трактування, що шкодить не тільки ефективності діяльності державних органів, в тому числі судових, а й розвитку громадянського суспільства.

По-друге, здійснивши аналіз різноманітних підходів до визначення поняття «громадськість», узагальнюючи їх, можна сформулювати наступну альтернативну дефініцію, яка, на наш погляд, найкраще відображає сутність даного феномену: громадськість – це сукупність окремих соціально-активних людей і їх груп, об’єднаних спільністю становища, інтересів, суспільна діяльність яких базується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, праві захищати власні інтереси, творити асоціації та спілки аби протистояти і запобігати сваволі державних чиновників.

По-третє, не існує єдиної і уніфікованої широкої громадськості – всі комунікації здійснюються через конкретні групи чи індивідів, в тому числі відбувається формування громадської думки.

У зв’язку з цим, сутність поняття «громадськість» розкривається в ході дослідження її суб’єктного складу, який охоплює: фізичних осіб; громадські об’єднання; територіальні громади та нелегалізовані громадські формування або спільноти; ЗМІ. При налагодженні взаємовідносин судової влади із всіма названими суб’єктами громадськості слід враховувати, що методи та форми їх взаємодії будуть відрізнятися, мати певну специфіку, однак їх детальне визначення та характеристика є напрямком подальших наукових досліджень даної проблематики.

Умовою якісного функціонування публічної влади є її визнання і підтримка населенням країни, що забезпечує легітимність цієї влади. Соціальна сутність і призначення держави зумовлюють її активну роль у процесі забезпечення прав людини, створенні необхідних і достатніх умов для вільного розвитку й гідного існування кожного члена суспільства, що забезпечується побудовою і функціонуванням відповідних організаційно-правових інститутів.

Термін "адміністративна юстиція" є багатозначним, що зумовлено особливостями формування відповідного інституту в певних правових системах. У дефініціях (визначеннях) увагу акцентовано як на окремих ознаках цього явища, котрі є загальними для нього, так і на деяких особливостях, пов'язаних з характером правових систем. Незалежно від правової системи можна вирізнити такі загальні риси адміністративної юстиції.

Адміністративна юстиція ̶ це система правових засобів і механізмів, які дозволяють фізичним та юридичним особам у судовому порядку оспорювати рішення, дії чи бездіяльність представників влади і захищати свої права, свободи та інтереси.

Призначенням адміністративної юстиції є розв'язання правових конфліктів (публічно-правових спорів), які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і представниками влади - з другого внаслідок здійснення останніми управлінських функцій. Отже, йдеться про розв'язання спорів між нерівними суб'єктами права - органами держави та підвладними їм особами. У зв'язку з цим адміністративна юстиція передбачає запровадження таких процедур, які забезпечують рівність учасників спору в судовому процесі.

Адміністративна юстиція функціонує у процесуальній формі, яка, незважаючи на низку особливостей, характерних для різних країн, у цілому відповідає моделі загального судового процесу.

Адміністративна юстиція включає більш менш розвинену систему судових органів або квазісудових установ, спеціально створених або пристосованих для вирішення спорів за участю владарюючих суб'єктів.

З часу прийняття Конституції, а саме з 1996 року, в Україні багато зроблено на шляху здійснення адміністративної та судової реформ.

Для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту, як адміністративна юстиція, необхідним є створення належної правової бази.

Залежно від виду органів, що вирішують публічно-правові спори, та процесуальної форми їх розв'язання вирізняють чотири моделі адміністративної юстиції.

Перша, так звана адміністративна, або французька, модель, передбачає, що законність, обґрунтованість та доцільність прийняття і виконання актів управління перевіряють адміністративні суди, які підтримують багатоаспектні, органічні зв'язки з апаратом управління.

Інша, адміністративно-судова, або німецька, модель, характеризується тим, що публічно-правові спори вирішують спеціалізовані адміністративні суди, які становлять єдину систему і незалежні у здійсненні правосуддя від адміністрації та функціонуючих у країні інших судових установ.

Перша і друга моделі характеризуються тим, що судовий розгляд відбувається відповідно до спеціальних процесуальних правил, придатних для розв'язання конфліктів, що виникають з відносин між представниками влади і підвладними їм суб'єктами.

Квазісудова, або англосаксонська, модель адміністративної юстиції характеризується утворенням спеціальних трибуналів, які репрезентують виконавчу владу і підконтрольні судам загальної юрисдикції. Такі трибунали вирішують публічно-правові спори за правилами, максимально наближеними до судових процедур.

Остання, так звана загальносудова, модель передбачає, що скарги на дії, бездіяльність, рішення органів управління вирішують загальні суди, використовуючи при цьому правила, розміщені в цивільному процесуальному законі. Така модель донедавна існувала в Україні й існує у деяких країнах нині (Білорусь, Російська Федерація).

На підставі викладеного адміністративну юстицію можна визначити як особливий процесуальний порядок розв'язання публічно- правових спорів, який здійснюється спеціалізованими адміністративними судами, квазісудовими органами або загальними судами з метою захисту прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб від зловживань з боку представників влади, уповноважених на виконання управлінських функцій.

Однією із характерних рис розвитку сучасної держави є постійне зростання важливості діяльності публічної адміністрації. У ХХ столітті органи публічної влади додатково до свого традиційного завдання гарантування законності та порядку взяли на себе виконання ряду функцій, що спрямовані на забезпечення добробуту громадян, розвиток матеріальних та соціальних умов їх життя. Важливою рисою такої діяльності держави є те, що вона повинна мати правову форму - будь-яка дія чи рішення органу влади має базуватись на праві. Згідно з ст.

3 Основного Закону Україна також взяла на себе обов'язок дотримуватись вимог, які пред’являються до держави, що визначає себе «зв’язаною правом».

До таких вимог традиційно відносять:

По-перше, запровадження у державному механізмі розподілу влади. Законодавчий орган, будучи вищим колегіальним представницьким органом, має конституційні прерогативи у взаємовідносинах з іншими органами публічної влади. Через закон, як акт вищої юридичної сили, парламент має можливість усувати із управлінської практики адміністративну сваволю, урівноважувати у взаємних правах та обов'язках громадянина з одного боку та державу з другого.

Друга вимога концепції правової держави випливає із першої та полягає у підзаконному характері діяльності органів публічної адміністрації. Головною ж ознакою держави, що «зв'язана правом», називають гарантованість суб'єктивних прав громадян від порушень з боку адміністративних органів. Зокрема, суб'єктивні права забезпечуються відповідальністю уряду і міністрів перед парламентом, а також можливістю з боку громадян використовувати судову форму захисту проти будь-яких дій адміністративних органів.

Таким чином, адміністративна юстиція одна з форм судового захисту є неодмінною приналежністю правової держави.

Адміністративна юстиція стала складатися в більшості країн у другій половині ХІХ століття. Вона формувалася в різних країнах індивідуально, з урахуванням наявних соціальних умов і традицій, зазнаючи впливу усталених на той період пануючих теоретичних поглядів. У результаті цього системи адміністративної юстиції, що склалися в деяких країнах, істотно відрізняються одна від одної. Ці розбіжності серйозно ускладнюють можливість визначення самого поняття «адміністративна юстиція».

Сам по собі термін «адміністративна юстиція» внутрішньо суперечливий, тому що поєднує різні за своєю суттю поняття «адміністрація» і «юстиція». Адміністрація у розумінні діяльності - це управління, допомога (з огляду на характер діяльності), а в організаційному плані – це виконавчо-розпорядницькі органи державного управління та їх посадові особи. Юстиція - це законність, справедливість, правосуддя, що здійснюється системою судових установ. Між управлінням і правосуддям існують розбіжності як у самому змісті діяльності, так і в зовнішніх формах її прояву.

Системі органів публічної влади притаманна централізація, підпорядкованість нижчестоящого органу вище стоячому. Органи цієї системи наділені широким комплексом повноважень, у числі яких вирішення питань про право (юрисдикційна діяльність) складає не основну частину. Не всі дії адміністративних органів можуть ї повинні відбуватися в процесуальній формі.

Правосуддя, у свою чергу, полягає у застосуванні права до встановлених в судовому процесі юридичних фактів. Здійснюючи застосування права, органи правосуддя забезпечують захист права. Це головне їх завдання. Діяльність органів правосуддя в силу особливого характеру завдань, що стоять перед ними, виділена в особливу галузь державної діяльності; органи правосуддя формуються в особливому порядку окремо від інших державних органів і займають стосовно всіх цих органів особливе положення.

При розгляді конкретних справ судді незалежні і підпорядковуються тільки закону. Уся діяльність із здійснення правосуддя проводиться тільки в детально регламентованій законом процесуальній формі.

З огляду на ці особливості правосуддя та управління термін «адміністративна юстиція» загалом можна тлумачити як розгляд і вирішення спорів стосовно управління (адміністрація) органами, що здійснюють правосуддя (юстиція).

Відрізняють кілька загальних рис, що характеризують цей цілому.

Методи забезпечення справедливості в діях держави розвивалися в кількох різних напрямах. У древніх історичних хроніках майже не знайти вказівок на обмеження волі суверена, які можна було б порівняти з сучасними уявленнями про адміністративну юстицію. Ні грецьке, ні римське право не торкалися даного предмета. однак у єгипетських записах періоду греко-римського панування є певні згадки про закони, які накладати обмеження на індивідів, що подібні до кодексів адміністративних правопорушень.

Китайські імператори створили Цензорат, що перевіряв і контролював діяльність численного чиновництва Китаю починаючи з часів династії Цінь (221-206 рр. до н.е.). У багатьох відношеннях Цензорат нагадував створену Петром Першим і відновлену Леніним прокуратуру та виконував схожі завдання. Звісно, ні та, ні інша інституція не мали на меті гарантувати справедливе ставлення чиновників до громадян; вони були засобом здійснення контролю над численними урядовими підрозділами й забезпечення певного ступеня узгодженості в їхній роботі.

За часів середньовіччя правові обмеження абсолютних монархій Європи запроваджувалися внаслідок конфліктів з церквою, дворян, чиї вимоги відображені у Великій хартії вольностей та появи германського звичаєвого права, за якого зародилася доктрина, згідно з якою суверен не знаходиться над законом і може бути притягнутий до відповідальності за свої дії.

Ці засадничі принципи знайшли вияв насамперед у положеннях про захист майна та особистої свободи і сприяли запровадженню правових механізмів обмеження, особливо за допомогою прийняття судових рішень. Піднесення у ХVІІІ-ХІХ століттях теорії ліберальної демократії закріпило ідеї обмежень та відповідальності влади за свої дії, створивши підґрунтя для механізмів адміністративної юстиції, які виникли пізніше.

Сучасні методи досягнення цілей адміністративної юстиції започатковані наприкінці ХVІІІ століття. коли у Франції сталася революція і

було засновано Державну раду, тоді було визнано відмінність між публічним та приватним правом, а також потребу в окремому органі, який здійснював би нагляд за функціонуванням влади і дотриманням нею положень публічного права. Упродовж ХІХ століття Державна рада розвивалась і як судовий орган, відповідальний за перевірку дій держави, і як її (держави) доречний орган з правових питань.

За цей період держава виробила механізми судового перегляду дій органів влади. які й сьогодні становлять підґрунтя системи судової перевірки у Франції. Французька модель, що передбачає наявність окремого судового органу для перегляду адміністративних дій уряду, справила великий вплив на країни Європи та світу.

Традиційною функцією судів є функція відправлення правосуддя, що втілюється у вирішенні соціальних конфліктів, пов’язаних із дійсним або уявним порушенням прав їх учасників. Із розвитком концепцій правової держави і поділу влади за судами почали закріплювати повноваження з перевірки законності актів органів виконавчої влади.

Тобто на судові інстанції покладалася додаткова контрольна функція, пов’язана з участю судів у механізмі «стримувань і противаги», який становить собою сукупність правових обмежень щодо кожної з гілок влади. Однією з найбільш важливих гарантій прав людини в умовах правової держави є судовий контроль за законністю адміністративної діяльності. Організаційні та функціональні відмінності в системах здійснення судочинства не виключають їх єдиної мети — забезпечення правомірності актів органів публічної влади щодо осіб, які владних повноважень не мають.

Адміністративній юстиції притаманні всі ознаки судового контролю і контролю у сфері державного управління одночасно, що наділяє її такими особливостями: він здійснюється судовою гілкою влади; є самостійною, особливою формою здійснення правосуддя в судах загальної юрисдикції; провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд, а одноразово при розгляді конкретних справ у судах.

Нині систему спеціалізованих адміністративних судів у нашій державі побудовано відповідно до Конституції України та положень зазначеного Закону. Адміністративні суди входять до системи судів загальної юрисдикції, а тому найвищою інстанцією при вирішенні публічно-правових спорів є Верховний Суд України. Постановою Пленуму Верховного Суду України у структурі найвищого судового органу нашої держави утворено Судову палату в адміністративних справах. Очолює систему адміністративних судів Вищий адміністративний суд України, утворений Указом Президента України від 1 жовтня 2002р. "Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України".

Місцеві та апеляційні адміністративні суди сформовано згідно з Указом Президента України від 16 листопада 2004р. "Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів".

Адміністративна юстиція як правове утворення поєднує у собі матеріальні норми (судоустрій) та процесуальні (судочинство).

Теорія права розробила ряд засад, які відображають вимоги належного запровадження та узгодженого розвитку як першої, так і другої групи норм. Пропонуються такі принципи ефективного виконання юридичним процесом, у тому числі правосуддям, завдань, що перед ним поставлені: синхронності, рівності, збалансованості, поділу сфер регулювання, демократичності, не одноманітності, антибюрократичності, законності, надійності, доступності, раціональності, послідовності, гарантованості.

Представники науки судового права визнають, що зазначені принципи можуть мати застосування і у дослідженні та вдосконаленні інституту адміністративної юстиції.

Принцип синхронності передбачає одночасне запровадження матеріальних та відповідних процесуальних норм. Це сприятиме як узгодженості їх приписів між собою, так і зручності практичного застосування обох груп норм. Принцип рівності передбачає, що процесуальні норми мають бути того ж рівня, шо і матеріальні норми. Так, якщо матеріальні норми закріплені у законі, то і норми про процедуру повинні мати форму закону.

Принцип збалансованості вимагає узгодженості процесуальних норм із нормами матеріального права. На жаль, при запровадженні адміністративної юстиції в Україні з метою пришвидшити розвиток матеріального адміністративного права ряд його інститутів передали на розгляд адміністративного суду у незавершеному вигляді.

Мова йде про інститут публічної служби на державних політичних посадах, інститут адміністративних договорів, інститут принципів адміністративних процедур.

Не сприяє належному розвитку адміністративної юстиції в Україні ігнорування ще одного принципу ̶ поділу сфер регулювання. Всупереч припису КАС про те, що норми законодавства про адміністративне судочинство переважно вичерпуються цим Кодексом, законодавець прийняв ряд матеріальних законів, якими врегулював процедуру діяльності адміністративного суду щодо розгляду окремих категорій справ.

Принцип демократичності передбачає, шо юридичний процес, який регламентує порядок реалізації владо відносин, передбачених матеріальним правом, має бути демократичним, тобто здійснюватися із забезпеченням прав, свобод і обов'язків громадян. Принцип не одноманітності вимагає, щоб юридичний процес був багатоваріантним і диспозитивним. Тобто він має передбачати різні процесуальні засоби реалізації матеріальних норм.

Принцип законності юридичного процесу забезпечує відповідність його нормативної основи нормам і принципам більшої юридичної сили, нормам матеріального права

Принцип надійності процесу встановлює, шо останній із високим ступенем ймовірності має забезпечувати настання результату розгляду і вирішення адміністративної справи та виконання судової постанови у разі задоволення адміністративного позову. Принцип доступності передбачає наявність двох аспектів: зрозумілість юридичних процедур для пізнання та забезпечення можливості реальних дій у цих процедурах.

Принцип раціональності має забезпечувати необхідний для досягнення правового результату ступінь деталізації поведінки. Законодавець ще повинен допускати зарегульованості процесу. Принцип послідовності означає сувору черговість виконання дій у межах процедури. Від її дотримання залежить оперативність та результативність юридичного процесу.

Принцип гарантованості в юридичному процесі передбачає наявність засобів, які забезпечують належне здійснення правосуддя в адміністративних справах. Із цього приводу доцільно звернути увагу на новий для українського законодавства про адміністративне судочинство інститут заходів процесуального примусу.

Через тісний зв'язок законодавства про адміністративне судочинство із матеріальними нормами, на застосування яких воно спрямоване, у науці адміністративного права пропонують виділяти принципи взаємного функціонування цих двох груп норм.

Процедури адміністративної юстиції доцільно розвивати одночасно із процедурами розгляду органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ. Концептуальна та термінологічна неузгодженість законодавства про адміністративне судочинство та адміністративно-процедурного законодавства дезорієнтує особу у доводах перед судом щодо наявності порушення її прав, ускладнює оцінку у суді діяльності органу публічної адміністрації, гальмує виконання рішень судів в адміністративних справах.

Наступний принцип ̶ правової законності ̶ виводять із положення ст. 8 Основного Закону, за якою в Україні визнається принцип верховенства права. Із цього положення робиться висновок про те, що недопустимо покладення на адміністративні суди завдання застосовувати (до осіб стягнення за адміністративні правопорушення та інші санкції, передбачені нормами адміністративного права. Адже адміністративна юстиція є інститутом правозахисним, а не каральним.

Окремою групою принципів є ідеї про демократичність, гласність та транспарентність (прозорість) адміністративної юстиції Їх втілення у практику адміністративного судочинства забезпечить виявлення та усунення як системних, так і нетипових проблем у функціонуванні публічної адміністрації. Гарантований судом доступ громадян до інформації про діяльність органів публічної адміністрації забезпечить оперативне та якісне усунення причин та умов, що призводять до порушення суб'єктивних прав та інтересів.

І, нарешті, принцип доцільності. Він підкреслює важливість належного процесуального забезпечення виконання іншого завдання адміністративної юстиції ̶ контролю за законністю рішень та дій органів публічної адміністрації. Суд повинен володіти повнотою засобів витребування від такого органу звіту про мотиви прийняття оскарженого акту. Будь-які рішення, дія чи бездіяльність мають вчинятись органом влади виключно задля досягнення суспільного блага, реалізації прав та свобод громадян. Відхилення діяльності органу від цієї мети тягне за собою його відповідальність у порядку адміністративного судочинства.

Будучи відносно відокремленими групами норм, судоустроєві та процесуальні приписи є відображенням двох автономних груп принципів: про організаційний устрій адміністративної юстиції та про процес розгляду адміністративних справ. Хоча слід визнати, що зміст цих принципів не є виключно організаційним або тільки процесуальним.

Конституція передбачає такі переважно судоустроєві за змістом принципи: здійснення правосуддя виключно судами (ст. 124), територіальності і спеціалізації побудови системи судів загальної юрисдикції (ст. 125), участі народу безпосередньо У здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ст. 124), виборності і призначуваної суддів (ст. 128), незалежності суддів і підкорення Їх тільки законові (ст. 129), здійснення правосуддя професійними суддями та у визначених законом випадках народними засідателями і присяжними (ст. 127), законності (п. 1 ст. 129), доступності і гарантованості судового захисту прав і свобод людини і громадянина (ч. 3 ст. 8, ч. 4 ст. 32, частини 1, 2 ст. 55, ч. 1 ст. 59, п. 9 ст. 129) участі громадськості для захисту прав і свобод громадян (ст. 36).

Особи, які беруть учать у справі, наділяються відповідними процесуальними правами, а саме: знайомитися з матеріалами справи; робити з матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази, брати участь у їх дослідженні; оскаржувати судові рішення тощо (ст. 49 КАС).

При визначенні змісту доступності судового захисту слід виходити з комплексного характеру цього поняття, яке охоплює: організаційну та процесуальну спроможність суду прийняти кожну особу, яка потребує захисту; наявність необхідних умов для реалізації кожним громадянином конституційного права на судовий захист; правову допомогу при здійсненні судочинства; забезпечення виконання судових рішень тощо.

Стаття 8 Закону «Про судоустрій України» вказує, що кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні справ у суді. Правову допомогу при вирішенні справ у судах в Україні надають адвокати, а також інші особи. Порядок та умови надання правової допомоги, права й обов'язки адвокатів, а також інших осіб, які мають право на зайняття правовою діяльністю і беруть участь у судочинстві, визначаються законами. У випадках, передбачених законом, правова допомога надається безоплатно.

Участь громадськості є адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян ̶ цей принцип закріплено ст. 36 Конституції та означає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. У зв'язку з цим при розгляді адміністративних справ допускається участь представників профспілок та інших відповідних громадських організацій з метою захисту прав та інтересів інших осіб (ст. 60 КАС).

До переважно процесуальних за змістом принципів адміністративної юстиції (принципів судочинства) доцільно відносити: гласність, усність та безпосередність розгляду справи, диспозитивність, змагальність, офіційність, обов'язковість рішення суду, повне фіксування судового процесу технічними засобами, раціональність процесуальної форми, неможливість процесуального сумісництва, судову істину, процесуальну рівноправність сторін, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення.

Однією з основних ознак правової держави є право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд.

Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст.19 Конституції України).

Сучасний стан правового регулювання суспільних відносин у сфері судового захисту прав людини і громадянина від незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб визначається наявністю норм Конституції України та Цивільного процесуального кодексу України, що встановлюють права громадян на судове оскарження.

Право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд у розумні терміни є однією з основних ознак кожної правової держави.

Забезпечення гарантій суб’єктивних прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов’язком правової держави, що обумовлює необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка б, з одного боку, захищала суб’єктивні права громадян, а з іншого – за допомогою судової практики забезпечувала законність діяльності органів державної влади і, таким чином, сприяла зміцненню правопорядку в державі. Отже, запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат.

Разом із тим слід зазначити, що призначення адміністративної юстиції повинно полягати у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист має бути судовим правовим захистом, бо саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами.

Завдяки створенню адміністративної юстиції буде не тільки гарантовано укріплення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому громадянину реалізувати свої права по відношенню до органів державної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Отже, відбудеться істотне наближення до втілення в життя положень ст.55 Основного Закону.

Євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави передбачає адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, особливо в частині захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади та їх посадових осіб. Інтеграція України в європейський правовий простір вимагає повномасштабного реформування правової системи на основі принципів і стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні.

У процесі проведення судової реформи, а також реформи державного управління слід враховувати міжнародні стандарти та позитивний досвід адміністративного судочинства в зарубіжних країнах.

Рішення адміністративних судів стосуються практично всіх сфер життя суспільства, зокрема політичної сфери – вибори; економічної – будівництво, господарське управління; соціальної – громадська безпека, благоустрій міст, захист довкілля; культурної – реформа освіти; моральної – цензура преси та кіно.

Кожен громадянин має право вирішити спір не лише з будь-якою фізичною чи юридичною особою, а й з державою. Це надзвичайно важлива конституційна норма, яка захищає законні права, свободи та інтереси громадян.

Обов’язок правової держави гарантувати суб’єктивні права громадянина у відносинах з адміністративними органами також обумовлює необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка б, з одного боку, захищала суб’єктивні права громадян, а з іншого - забезпечувала б через свою судову практику законність діяльності органів державної влади і, таким чином, сприяла б укріпленню правопорядку в державі, розвитку управлінської діяльності, а також підвищенню її якості.

Створення адміністративної юстиції сприятиме покращанню влади шляхом виправлення правових помилок в діяльності органів державної влади.

Ключові елементи сучасної адміністративної юстиції були вироблені в Сполучених Штатах і Західній Європі в середині ХХ століття; значною мірою це стало реакцією на розширення сфери повноважень органів влади щодо регулювання економіки та розвитку держави добробуту.

Обидва аспекти діяльності органів влади посилювали значення механізмів перегляду й підтвердження законності тих дій влади, внаслідок яких приватні фірми чи фізичні особи зазнавали значних фінансових втрат або діставали значні прибутки. У Сполучених Штатах у 1946р. було прийнято Закон про адміністративну процедуру (ЗАІІ), яким були визначені основні процедури прийняття рішень державними агенціями та судового перегляду цих рішень.

Основним Законом Німеччини, прийнятим у 1949 р., було визначено засадничі елементи німецької системи адміністративної юстиції, в яких наголос зроблено на правах громадян по відношенню до влади та на процесі судового забезпечення реалізації цих прав. У той самий період англійські суди та Державна рада Франції продовжувати розвивати власну практику розгляду справ, пов`язаних з діяльністю органів влади та захистом прав громадян.

У другій половині минулого століття в Європі сталися дві надзвичайно важливі для розвитку адміністративної юстиції події: заснування Європейського Союзу та Європейського суду справедливості, а також прийняття Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та заснування Європейського суду з прав людини.

Набутком ЄС є міцна правова база адміністративної юстиції та дедалі більший масив юриспруденції, який складається з рішень Європейського суду справедливості стосовно держав - членів ЄС.

Починаючи з 1971 р. Європейський суд з прав людини постановив низку рішень у справах, пов`язаних із тлумаченням статті 6 Конвенції при її застосуванні до адміністративних рішень країн, що підписали Конвенцію, тим самим було відкрито цілком нову сферу впливу Суду на дії органів державної влади цих країн. На додачу до значного обсягу відповідної практики Суду, РЄ прийняла низку резолюцій та рекомендацій щодо виконання державами-членами і рішень Суду, в яких сформульовані ключові принципи адміністративної юстиції.

До 1996 р. вирішення проблеми адміністративних судів гальмувалося в зв’язку з несприйняттям судовою системою та іншими державними структурами цього виду правосуддя. Лише із запровадженням на конституційному рівні принципу спеціалізації судів загальної юрисдикції адміністративна юстиція перестала бути лише теоретичною проблемою, а її запровадження поступово стало переміщуватися з площини загальнотеоретичних дискусій у сферу законотворення.

Перші законодавчі ініціативи з цього питання, як відомо, з’явилися ще в 1996 р., хоча за умов нереформованої судової системи (на той час норми старого Закону "Про судоустрій" від 1981 р.) їх реалізація була неможливою. Водночас дедалі більше утверджувалася думка про те, що без запровадження адміністративної юстиції в Україні справа реформування її державного апарату є безнадійною, а захист прав і свобод громадян – недосконалим і далеким від демократичних стандартів.

Зайве наголошувати на тому, що зазначений процес має не лише нормативну, а й організаційну складову: нові суди слід укомплектувати, забезпечити матеріально й фінансово тощо, щоб адміністративний процес дійсно розпочався, а адміністративні суди, які здійснюватимуть правосуддя в адміністративних справах, були до цього належним чином підготовлені.

Важливим поштовхом та орієнтиром подальших законодавчих зусиль у цьому плані стало підписання Президентом України Указу "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 р., яким основні положення Концепції покладені в основу здійснення реформування системи державного управління. Зокрема тут на нормативному рівні було порушене питання про адміністративну юстицію як форму контролю за діяльністю управлінських органів.

Відповідно до вимог Закону "Про судоустрій України" протягом трьох років, тобто з 1 червня 2002 року по 1 червня 2005 року, заплановано створення системи спеціалізованих адміністративних судів. Вже в 2002 році цим Законом було передбачено створення Вищого адміністративного суду України, який мав би забезпечити узагальнення практики застосування судами чинного законодавства в публічно-правовій сфері суспільних відносин.

Щодо побудови апеляційних та місцевих адміністративних судів, то згідно з Прикінцевими та Перехідними положеннями Закону "Про судоустрій України" до їх створення розгляд справ, віднесених до підсудності місцевих адміністративних судів, здійснюють місцеві загальні суди, а справ, що належать до підсудності адміністративних апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України, - відповідні загальні апеляційні суди та Касаційний суд України у порядку, встановленому процесуальним законом, шляхом запровадження спеціалізації суддів із розгляду справ адміністративної юрисдикції, в тому числі утворення судових колегій у справах зазначеної юрисдикції, до введення в дію процесуального закону, що регулює порядок розгляду справ даної юрисдикції відповідно до цього Закону.

Після прийняття Закону минуло три роки, проте деякі його положення визнані неконституційними, зокрема статті 32-37 глави 6 Закону щодо утворення та функціонування Касаційного суду визнані такими, що не відповідають Конституції.

Однак виключення з системи судів зайвих ланок тільки прискорить створення системи адміністративних судів, незважаючи навіть на фінансові та організаційні проблеми. Слід також зауважити, що наявність адміністративного судочинства органічно обумовлює і створення належного процесуального інструментарію.

У зв’язку з цим важливим є прийняття Адміністративного процесуального кодексу України. На сьогодні Адміністративний процесуальний кодекс прийнятий Верховною Радою України у третьому читанні 17 березня 2005р. і переданий на підпис Президенту України.

До юрисдикції цих судів згідно з цим Кодексом віднесено:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб’єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом, за винятком звернень про накладення стягнень за адміністративні проступки;

5) інші публічно-правові спори у випадках, встановлених цим Кодексом.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені в порядку, встановленому цим Кодексом, будь-які нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії суб’єктів владних повноважень з мотивів їх неконституційності, незаконності або невідповідності правовому акту вищої юридичної сили, крім випадків, коли щодо таких актів Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (ст.17 Проекту).

Адміністративно-правові спори в другій половині XIX ст. розглядалися спеціально створеними органами - «змішаними губернськими присутності», до складу яких входили чиновники і представники дворянського, земського і міського самоврядування.

Вони вважалися першої інстанції і розглядали суперечки по селянських, земських, міських справ, військової повинності, податків, дорожньої повинності, фабричних, гірничозаводських справ, а також спори, пов'язані з порушенням поліцейських постанов, незаконними затриманнями і ін. Другий інстанцією був перший департамент Сенату, який, будучи судовим органом, розглядав певні справи навіть без їх первинного розгляду в присутність.

Адміністративний процес, виступаючи відомої різновидом процесу юридичного, володіє всіма його ознаками, однак, має і ряд специфічних, з приводу яких у літературі склалося декілька точок зору. Необхідно вказати на причини появи в літературі, часом, діаметрально протилежних точок зору на дане поняття.

Справа в тому, що саме поняття «адміністративного процесу» змушує звернутися до формам діяльності органів виконавчої влади та серед них можна виявити наступні: видання нормативно-правових актів підзаконного характеру (правотворчість), застосування заходів адміністративного примусу при розгляді юридичних справ (юрисдикционная діяльність), видача ліцензій, дозволів (оперативно-розпорядча діяльність), надання послуг та інші.

Досвід інших країн світу засвідчує, що в переважній їх більшості (наприклад Франції, ФРН) для розгляду адміністративних справ спеціалізованими судовими органами використовується систематизоване адміністративне законодавство – Адміністративні кодекси.

Саме вони докладно регулюють процес прийняття адміністративних рішень, їх реалізацію, процедуру оскарження до вищих інстанцій, права суб’єктів адміністративного провадження, статус державних і муніципальних службовців, їх права й функціональні обов’язки, відповідальність за неналежне виконання цих обов’язків та інші важливі питання управлінської діяльності. Тобто йдеться про законодавство, яке не є ідентичним законодавству про адміністративні правопорушення (в нашій країні, як відомо, діє Кодекс про адміністративні правопорушення 1984 р.).

Крім того, на відміну від загального кодифікованого акту - Адміністративного кодексу в деяких європейських країнах, зокрема в Польщі, адміністративні суди у своїй діяльності керуються процесуальними законодавчими актами, такими як Адміністративний процесуальний кодекс. Такий досвід є доцільним для подальшого формування адміністративного законодавства.

Не можна не відзначити ще одну обставину, що має зумовлювати конкретику регулювання адміністративно-процесуальних відносин і визначати їхню специфіку.

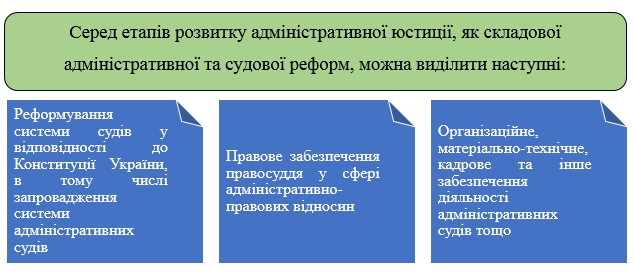
Відомо, що будь-який правовий інститут не може ефективно діяти в структурі суспільних відносин, впливати на їх оптимальний розвиток, якщо не визріла суспільна необхідність у його використанні саме в цій, а не в іншій формі. Більшість таких справ у загальній системі судових справ і нині залишається незначною, якщо порівнювати їх із судовими справами, які щорічно розглядаються в будь-якій з західних країн.

Це вказує на те, що громадянин України й нині, попри задекларований курс на побудову демократичної правової держави, залишається беззахисним перед державним механізмом.

РОЗДІЛ 2 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА

2.1 Взаємодія адміністративної юстиції та громадянства, її призначення.

На сучасному етапі державотворення важливо правильно та чітко визначити суть та завдання адміністративної юстиції. Запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів стало не просто напрямом удосконалення судової системи України та засобом розвантаження загальних і господарських судів. Цей захід спрямований на реалізацію об’єктивної потреби в існуванні спеціального судового механізму вирішення правових спорів у сфері публічно-правових відносин.



Умовою якісного функціонування публічної влади є її визнання і підтримка населенням країни, шо забезпечує легітимність цієї влади. Соціальна сутність і призначення держави зумовлюють ії активну роль у процесі забезпечення прав людини, створенні необхідних і достатніх умов для вільного розвитку й гідного існування кожного члена суспільства, що забезпечується побудовою і функціонуванням відповідних організаційно-правових інститутів.

Традиційною функцією судів є функція відправлення правосуддя, що втілюється у вирішенні соціальних конфліктів, пов'язаних із дійсним або уявним порушенням прав їх учасників. Із розвитком концепцій правової держави і поділу влади за судами почали закріплювати повноваження з перевірки законності актів органів виконавчої влади. Тобто на судові інстанції покладалася додаткова контрольна функція, пов'язана з участю судів у механізмі «стримувань і противагу, який становить собою сукупність правових обмежень шо до кожної з гілок влади".

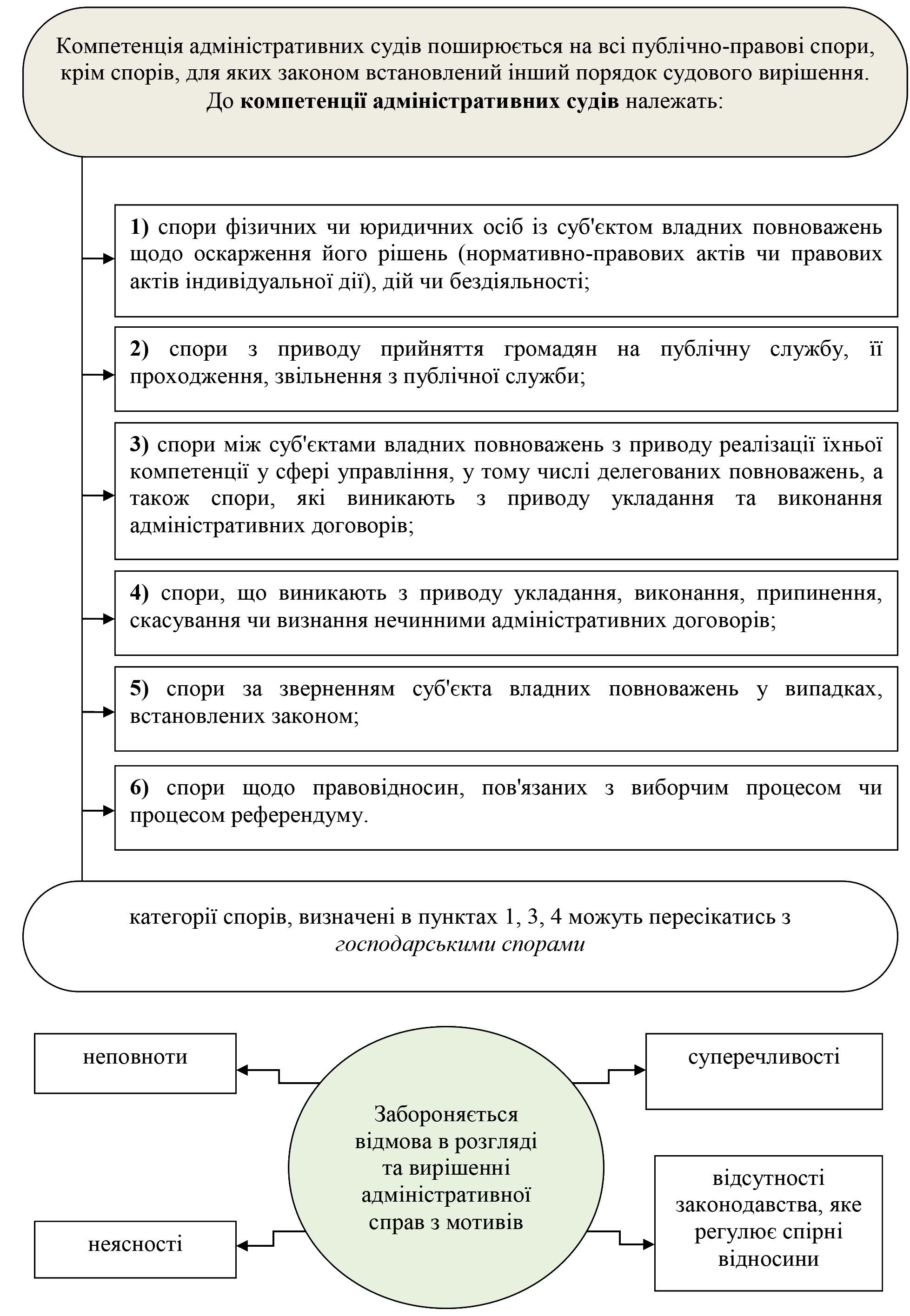
Однією з найбільш важливих гарантій прав людини в умовах правової держави є судовий контроль за законністю адміністративної діяльності. Організаційні та функціональні відмінності в системах здійснення судочинства не виключають їх єдиної мети ̶ забезпечення правомірності актів органів публічної влади щодо осіб, які владних повноважень не мають.

Відповідно до видів правових актів, що стають результатом здійснення органом виконавчої влади своїх повноважень, може бути виділено два види судового контролю в розглядуваній сфері: контроль за законністю нормативних підзаконних актів та контроль за законністю індивідуальних правових актів.

Залежно від форми виділяють такі види судового контролю за законністю правових актів управління: безпосередній (абстрактний, цільовий) і опосередкований. Перший являє собою діяльність уповноважених судових органів з перевірки відповідності правових актів нормативним актам більшої юридичної сили на підставі відповідного звернення уповноваженої особи. У результаті зазначеної перевірки приймається судове рішення, відповідно до якого нормативний правовий акт зберігає свою юридичну силу або втрачає її повністю чи в певній частині. У свою чергу опосередкований (індивідуальний) контроль реалізується при вирішенні юридичного спору, що виник поза зв’язком з перевіркою даного нормативного правового акта.

При винесенні рішення у такій справі суд відмовляється від застосування правового акта, якщо дійде висновку щодо його незаконності. У результаті визнаний незаконним акт втрачає юридичну силу тільки щодо конкретних спірних правовідносин.

Наявність адміністративного судочинства є показником відповідності національної судової системи міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав людини, а також утвердження принципу законності у сфері реалізації виконавчої влади. Саме адміністративним судам відводиться важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, оскільки саме на них покладаються розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а другою — суб’єкт владних повноважень. Забезпечення гарантій прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов’язком правової держави, що й обумовило необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка, з одного боку, має захищати індивідуальні права, а з другого — за допомогою єдиної судової практики забезпечувати законність діяльності органів публічної влади і, таким чином, сприяти зміцненню правопорядку в державі.



Призначення адміністративної юстиції полягає у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист повинен бути судовим правовим захистом, адже саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами.

Завдяки створенню адміністративної юстиції має бути гарантоване не тільки зміцнення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому громадянину реалізувати свої права щодо органів публічної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Отже, запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів своєю метою має гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, в свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною.

Досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративні суди є доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

На сьогодні в зарубіжних країнах склалися дві основні моделі адміністративної юстиції. Перша з них, відома як континентальна, є моделлю, відповідно до якої функціонує система спеціалізованих судів, досить чітко відмежованих від судів загальної юрисдикції. Її перевагою вважається спеціалізація. Друга відома як англо-американська. Для неї є характерною відсутність спеціалізованих судів і досить широка компетенція судів загальної юрисдикції щодо розгляду адміністративних конфліктів.

В юридичній науці доволі давно висловлюється ідея щодо необхідності поділу судочинства з адміністративних справ на окремі форми. Так, пропонується виокремити адміністративно-сутяжницьку юрисдикцію (адміністративну юстицію) і адміністративно-деліктну, або адміністративно-каральну, юрисдикцію. У межах такого підходу адміністративно-сутяжницьке судочинство є формою захисту прав громадян та юридичних осіб у сфері виконавчої влади, тоді як адміністративно-деліктна юрисдикція є формою реалізації адміністративної відповідальності. При цьому наголошується, що в теоретичному плані виділення двох форм адміністративного судочинства та їх відповідних предметів — адміністративного спору та адміністративного правопорушення — ставить питання про необхідність використання певної більш загальної категорії для визначення предмета адміністративного судочинства в цілому. Такою категорією може виступати адміністративно-правовий конфлікт.

Слід зазначити, що в юридичній науці сформувались три основних підходи до розуміння адміністративної юстиції:

– як особливого порядку вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (відповідно до цього підходу до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами);

– як самостійної галузі правосуддя, ціллю якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління — тобто адміністративне судочинство. Такий підхід є більш вузьким: до поняття адміністративної юстиції віднесено тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є виключно судовою діяльністю;

– не тільки як особливого виду судочинства, а й системи спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство. Згідно з цим підходом адміністративною юстицією є не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами — окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів. Тобто обов’язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції.

Важливе значення має розмежування судової юрисдикції, а також визначення предмета адміністративної юрисдикції.

Основною відмітною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування. Найбільш обґрунтованим є визначення адміністративного судочинства,як форми позовного здійснення правосуддя, що полягає у всебічному, повному, об’єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами процесуального права, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб’єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) — з другого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин. Одна з проблем, що стає предметом наукових дискусій: можливість вирішення в межах адміністративної юстиції справ «суб’єкт владних повноважень проти особи».

Зазначені три підходи до тлумачення терміну «адміністративна юстиція» відповідають трьом критеріям, що використовуються вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту:

Окремі вчені дотримуються точки зору, що це «суперечить самій ідеології адміністративної юстиції, яка не повинна вирішувати будь-які справи проти людини».

Коло таких справ має бути якнайменшим, і засудити практику законотворення, коли компетенція судів невиправдано розширюється за рахунок таких справ. Більш оптимальною є модель, коли орган приймає рішення, а особі надається певний час для його оскарження; лише після закінчення терміну оскарження, якщо скарги (позову) не подано, рішення можна виконувати примусово.

Таким чином, справи адміністративної юрисдикції виокремлюються саме специфікою публічно-правового спору, який характеризується тим, що:

він є спором про права та обов’язки суб’єктів публічно-правових відносин у сферах державного управління або місцевого самоврядування, який виникає у зв’язку із реалізацією владних управлінських функцій відповідними органами, а отже, обов’язковою стороною такого спору повинен бути суб’єкт владних повноважень; сторонами можуть виступати і два таких суб’єкти (наприклад, у спорах із питань компетенції)

1

його виникнення обумовлено наявністю публічно-правового конфлікту, а підставою для його ініціювання є факт подання юридично значимої позовної заяви, яка оформлює правову претензію одного із суб’єктів відповідного публічно-правового відношення

2

він може мати як законну основу право на оскарження неправомірних дій, що включає три правомочності: право на захист суб’єктивних прав від будь-якого незаконного зазіхання чи обмеження; право вимагати від держави, її органів дотримуватися й охороняти гарантовані законом права, свободи та інтереси; право звернутися до примусової сили держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб’єктів публічно-правових відносин

3

33

4

33

він вирішується в рамках певних правових процедур компетентним юрисдикційним органом шляхом визнання (не)правомірним нормативно-правового чи індивідуального адміністративного акта і у разі необхідності відновлення порушеного права

Специфіка публічно-правових спорів полягає в тому, що публічно-правові відносини припускають первинно юридично нерівне положення сторін, одна з яких має владні повноваження, а друга є об’єктом публічно-владного впливу.

Між державами існують значні відмінності щодо процедур прийняття колективних рішень, а тому наведені майже універсальні принципи, що можуть застосовуватися до індивідуальних ухвал, у той же час не можуть бути застосовані настільки ж безпосередню або широко до колективних рішень.

Ефективне інформування відповідних осіб ̶ є два види вимог щодо інформування: загальне інформування про закони, правила та покарання, а також індивідуальне сповіщення про можливі дії проти конкретних осіб. Згідно з усталеним принципом верховенства права держави мають публікувати власні закони та правила, що регулюють поведінку їхніх громадян. Публікація такої загальної інформації відбувається автоматично, і між країнами немає значних відмінностей щодо того, яким чином вони виконують цей свій обов'язок. Вимоги щодо публікації правил і регламентів, особливо тих, які встановлюють регулятивні режими і за порушення яких передбачені покарання, містяться в різних положеннях конституції та законів. Зазвичай необхідне також поінформування про доступ до Адміністративної системи. Наприклад. в ст. 36 Принципів Ради Європи сказано, що орган адміністративної влади повинен у разі необхідності надати роз`яснення щодо того. як ініціювати провадження і які процедурні дії потрібні при вирішенні питання, що належить до його компетенції. Ключовою для захисту прав особи від дій влади є вимога щодо інформування осіб про будь-яку дію, яку має намір здійснити орган влади, якщо така дія може нанести шкоду інтересам відповідних осіб. Таке повідомлення не повинне обмежуватися коротким викладом можливої негативної для особи дії: воно повинне бути достатньо докладним для того, щоб особа, про яку йдеться, зрозуміла характер проблеми та отримала доступ до наявної у адміністративного органу інформації, яка становить підставу для запланованої дії.

Аналіз чинного законодавства та юридичної літератури дозволяє сформулювати основні специфічні ознаки судового контролю у сфері публічної влади:

– він здійснюється судовим органом, організаційно і функціонально незалежним від підконтрольного суб’єкта;

– завдяки йому реалізується функція суду як самостійної гілки влади, яка є гарантом законності та усунення зловживань владою з боку органів державної влади або місцевого самоврядування;

– він здійснюється в межах судового процесу в порядку, установленому процесуальними нормами;

– він характеризується особливим колом суб’єктів, обов’язковими учасниками яких є суд і суб’єкт владних повноважень;

– він здійснюється у зв’язку із наявністю публічно-правового спору;

– він виконує подвійне завдання: з одного боку — це

забезпечення охорони прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тобто приватного інтересу, з другого — недопущення свавілля з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто захист публічного інтересу;

– він здійснюється з такими особливостями: його підставою

може служити лише відповідна заява зацікавленої особи, тобто такий контроль є опосередкованим, або пасивним; його об’єктом виступає виключно дотримання суб’єктами вимог законності, але не доцільності; передбачає наділення суду досить вузьким набором засобів і методів контрольної діяльності; відсутня можливість самостійного примусового виконання прийнятих рішень.

Принципи Ради Європи містять вимогу, закріплену в ст. 39, в якій сказано, що коли це доречно, адміністративний орган повинен сповістити відповідну особу у належний термін і належним чином, що він порушив адміністративне провадження і що дана особа має право представити факти, докази та аргументи. Згідно з правом США право бути поінформованим ґрунтується на вимогах щодо належної юридичної процедури закріплених в Конституції Сполучених Штатів.

Під адміністративною юстицією, як правило, розуміють особливий вид правосуддя, метою якого є здійснення розгляду скарг громадян, їхніх об’єднань, інших фізичних і юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (адміністративних органів), їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи (та) моральних збитків. Тобто предметом окремого судового розгляду спеціалізованими адміністративними судами згідно із запропонованим визначенням можуть стати конфлікти публічно-правового характеру, які на сьогодні вирішують загальні суди, частково – господарські суди.

На сьогоднішній день відповідно до Цивільного процесуального кодексу України справи, які виникають із адміністративно-правових відносин, розглядаються в загальних судах.

Але специфіка розгляду цих справ вимагає створення нових організаційно-правових форм і наявності особливої суддівської кваліфікації у цій сфері. Існування спеціалізованих судів має забезпечити здійснення правосуддя з врахуванням особливостей завдань кожного виду судочинства на більш високому професійному рівні

Умовою якісного функціонування публічної влади є її визнання і підтримка населенням країни, що забезпечує легітимність цієї влади. Соціальна сутність і призначення держави зумовлюють її активну роль у процесі забезпечення прав людини, створенні необхідних і достатніх умов для вільного розвитку й гідного існування кожного члена суспільства, що забезпечується побудовою і функціонуванням відповідних організаційно-правових інститутів. Традиційною функцією судів є функція відправлення правосуддя, що втілюється у вирішенні соціальних конфліктів, пов’язаних із дійсним або уявним порушенням прав їх учасників. Із розвитком концепцій правової держави і поділу влади за судами почали закріплювати повноваження з перевірки законності актів органів виконавчої влади. Тобто на судові інстанції покладалася додаткова контрольна функція, пов’язана з участю судів у механізмі «стримувань і противаг», який становить собою сукупність правових обмежень щодо кожної з гілок влади.

Однією з найбільш важливих гарантій прав людини в умовах правової держави є судовий контроль за законністю адміністративної діяльності. Організаційні та функціональні відмінності в системах здійснення судочинства не виключають їх єдиної мети — забезпечення правомірності актів органів публічної влади щодо осіб, які владних повноважень не мають. Адміністративній юстиції притаманні всі ознаки судового контролю і контролю у сфері державного управління одночасно, що наділяє її такими особливостями: він здійснюється судовою гілкою влади; є самостійною, особливою формою здійснення правосуддя в судах загальної юрисдикції; провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд, а одноразово при розгляді конкретних справ у судах. Відповідно до видів правових актів, що стають результатом здійснення органом виконавчої влади своїх повноважень, може бути виділено два види судового контролю в розглядуваній сфері: контроль за законністю нормативних підзаконних актів; контроль за законністю індивідуальних правових актів. Залежно від форми виділяють такі види судового контролю за законністю правових актів управління: безпосередній (абстрактний, цільовий) і опосередкований .

Перший являє собою діяльність уповноважених судових органів з перевірки відповідності правових актів нормативним актам більшої юридичної сили на підставі відповідного звернення уповноваженої особи. У результаті зазначеної перевірки приймається судове рішення, відповідно до якого нормативний правовий акт зберігає свою юридичну силу або втрачає її повністю чи в певній частині. У свою чергу опосередкований (індивідуальний) контроль реалізується при вирішенні юридичного спору, що виник поза зв’язком з перевіркою даного нормативного правового акта . При ви несенні рішення у такій справі суд відмовляється від застосування правового акта, якщо дійде висновку щодо його незаконності. У результаті визнаний незаконним акт втрачає юридичну силу тільки щодо конкретних спірних правовідносин. Наявність адміністративного судочинства є показником відповідності національної судової системи міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав людини, а також утвердження принципу законності у сфері реалізації виконавчої влади. Саме адміністративним судам відводиться важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, оскільки саме на них покладаються розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а другою — суб’єкт владних повноважень.

Забезпечення гарантій прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов’язком правової держави, що й обумовило необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка, з одного боку, має захищати індивідуальні права, а з другого — за допомогою єдиної судової практики забезпечувати законність діяльності органів публічної влади і, таким чином, сприяти зміцненню правопорядку в державі. Призначення адміністративної юстиції полягає у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист повинен бути судовим правовим захистом, адже саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами. Завдяки створенню адміністративної юстиції має бути гарантоване не тільки зміцнення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому громадянину реалізувати свої права щодо органів публічної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Отже, запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів своєю метою має гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, в свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративні суди є доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

На сьогодні в зарубіжних країнах склалися дві основні моделі адміністративної юстиції. Перша з них, відома як континентальна, є моделлю, відповідно до якої функціонує система спеціалізованих судів, досить чітко відмежованих від судів загальної юрисдикції. Її перевагою вважається спеціалізація.

Друга відома як англо-американська. Для неї є характерною відсутність спеціалізованих судів і досить широка компетенція судів загальної юрисдикції щодо розгляду адміністративних конфліктів. На сучасному етапі державотворення важливо правильно та чітко визначити суть та завдання адміністративної юстиції. Запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів стало не просто напрямом удосконалення судової системи України та засобом розвантаження загальних і господарських судів. Цей захід спрямований на реалізацію об’єктивної потреби в існуванні спеціального судового механізму вирішення правових спорів у сфері публічно-правових відносин. В юридичній науці доволі давно висловлюється ідея щодо необхідності поділу судочинства з адміністративних справ на окремі форми3 . Так, пропонується виокремити адміністративно-сутяжницьку юрисдикцію (адміністративну юстицію) і адміністративно-деліктну, або адміністративно-каральну, юрисдикцію4 . У межах такого підходу адміністративно-сутяжницьке судочинство є формою захисту прав громадян та юридичних осіб у сфері виконавчої влади, тоді як адміністративно-деліктна юрисдикція є формою реалізації адміністративної відповідальності.

При цьому наголошується, що в теоретичному плані виділення двох форм адміністративного судочинства та їх відповідних предметів — адміністративного спору та адміністративного правопорушення — ставить питання про необхідність використання певної більш загальної категорії для визначення предмета адміністративного судочинства в цілому. Такою категорією може виступати адміністративно-правовий конфлікт.

Слід зазначити, що в юридичній науці сформувались три основних підходи до розуміння адміністративної юстиції:

– як особливого порядку вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (відповідно до цього підходу до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами)

– як самостійної галузі правосуддя, ціллю якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління — тобто адміністративне судочинство. Такий підхід є більш вузьким: до поняття адміністративної юстиції віднесено тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є виключно судовою діяльністю

– не тільки як особливого виду судочинства, а й системи спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство

Згідно з цим підходом адміністративною юстицією є не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами — окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів. Тобто обов’язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції.

Зазначені три підходи до тлумачення терміна «адміністративна юстиція» відповідають трьом критеріям, що використовуються вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту:

– матеріальному, пов’язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління і відокремити їх від спорів у приватноправовій сфері)

– організаційному, обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів

– формальному, що відповідає особливому порядку розгляду спорів

Найбільш обґрунтованим є визначення адміністративного судочинства як форми позовного здійснення правосуддя, що полягає у всебічному, повному, об’єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами процесуального права, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб’єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) — з другого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин.

Аналіз чинного законодавства та юридичної літератури дозволяє сформулювати основні специфічні ознаки судового контролю у сфері публічної влади:

– він здійснюється судовим органом, організаційно і функціонально незалежним від підконтрольного суб’єкта

– завдяки йому реалізується функція суду як самостійної гілки влади, яка є гарантом законності та усунення зловживань владою з боку органів державної влади або місцевого самоврядування

– він здійснюється в межах судового процесу в порядку, установленому процесуальними нормами

– він характеризується особливим колом суб’єктів, обов’язковими учасниками яких є суд і суб’єкт владних повноважень

– він здійснюється у зв’язку із наявністю публічно-правового спору

– він виконує подвійне завдання: з одного боку — це забезпечення охорони прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тобто приватного інтересу, з другого — недопущення свавілля з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто захист публічного інтересу

– він здійснюється з такими особливостями: його підставою може служити лише відповідна заява зацікавленої особи, тобто такий контроль є опосередкованим, або пасивним; його об’єктом виступає виключно дотримання суб’єктами вимог законності, але не доцільності; передбачає наділення суду досить вузьким набором засобів і методів контрольної діяльності; відсутня можливість самостійного примусового виконання прийнятих рішень

Важливе значення має розмежування судової юрисдикції, а також визначення предмета адміністративної юрисдикції. Основною відмітною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування.

Одна з проблем, що стає предметом наукових дискусій: можливість вирішення в межах адміністративної юстиції справ «суб’єкт владних повноважень проти особи». Окремі вчені дотримуються точки зору, що це «суперечить самій ідеології адміністративної юстиції, яка не повинна вирішувати будь-які справи проти людини». Можна погодитися з думкою, що коло таких справ має бути як найменшим, і засудити практику законотворення, коли компетенція судів невиправдано розширюється за рахунок таких справ. Уважаємо, що більш оптимальною є модель, коли орган приймає рішення, а особі надається певний час для його оскарження; лише після закінчення терміну оскарження, якщо скарги (позову) не подано, рішення можна виконувати примусово. Специфіка публічно-правових спорів полягає в тому, що публічно правові відносини припускають первинно юридично нерівне положення сторін, одна з яких має владні повноваження, а друга є об’єктом публічно-владного впливу.

Наявність адміністративного судочинства є показником відповідності національної судової системи міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав людини, а також утвердження принципу законності у сфері реалізації виконавчої влади . Саме адміністративним судам відводиться важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, оскільки саме на них покладаються розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а другою — суб’єкт владних повноважень.

Забезпечення гарантій прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов’язком правової держави, що й обумовило необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка, з одного боку, має захищати індивідуальні права, а з другого — за допомогою єдиної судової практики забезпечувати законність діяльності органів публічної влади і, таким чином, сприяти зміцненню правопорядку в державі. Призначення адміністративної юстиції полягає у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист повинен бути судовим правовим захистом, адже саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами. Завдяки створенню адміністративної юстиції має бути гарантоване не тільки зміцнення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому громадянину реалізувати свої права щодо органів публічної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Отже, запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів своєю метою має гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, в свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави.

2.2 Основні інститути адміністративної юстиції та принципи адміністративного судочинства

До основних інститутів адміністративної юстиції відносять: інститут ініціювання (звернення) до органу адміністративної юстиції, строки розгляду публічно правового спору, тимчасовий судовий захист, підстави (критерії) контролю з боку органу адміністративної юстиції, повноваження органу юстиції за результатами перегляду правового акта чи дії.

Запровадження в Україні позовного порядку перегляду актів органів публічної адміністрації стало істотним кроком у напрямку до розширення меж судового контролю за законністю у сфері державного управління. Цивільний процесуальний кодекс УРСР 1963 р. передбачав особливу форму судового захисту прав громадян у взаємовідносинах із органами управління ̶ скаргу. Однак такий правовий засіб гарантував особі лише ініціювання публічно-правового спору у процесуальному розумінні; вважалося, що такий спір існує лише у часових межах судового процесу.

Як зазначалося у літературі того часу, конфлікт між особою та адміністративним органом не був матеріально-правовим за своєю природою. Започаткований особою у суді спір виникав з приводу адміністративних процесуальних прав громадян, якими вони наділяються при розгляді їхньої адміністративної справи в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування.

Порушуючи процедурні права громадян, зазначені органи перешкоджали у набутті чи реалізації суб'єктивних матеріальних приватних і публічних прав. Адміністративний акт (дія) були підставою, передумовою виникнення таких прав. Саме неналежне виконання обов'язків у процесі прийняття такого акта (вчинення дії) і було предметом спору. Фактично публічно-правовий спір зводився до спору про адміністративний акт.

Суто процесуальний характер публічно-правового спору приводив до суджень про те, що для його вирішення не потрібно доказів, доказування, оцінки доказів, про те, що суд, розглядаючи скаргу на адміністративний акт, установлює, насамперед, відповідність даного акта закону, тобто вирішує питання не факту, з права. Розглядаючи скаргу щодо акта, суд усувався від дослідження обставити, які буди підставою для виникнення у держави певного обов’язку перед особою.

Залишалося невирішеним питання про об'єкт матеріально-правового відношення (зокрема, матеріальне чи нематеріальне благо), відповідь на яке особа домагалася отримати від держави.

У свою чергу, адміністративний позов дозволяє особі ініціювати публічний спір перш за все у його матеріально-правовому розумінні.

Частина 2 ст. 59 Конституції називає діяльність особи щодо звернення до суду за захистом прав, порушених органами: публічної адміністрації, оскарженням. Однак таке формулювання позначає не зміст вимоги особи, а сферу виникнення правового спору ̶ публічне управління. Традиційно о елементів позову відносять предмет, підстави і зміст.

Будь-яка державно-правова інституція має свою систему. Не є виключенням із цього й адміністративні суди.

Конституцією визначено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічних правових відносин в Україні діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції). Статтею 4 КАС України визначено адміністративний суд як суд, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ, переданих на вирішення адміністративного суду публічних правових суперечок. Визначення публічного правового спору наведено у КАС України.

Публічно-правовий спір – це конфлікт, у якому хоча б одна сторона здійснює публічні владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і він виникає у зв’язку з виконанням або невиконанням такою стороною цих функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, що уповноважує або зобов’язує надавати такі послуги виключно суб’єкта владних повноважень, і конфлікт виник у зв’язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб’єктом виборчого процесу чи процесу референдуму, і конфлікт виник у зв’язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб’єкта владних повноважень або іншої особи.

За змістом його положень систему адміністративних судів складають:

Організаційно-правові засади функціонування судової системи під час здійснення адміністративного судочинства:

- місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Місцевими адміністративними судами є місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди. Станом на 01.01.2018 до мережі місцевих адміністративних судів належать:

– окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим;

– окружні адміністративні суди в областях,

– окружні адміністративні суди міст Києва та Севастополя.

Юрисдикція місцевих судів щодо окремих категорій справ, а також порядок їхнього розгляду визначаються КАС України. Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є апеляційні адміністративні суди, які утворюються у восьми апеляційних округах.

У випадках, визначених КАС України, апеляційні адміністративні суди діють як суди першої інстанції. У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ.

Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про обрання секретаря судової палати ухвалюються зборами суддів апеляційного суду за пропозицією голови суду.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Верховний Суд здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої чи апеляційної інстанції у порядку, установленому процесуальним законом; здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом, тощо.

Повноваження апеляційного суду визначено у статті 27 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», за приписами якої апеляційний суд:

* здійснює правосуддя у порядку, установленому процесуальним законом;
* аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд;
* надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства та ін.

У складі Верховного Суду діє Касаційний адміністративний суд, до складу якого входять судді відповідної спеціалізації. У ньому створюються окремі палати з урахуванням спеціалізації суддів для розгляду справ щодо: – податків, зборів та інших обов’язкових платежів; – захисту соціальних прав; – виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян. Інші палати створюються за рішенням зборів суддів касаційного суду.

Принцип верховенства права є одним з основоположних принципів правопорядку Української держави, закріплений він у статті 8 Конституції України. Його дія поширюється на всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб у сферах нормотворчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності. Водночас цей принцип є юридично обов’язковою нормою найвищого рівня.

Після ухвалення Конституції України основоположний принцип конституційного устрою став правовою нормою. Так, Кодекс адміністративного судочинства встановлює, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує цей принцип з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Рішення Європейського суду з прав людини стали обов’язковими для України після ратифікації Європейської конвенції з прав людини 1997 року та ухвалення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 року.

Верховенство права має такі складові:

* є своєрідним запобіжником від свавілля держави, її органів чи посадових осіб стосовно громадянина;
* передбачає рівність усіх громадян перед законом;
* означає, що свободи людини не є наслідком ухвалених у нормативних актах гарантій.

Навпаки, норми офіційних документів є наслідком природних прав особи. Лише доктрина природного права є джерелом розуміння того, що права людини й основоположні свободи не надані державою своїм громадянам права у вигляді створених нею норм права – це природні права, що властиві людині від природи та належать їй як творінню Природи, а не як члену суспільства, і тому вони є невідчужуваними.

Важливим прикладом сутності верховенства права як принципу українського конституційного права є зокрема частина друга статті восьмої Конституції України, де закріплено принцип ієрархії юридичних норм. Він як складова принципу верховенства права скерований на забезпечення узгодженого характеру всієї юридичної системи, що є важливим у ситуації, коли правові норми різних нормативних актів не узгоджуються між собою або суперечать одна одній.

Зміст принципу ієрархії юридичних норм полягає в тому, що Конституція України наділена найвищою юридичною силою, тобто вона стоїть над законами і всіма підзаконними актами, а також над міжнародними договорами.

Особливостями принципу верховенства права є те, що:

– найвищою цінністю є Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними;

– законодавство і право не тотожні, нормативний акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, його виконання є карним;

–  законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, а невиконання є караним;

– принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суду та суб’єктів публічної адміністрації.

Отже, значення принципу верховенства права в адміністративному праві полягає в тому, що суб’єкти публічної адміністрації та судді визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес суспільства.

Завдання забезпечити узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм покладається насамперед на судову владу та суб’єктів публічної адміністрації в процесі здійснення виконавчої діяльності.

Особлива роль у системі інституційного забезпечення верховенства права відведена адміністративному судочинству. Принцип верховенства права є первинним системотвірним принципом адміністративного судочинства.

Він полягає в тому, що в разі застосування адміністративним судом положень нормативно-правових актів, які обмежують або порушують права, свободи та законні інтереси особи, або в разі тлумачення їх у такий спосіб рішення, винесене в такій справі, має визнаватися недійсним.

Зміст принципу верховенства права в адміністративному судочинстві включає такі елементи:

1) можливість звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів безпосередньо на підставі Конституції України

2) забезпечення розгляду й вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості

3) застосування в діяльності адміністративного суду судової практики Європейського суду з прав людини

У своїй сукупності ці елементи створюють підґрунтя для реалізації загальнолюдських цінностей, зокрема справедливості в публічно-правових відносинах. Адміністративні суди мають перевіряти адміністративні акти, дії або бездіяльність органів влади та її посадових осіб на відповідність Конституції й законам України.

Повага до прав людини та забезпечення доступу до правосуддя є двома обов’язковими умовами для реалізації принципу верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення, особливо слід відзначити в цьому роль адміністративного судочинства. Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства є одним із найбільш значущих кроків на шляху утвердження верховенства права в нашій державі. Значний позитивний внесок у цьому процесі належить законодавчому забезпеченню утвердження верховенства права в Кодексі адміністративного судочинства, в якому виписано структурні одиниці принципу верховенства права (статті 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 235, 237).

Механізмом забезпечення дієвості верховенства права в українській юридичній системі є конституційний принцип, відповідно до якого норми Конституції є нормами прямої дії, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. З цього випливає, що нормами прямої дії в Конституції є лише ті норми, що стосуються прав і свобод людини і громадянина.

Отже, звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії гарантовано лише для захисту прав і свобод людини і громадянина, а не для їх обмеження.

Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом.

Відповідно до статті 8 КАС України учасники судового процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Застосування принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом має деякі особливості, які полягають в активній ролі суду у розгляді справ, що зумовлено публічноправовим характером справ адміністративної юрисдикції, а це своєю чергою забезпечує баланс можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принцип рівності учасників процесу перед законом і судом.

У статті 2 КАС України закріплено галузеві принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах України. Зокрема, основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

* верховенство права;
* рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
* гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
* змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з’ясування всіх обставин у справі;
* обов’язковість судового рішення;
* забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
* забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
* розумність строків розгляду справи судом;
* неприпустимість зловживання процесуальними правами;
* відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

Під цим принципом згідно зі змістом п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції слід розуміти процесуальні можливості осіб, які беруть участь у справі, вчиняти діяння, спрямовані на доведення обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції щодо предмета спору.

Власне, поведінка осіб, які беруть участь у справі, зумовлена їхнім ставленням до предмета адміністративної справи і визначається процесуальним становищем, що за своєю метою, як правило, має протилежний характер, а це своєю чергою об’єктивно визначає наявність змагальності між ними як конкурувальними суб’єктами спірних правовідносин.

Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслювання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов’язковому порядку.

Проведення в залі судового засідання фотозйомки, відеозапису, а також трансляція судового засідання мають здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання та здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав.

Розгляд справи в закритому судовому засіданні здійснюється в разі, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, потреби захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Про розгляд справи в закритому судовому засіданні постановляється ухвала.

Суд ухвалою може оголосити судове засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину. Розгляд справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні відбувається з дотриманням правил здійснення адміністративного судочинства.

Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі потреби – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі. Суд попереджає зазначених осіб про обов’язок не розголошувати інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувається в закритому судовому засіданні.

Використання систем відеоконференцзв’язку та транслювання перебігу судового засідання в мережі Інтернет у закритому судовому засіданні не допускається. Якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація, для забезпечення нерозголошення якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувались у закритому судовому засіданні, вже є публічно доступною або обмеження доступу до інформації є безпідставним чи не відповідає закону, суд постановляє ухвалу про подальший розгляд справи у відкритому судовому засіданні.

Суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу, крім випадків, визначених КАС України.

За приписами статті 11 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи.

Будь-яка особа, що не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, установленому законом. Особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов’язки, які подали апеляційну чи касаційну скаргу на відповідне рішення, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії судових рішень у порядку, передбаченому КАС України.

Інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, зокрема особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого, є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному веб-порталі судової влади України в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

У разі постановлення судом ухвали про розгляд справи в закритому судовому засіданні інформація щодо справи не розкривається, окрім відомостей про сторони, предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого.

При цьому під час розкриття інформації щодо такої справи не можуть бути оприлюднені такі відомості:

– місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номерів телефонів чи інших засобів зв’язку, адреси електронної пошти, реєстраційний номер облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі;

– реєстраційні номери транспортних засобів;

– номери банківських рахунків, номери платіжних карток;

– інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Ці відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями.

Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін і свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні передсудом їхньої переконливості. Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАС України, у межах позовних вимог.

Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб’єктів у сфері публічних правових відносин від порушень з боку суб’єктів владних повноважень.

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених КАС України. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, окрім тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Суд вживає визначених законом заходів, потрібних для з’ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

Обов’язковість судового рішення. Судові рішення, що набрали законної сили, є обов’язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їхніми об’єднаннями на всій території України.

Невиконання судового рішення зумовлює відповідальність, установлену законом. Обов’язковість судового рішення не позбавляє осіб, які не брали участі у справі, можливості звернутися до суду, якщо ухваленим судовим рішенням вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов’язки.

Забезпечення права на апеляційний перегляд справи. Касаційному оскарженню підлягають як судові рішення суду першої інстанції, що були змінені, залишені без змін або скасовані без винесення нового рішення судом апеляційної інстанції, так і судові рішення апеляційної інстанції, винесені у справі після її перегляду.

Неприпустимість зловживання процесуальними правами такими діями можуть бути визнані:

* подання скарги на судове рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, що вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;
* подання декількох позовів до одного й того ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;
* подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета суперечки або в суперечці, що має очевидно штучний характер тощо.

Такі рішення можуть бути оскаржені повністю або частково.

Право на касаційне оскарження є безумовним, тобто таким, що належить усім визначеним цією статтею суб’єктам. Це право не може бути обмеженим, оскільки є одним із принципів адміністративного судочинства (ст.13 КАС України), що вказує на його засадничий характер.

2.3 Спеціалізація суддів адміністративного суду України за категоріями адміністративних справ

Для адміністративної юрисдикції Законом про судоустрій передбачено 3 структурні складові Верховного Суду: палата Касаційного адміністративного суду, Касаційний адміністративний суд та Велика Палата. Однак вказаний закон містить лише загальні положення розмежування повноважень складових Верховного Суду щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції.

Спеціалізація суддів у разі неможливості сформувати для розгляду справи колегію з числа суддів відповідної палати або в разі необхідності збільшення кількості судових колегій за рахунок суддів, до спеціалізації яких ця справа не належить відповідно до пунктів 1–3 цього додатка:

1. категорії справ, передбачені пунктом 1 цього додатка, належать до спеціалізації суддів другої та третьої судових палат як запасних;

2. категорії справ, передбачені пунктом 2 цього додатка, належать до спеціалізації суддів першої та третьої судових палат як запасних.

3. категорії справ, передбачені пунктом 3 цього додатка, належать до спеціалізації суддів першої судової палати як запасної.

Так, судові палати Касаційного адміністративного суду здійснюють правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом. Велика палата Верховного Суду діє як суд касаційної інстанції з метою забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами, а також як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції. Більш детальне розмежування повноважень має бути відображене у процесуальному законодавстві.

Діючий Кодекс адміністративного судочинства, як і інші процесуальні кодекси, не містить процесуальної бази для роботи нового Верховного Суду. Радою з питань судової реформи при Президентові України були розроблені проекти нових процесуальних кодексів. На підставі розроблених проектів Президент України вніс як невідкладний проект закону №6232 від 23.03.2017 про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів.

Вказаним законопроектом Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) пропонується викласти у новій редакції. Серед основних новел, безперечно – розробка процесуальної можливості для діяльності нового Верховного Суду.

Верховний Суд може діяти у адміністративній юрисдикції як суд першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

За загальним правилом, Верховний Суд діє як суд касаційної інстанції та переглядає справи у касаційному порядку. Та якщо справу як суд першої інстанції розглядає апеляційний адміністративний суд, Верховний Суд діє вже як суд апеляційної інстанції й переглядає справу в апеляційному порядку. Касаційне оскарження такої категорії справ не передбачене. Якщо ж справа у першій інстанції розглядається Верховним Судом, в апеляційному порядку такі категорії справ переглядаються Великою палатою Верховного Суду, і касаційне оскарження їх також не передбачене.

Забезпечення єдності судової практики та однакового застосування норм права касаційними судами є одним із пріоритетних завдань судової реформи. Проектом Кодексу адміністративного судочинства запропонований абсолютно новий підхід до перегляду справ у касаційному порядку, метою якого є забезпечення єдності судової практики.

Справа у касаційному порядку може переглядатися Верховним Судом на різних рівнях: колегією Касаційного адміністративного суду, палатою Касаційного адміністративного суду, об’єднаною палатою Касаційного адміністративного суду або Великою палатою Верховного Суду.

За загальним правилом, касаційний перегляд здійснює колегія у складі трьох або більшої непарної кількості суддів. Палатою Касаційного адміністративного суду у складі всіх колегій справа має розглядатися у випадку, коли у суддів цієї палати немає єдиного підходу до застосування норми права. Цим забезпечується єдність судової практики у рамках палати касаційного суду.

Об’єднаною палатою Касаційного адміністративного суду справа має переглядатися, коли норми права по-різному застосовуються у різних палатах одного касаційного суду. У такому випадку до об’єднаної палати входять по два судді зі складу кожної із судових палат та голова Касаційного адміністративного суду. Таким чином забезпечується єдність судової практики у рамках Касаційного адміністративного суду.

Велика палата розглядає так звані міжюрисдикційні спори. Тобто справа передається на розгляд Великої палати для касаційного перегляду у випадку, коли у різних касаційних судах по-різному застосовуються норми права. При цьому не має значення, на якому рівні (колегії, палати чи об’єднаної палати) існує таке неоднакове застосування.

Крім того, Велика палата переглядає у касаційному порядку справи, які містять виключну правову проблему. Критерії для віднесення справи до вказаної категорії кодексом не передбачені, лише зазначено, що така передача має бути необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики. Напевне, вже судова практика формуватиме додаткові критерії для такої категорії справ.

2.4 Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських організацій

У період з кінця XIX до середини XX ст. у Західній Європі законодавче регулювання права та діяльності об’єднань громадян було закріплено на конституційному рівні.

Останнім часом виявляється тенденція поряд із загальним проголошенням права на об’єднання визначати в конституціях та окремих законах основи статусу окремих видів об’єднань – політичних партій (ст. 21 Основного закону Німеччини, ст. 4 Конституції Франції), профспілок (ст. 39 Конституції Італії, ст. 23 Конституції Греції), підприємницьких союзів (ст. 7 Конституції Іспанії). Нерідко при цьому від партій і інших громадських об’єднань потрібно, щоб їхня внутрішня організація відповідала демократичним принципам.

Статус громадських об’єднань змінювався разом із суспільством і статусом особистості: від необмеженого права на об’єднання в Стародавній Греції – до регулювання окремих прав і обов’язків об’єднань осіб в Стародавньому Римі, через професійні середньовічні корпорації з суворою регламентацією праці та побуту членів, заборони на створення політичних організацій – до дозволу на створення профспілок і політичних партій XIX ст., закріплення права на волю об’єднань в національному законодавстві, а в середині XX ст. – і в міжнародних нормах.

На сьогоднішній час багато з розвинених демократичних країн мають значний досвід щодо взаємодії органів публічної влади з громадськістю, використовують різноманітні технології та методики організації цього процесу.

Приклади діяльності із зазначеної проблематики органів влади тих країн, що визнані світовими лідерами щодо демократії та взаємодії влади з громадськістю, а саме: Великобританія, Франція, Канада, Німеччина, США. Досвід зазначених країн був не тільки позитивним, а й негативним тому, що в процесі впровадження та вдосконалення методик залучення громадськості до співпраці з органами влади ці країни також мали і проблеми і невдачі.

Громадські організації Великобританії беруть активну участь у сферах освіти, культури, відпочинку та соціальних послуг. Тільки на освіту припадає 42% всіх витрат третього сектору. Це є свідченням довгої традиції британських “публічних шкіл” і незалежних університетів, а також трансформації урядових коледжів та політехнічних інститутів у приватні навчальні заклади, яка має місце в сьогоднішній Великобританії. 21% неприбуткових витрат йде на культуру й відпочинок, до того ж більшість ‑ на клубну та спортивну діяльність. У сфері соціальних послуг третій сектор виконує функцію правового захисту і надання суспільно-важливих послуг. Третій сектор відіграє значну роль у наданні міжнародної допомоги, а також житловому питанні, де він має міцну традицію житлових товариств й житлових об’єднань для робітників. Узагальнюючи, можна сказати, що у Великобританії ГО історично були основою широкого спектру суспільних рухів, якими залишаються і нині.

З державного сектора надходить майже 40% всіх доходів ГО Великобританії. Цікава ситуація у сфері вищої освіти: держава надає навчальним закладам фінансову підтримку з метою забезпечення громадянам більшого доступу до освіти, але університети функціонують як приватні неприбуткові установи.

Третій сектор Сполученого Королівства зберігає традиційно високий рівень приватної благодійної підтримки. Загалом вона становить 12% загальних надходжень, а в таких сферах, як охорона здоров’я, соціальні послуги та охорона навколишнього середовища, коливається між 25 і 40%.

Основним чинником впливу на сучасний розвиток третього сектора Великобританії є еволюція його відносин з державою. Прем’єре-міністр Великобританії М. Тетчер переклала значну частину суспільно значущих проблем на приватний сектор та ГО, внаслідок цього сталися зміни в системі охорони здоров’я, а найбільш сприятливі зміни відбулися в ГО. Більшість змін були сприятливими для ГО, але виникли й нові проблеми. Найкращим прикладом може слугувати перехід від системи грантів для ГО, що надавали суспільно-важливі послуги, до контрактної системи оплати певних послуг, який може призвести до зростання залежності громадських організацій від урядових структур. Отже, можна зробити висновки, що третій сектор змушений більш активно шукати підтримку приватних структур з метою збереження належного рівня незалежності.

Франція визнана одним із світових лідерів демократії, яка має досить багато спільних рис з Україною та її системою державного управління. Перші реформи в незалежній Україні базувалися саме на досвіді цієї країни.

Під адміністративної юстицією у французькій юридичній літературі розуміється сукупність судових і квазісудовий органів, що займаються контрольною діяльністю і які дозволяють суперечки, пов'язані з реалізацією функцій органів виконавчої влади, які контролюються Державною радою. Цими органами розглядаються спори між різними суб'єктами, наприклад, між платником податків і податковими органами, або визначається можливість анулювання будь-якого декрету уряду або міністрів внаслідок їх незаконності.

Адміністративні суди розглядають спори, наприклад, про продаж і оренду нерухомого майна, що перебуває у державній власності; про державні контракти.

Таким чином, в даний час у Франції одночасно існують дві взаємно незалежні системи судових органів:

- суди загальної юрисдикції;

- адміністративні суди.

Вони є незалежними і доповнюють один одного. Спори між ними, пов'язані з визначенням сфер компетенції, вирішуються Судом з конфліктів (для позначення цього судового органу також використовуються інші терміни: «Суд у спорах про підсудність», «Конфліктний суд»).

Реформа структури французької адміністрації, яка почалася 23 лютого 1989 року зі створення так званих “центрів відповідальності” розвивалась у двох напрямах: залучення та участь громадськості та “контрактування” як форма партнерства громадськості і влади. Законодавство передбачало, що керівники зазначених центрів повинні об'єднати політику на національному рівні з особливостями регіонів при постійної участі громадськості для того, щоб оптимізувати свою діяльність та здійснення реформи. З технічної точки зору, засновуючи «центри відповідальності», необхідно було складати договірні угоди як між центральними органами влади і приєднаними до них центральними урядовими агентствами, так і між цими агентствами та Міністерством державної служби і бюджету Франції.

При нагоді, ці документи були доповнені відповідно до контрактів із щорічними цілями, наприклад у межах Міністерства Суспільних справ. У таких випадках зазначені угоди нагадували список дій, які сторона, що їх підписала, погоджується виконувати протягом наступного року.

Повноваження та відповідальність у цих угодах були розміщені в ієрархічній послідовності, яка йде від директора до керівників департаментів, і потім від керівників департаментів до начальників відділів. Ця діяльність перш за все почалась із встановлення та розробки відповідної національної політики.

Як зазначає Марсель Пошар на 1 січня 1994 року у Франції було 207 центрів відповідальності, в яких були залучені майже 100 тисяч державних службовців. Створення центрів відповідальності сприяло запровадженню контрактних відносин між центральним урядом та окремими урядовими службами. Він також надає основні, на його погляд, переваги та недоліки реформи.

Цей процес супроводжувався переформулюванням фундаментальних та виробленням нових принципів державного управління, таких як спрощення процедур, прозорість, інформування громадськості та потреба вдосконалення процедури реагування на потреби громадян при наданні послуг.

Перевагами цього підходу були:

- об’єднані зусилля з модернізації та оновлення соціального діалогу;

- стратегія підзвітності, що базується на автономії управління;

- модернізація методів управління людськими ресурсами;

- оцінка державної політики.

Недоліками цього підходу були:

- ускладнення бюджетних процедур;

- адміністративний контроль.

З погляду на здійснення державної політики, досвід Франці щодо контрактів заслуговує на увагу у зв’язку з тим, що “контрактування”  було розроблено як інструмент координації між органами влади центрального і місцевого рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню, що значною мірою покращило їх якість.

У 2001 р. Франція відзначала сторіччя Закону про асоціації 1901 р., його значення в історія цієї країни не може бути переоцінено. Цей закон показав реальні зміни у ставленні французького суспільства до практики створення асоціацій. Після введення в силу цього закону в країні почалося стрімке зростання кількості асоціацій та їх членів, а також сфер діяльності, в які ці асоціації було залучені.

Прийняття Закону 1901 р. є і на сьогоднішній день важливим для розвитку громадських організацій Франції, його простота та відкритість були головними ознаками позитивного відношення до асоціацій, які характеризують сучасне суспільство.

Участь громадськості у Франції використовується з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю для виконання суспільної політики.

Активне залучення громадськості до державних справ розглянемо на досвіді Канади, яке почало розвиватись наприкінці 1960-х – початку 1970 років у двох основних сферах – землепланування та їх використання, а також планування розвитку громад. Державна політика була націлена на залучення громадськості до процесу прийняття рішень органами державної влади на центральному рівні та на рівні муніципалітетів і громад.

Муніципалітети повинні були розробити програми широкої участі населенні в їх діяльності. Участь громадськості розглядалась як додаткове джерело інформації та інформування, що надало змогу підвищити ефективність діяльності муніципалітетів та результативність рішень, що ними приймалися. Залучення громадськості на ранніх етапах планування  дозволило підвищити продуктивність використання часу та ресурсів. Місцеві органи влади зобов’язали канадські муніципалітети використовувати участь громадськості як необхідну складову усіх планів розвитку, що ними розроблялися та впроваджувалися.

Впродовж 1960-1970 років федеральний уряд Канади, через надання грантів, активно сприяв процесам розвитку демократії та широкому залученню громадськості до діяльності органів місцевого самоврядування так і громадськім об’єднанням, які займались питаннями розвитку громад. Процеси відкритості влади у той час в Канаді знайшли свій розвиток і на центральному рівні управління, що може слугувати прикладом для багатьох країн: вільний доступ громадян на засідання канадського Парламенту та можливість здійснювати громадську експертизу законопроектів, що там розглядаються.

Органам державної влади Канади належить основна роль в організації процесу залучення громадськості до спільної роботи, у розвитку інноваційних шляхів співпраці влади з населенням для вирішення питань суспільного розвитку. У сучасній практиці управління стає все більше різних проблемних питань, до розв’язання яких залучається громадськість. Це допомагає владі краще зрозуміти як потреби населення, так і побачити саму проблему з точки зору громадськості і знайти взаємовигідне рішення, з урахуванням громадської думки. А населення, у цьому зв’язку, має можливість брати участь у процесі прийняття рішень з життєво важливих для нього питань, краще зрозуміти як проблеми, так і пов’язані з ними труднощі, а також через  свою участь контролювати їх діяльність. На сьогоднішній час процес участі громадськості Канади в роботі органів публічної влади продовжує розвиватись на місцевому рівні. Громадяни країни залучаються до таких сфер як економічний розвиток і політична реструктуризація.

Цікавим є досвід Німеччини. Однією з найважливіших визначальних особливостей соціальної системи Німеччини є “широка, всепроникаюча суспільно корисна діяльність добродійних спілок. Повсякденну роботу з виявлення соціальної підтримки та допомоги різним верствам населення здійснюють сотні суспільно корисних ГО. Вони мають багаторічний досвід роботи та відіграють важливу роль у рішенні задач побудови системи соціальної безпеки. Особливої уваги та вивчення заслуговує державний підхід до створення і функціонування таких організацій. Держава у даному питанні реалізує принцип надання громадянам можливості допомогти собі та іншим, намагаючись при цьому звести до мінімуму контрольні функції, віддаючи перевагу механізмам розвитку ініціативи та творчість у сфері соціальної діяльності.

Про діяльність таких організацій розповідають стислі рекламні листівки, які можна побачити і у відділі соціального забезпечення, і в лікарні, і у бібліотеці.

Німеччина має два типи неприбуткових організацій, які можуть бути залученими до діяльності, що загальним правом характеризується як благодійна. Це асоціації (Verein) та фонди (Stiftung). Їхня діяльність регулюється цивільним правом та податковим законодавством.

Обмеження цивільного права, встановлені в Законі про асоціації (Vereinsgesetz), є в дійсності досить малими та стосуються зареєстрованих асоціацій з великою кількістю членів або асоціацій, у яких іноземні особи є членами або керівниками. У §14 Закону говориться, що асоціаціям з великою кількістю іноземців-членів або керівників заборонено брати участь у політичній діяльності, яка може завдати шкоди внутрішній або зовнішній безпеці або внутрішньому порядку Німеччини або її землям.

Обмеження згідно з податковим законодавством обов’язкові для всіх корпоративних організацій, які залучені до корисної для суспільства діяльності. Цікаво, хоча німецькі благодійні організації не мають права підтримувати політичні партії, навпаки, політичним партіям дозволено підтримувати діяльність благодійних організацій. У дійсності кожна політична партія має благодійний фонд, який проводить велику роботу як в Німеччині, так і за її межами.

Усі ці організації об’єднані такими паритетними принципами співробітництва:

‑ гуманітарна відповідальність та готовність надати допомогу;

‑ дотримання самостійності членів спілок;

‑ кожна організація-член має один голос незалежно від своєї чисельності;

‑ нейтралітет по відношенню релігії, ідеології та партійної політики;

‑ багатогранність, відкритість і толерантність.

Розумна й доцільна практика реалізації в Німеччині права кожного громадянина на участь у вирішенні соціальних завдань. Вона ґрунтується не на створенні бюрократичних, закостенілих соціальних служб, а на гнучкому використанні суспільно корисних організацій, які займаються соціальними проектами. Соціальні проекти – головний інструмент їх функціонування та своєрідний стимул подальшого існування.

Це означає, що держава не просто фінансує ту чи іншу суспільно корисну організацію, а й виділяє кошти на проект, соціальну значимість якого необхідно довести.

Таким чином, організації повинні постійно творчо працювати, створювати нові соціальні проекти. Кожна з таких організацій у відповідність зі своїми завданнями є членом однієї з добродійних спілок.

У третьому секторі Німеччини домінують шість великих “об’єднань безкоштовного соціального забезпечення”. Це ГО, створені за релігійним або класовим принципом чи просто спільними інтересами. Разом вони становлять дві третини неприбуткового сектору, на них припадає майже 60% всіх його операційних витрат. У сфері охорони здоров’я ГО акумулюють 34% всіх зайнятих, а у сфері соціальних послуг цей показник ще більший ‑ 61%. Майже 70% фондів ГО надходить з державного сектору, половина з них ‑ за схемами страхування соціальної безпеки та охорони здоров’я. ГО Німеччини отримують малу, порівняно з іншими розвиненими країнами, частку своїх фінансових надходжень від плати за надані послуги та членських внесків (28%).

Без державної підтримки третього сектору, німецькі ГО будуть активніше шукати допомогу в комерційних структурах.

В Новому світі та на Старому континенті формувались різні моделі громадянського суспільства.

Найбільш класична схема спрацювала в Америці. Саме тут через діяльність громадян постало відповідне суспільство, а лише потім, з благословення громадянського суспільства, була утворена держава. Цей факт підтверджується текстом першої Конституції нової країни. "Ми, що підписалися нижче, зробивши це у славу Бога, для розповсюдження християнської віри і ухвалу нашої вітчизни, зробивши подорож з метою заснувати першу колонію на цих берегах, в цілковитій згоді між собою засвідчуємо, що вирішили об'єднатися в громадянський організм для кращого самоврядування завдяки цій угоді ми вводимо закони, ордонанси та акти, а також створюємо адміністративні заклади, яким обіцяємо підкорятися.

Ідея самоврядування завжди була в Америці наріжним каменем будови громадянського суспільства. Згідно з сталою американською традицією, громадяни самі обирають посадових осіб і утримують їх за власний кошт. 3а такої моделі, адміністрація мусить звітувати лише перед своїми громадянами. На переваги цієї концепції розвитку звертає увагу, зокрема, американський політолог Джеймс Медісон. «Якщо влада, - слушно зауважує він, - буде витікати із суспільства і залежати від суспільства, саме суспільство поділиться на багато частин, інтересів і класів, то правам осіб та меншостей не буде загрожувати небезпека з боку більшості».

Інакше кажучи, множинність груп, організацій та асоціацій, створених громадянським суспільством за згаданою моделлю, забезпечує достатньо потужну систему взаємозалежностей і противаг, що скеровані проти будь-яких спроб узурпації влади.

Стабільне громадянське суспільство було б неможливе без високого рівня самосвідомості американських громадян. Історично цей рівень забезпечується, не в останню чергу, різноманітними формами релігійності. «Коли в питаннях релігії, як і в політиці зникає влада і авторитет, то ця незалежність лякає людей», - постулює важливу максиму А.Токвіль.

Дійсно, суспільне самоврядування як основа американської моделі громадянського суспільства, було створене глибоко віруючими, навіть фанатичними людьми. Релігійні засади стали духовно-нормативними підвалинами певної системи етики, яка в свою чергу, стимулювала формування буржуазно-протестанського «підприємницького духу», що відіграв важливу роль у становленні зрілого індустріального суспільства, де забезпечуються права громадян, чітко функціонує сфера недержавних структур та інституцій.

Велика роль в розбудові американського громадянського суспільства належить правникам. Вони відпрацювали систему законів, яка розширила політичні і соціальні права громадян, позитивно вплинула на їх самосвідомість, сформувала феномен масової законоповаги.

Американська модель, як сукупність автономних від держави громадянських та політичних асоціацій, історично вимагала від державної влади тісної взаємодії з суспільством громадян.

В XX столітті, за умов розширення в США державного втручання в різні сфери суспільного життя, перш за все в економіку і соціальні відносини, органічно розширялись прямі зв'язки між групами суспільних інтересів та органами державної влади. Результатом плідного діалогу держави та громадянського суспільства було створення повної системи представництва, яку прийнято вважати функціональною.

Головною перевагою американського суспільства було те, що йому не було потрібно долати феодальні відносини та норми, формувати суспільство в боротьбі зі старою державною машиною. Розбудова громадянського суспільства почалася тут на чистому соціальному просторі. "Прибульці з Європи, люди для яких свобода була головною соціальною цінністю, перенесли на новий соціальний грунт ідеї англійського та французького просвітництва, вивільнили принцип демократії і пересадили його в чистому вигляді на терени Нового Світу", - наводить американський дослідник А.Арато токвілевську думку. Далі він продовжує: "Вибірність, підконтрольність... представників як законодавчої, так і виконавчої влади випливала з того, що державні чиновники ніколи не складали в США специфічної касти, і нічим не відрізнялись від інших громадян. Політичне суспільство було відкритим перед кожним американським громадянином. Американське суспільство сильно відрізнялось від забюрократизованих європейських структур".

В межах цього представництва створювались відповідні інституції, за допомогою яких відбувався процес "раціональної комунікації" між різними соціальними угрупуваннями та державою, розроблялись умови діяльності громадських інститутів.

Під час переходу США від індустріального до постіндустріального суспільства відбувався процес різко зростаючої емансипації особистості від держави. Зокрема, на думку американських дослідників громадянського суспільства М.Крайзена та Д.Хелда, актуалізується процес витіснення "Локківської" точки зору на громадянське суспільство, яка передбачає існування "суспільного договору" між державою та суспільством, токвілевською, що вирішує взаємовідносини держави і суспільства на користь останнього".

Вищим адміністративним судом Франції, а також головним консультантом уряду з питань управління є Державна рада, яка є Вищим адміністративним судом. Вона складається з п’ятьох відділів: чотирьох консультативних та одного зі спорів. До консультативних належать відділи громадських робіт, внутрішніх справ, фінансів і соціальний.

Голови відділів призначаються Радою міністрів з числа членів ради. Номінально головою Державної ради є Прем’єр-міністр, а його заступником – міністр юстиції, проте фактично раду очолює її віце-голова, що призначається Радою міністрів з числа голів відділів або державних радників, а також керує засіданнями найбільш важливих підрозділів Держради, оскільки є чиновником вищого рангу.

Квінтесенцією сучасних поглядів на американську модель громадянського суспільства можна вважати точку зору американського політолога М.Маркуса.

Громадянське суспільство, за його переконанням, це — "сфера вільної економічної чи іншої взаємодії рівних громадян, які делегують політичній сфері завдання забезпечення цілісності соціуму сфера активності, яка включає економічну, політичну, і культурну форму громадянської поведінки поза офіційною діяльністю". Іншими словами, громадянське суспільство, за американської моделі, включає в себе "особисте, сімейне та ділове життя - домашнє середовище, сферу економіки, культурну діяльність, політичну взаємодію, що організується на підставах приватних угод між різними особами та групами поза прямим контролем держави". Така трактація громадянського суспільства має популярність не тільки серед американських дослідників, але й деяких європейських, зокрема, це стосується Габермаса та Геллнера.

Адміністративні суди формуються з числа чиновників, суддя не має права самостійно порушувати справу, але зобов'язаний приймати рішення по всім вимогам, сформульованим у заяві, і тільки в межах цих вимог, суддя може досліджувати тільки ті питання, які перед ним поставлені. Державна рада має право сам встановити наявність підстав, не зазначених у заяві, якщо справа стосується «мотивів громадського порядку».

Органи адміністративної юстиції мають ієрархічну структуру, на чолі якої знаходиться Державна рада. Її побудова не представляє собою щось виняткове, оскільки в багатьох країнах Європейського Союзу діють схожі системи.

Окрім віце-голови ради і голів відділів до її основного складу входять заступники голови відділу зі спорів, голови підвідділів, титульні держрадники, доповідачі та аудитори першого і другого класів».

Коли ж ми звернемось до вітчизняної системи адміністративної юстиції, то помітимо, що існують певні проблеми з виявленням та усуненням Верховним Судом України помилок і зловживань, допущених під час розгляду конкретної справи судами першої, апеляційної та касаційної інстанцій, так як вирішення питання про допуск справи до провадження здійснюється колегією у складі не менше трьох суддів (а саме п’яти) Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ», тому нерідко трапляються випадки свідомого допущення даним судом помилок або зловживання при передачі такої справи на перегляд Верховного Суду України, що є прямим порушенням принципів адміністративного судочинства. Головувати в «Трибуналі конфліктів» повинен міністр юстиції, але його зазвичай замінює віце-голова суду, що обирається на 3 роки по черзі з числа членів Державної ради і Касаційного суду.

До того ж, при розділенні в суді голосів порівну проводиться нове засідання, де головуючим виступає міністр. На відміну від Франції, в Україні це питання залишається невирішеним, оскільки все частіше трапляються випадки відмови судів у захисті порушених прав осіб, які звертаються до судових органів, обґрунтуванням чого є неможливість віднесення тих чи інших правовідносин до певної юрисдикції (адміністративної, цивільної та ін.).

Адміністративні суди є судовими органами загального права в адміністративній області, і їм підсудні всі адміністративні суперечки, за винятком випадків, коли законодавство відносить розгляд справи до ведення будь-якого іншого судового органу. Такі випадки досить численні, оскільки, як зазначено вище, існують і постійно з'являються органи зі спеціалізованою адміністративної компетенцією, які найчастіше діють в дуже важливих областях (в податковій сфері, при розгляді виборчих спорів - на муніципальних виборах, при обранні посадових осіб у вищих навчальних закладах та ін.).

Адміністративні суди розосереджені по всій території Франції на основі междепартаментской територіальної юрисдикції (що часто відповідає юрисдикції апеляційного суду загальної юрисдикції). Принцип колегіальності є обов'язковим (крім спеціальних повноважень голови, який одноособово розглядає окремі категорії справ). Рішення зазвичай виносяться палатою у складі трьох суддів, а значні справи розглядаються на пленарному засіданні за все суду.

Нарівні з Державною радою, адміністративними судами і адміністративними апеляційними судами у Франції існує велика кількість інших органів адміністративної юстиції, компетенція яких обмежується строго визначеною і часто вельми вузькою сферою. Утворення та діяльність цих органів пояснюються різними завданнями, що стоять перед безліччю державних організацій, головним чином в економічній і соціальній сферах.

Аналіз досвіду Франції в урегулюванні адміністративної юстиції може бути корисним для України.

По-перше, у Франції компетенцію розгляду деяких категорій справ передано квазісудовим органам (Спеціальним радам). Такий підхід, у разі запровадження його в нашій державі, у свою чергу, розвантажить діяльність адміністративних судів, що підвищить ефективність розгляду адміністративних проваджень. До того ж адміністративна юрисдикція у Франції передбачає трирівневе проходження справи із останньою (касаційною) стадією у Державній Раді, на відміну від української моделі, де існує як Вищий адміністративний суд, так і Верховний Суд, що потребує подальшого реформування.

По-друге, в Україні слід запровадити спеціальний орган для розмежування підсудності між загальними та адміністративними судами, який би зобов’язував один із судів розглянути цей спір за правилами свого провадження, взявши за зразок французький «Трибунал конфліктів», що б підвищило рівень поваги громадськості до закону та припинило самосуд.

По-третє, необхідно внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», за якими б українські адміністративні суди було віднесено не до загальної, а до спеціалізованої (поряд із конституційною) юрисдикції.

По-четверте, в Україні слід законодавчо закріпити положення щодо можливого оскарження особами компетенції органів публічної адміністрації, виходу за межі їх дискреційних повноважень, порушення балансу між публічними і приватними інтересами, що зумовить належний захист фізичних та юридичних осіб від незаконних (свавільних) рішень органів публічної адміністрації.

По-п’яте, Франція є членом Європейського Союзу, до якого прагне увійти й Україна, і це зумовлює врахування міжнародних, зокрема європейських прикладів функціонування судових систем зарубіжних країн. Безперечно, французька система адміністративних судів має давню історію та вважається невід’ємним елементом судової системи держави, що робить її розвинутою, тобто її функціональне призначення, організаційна побудова та повноваження відповідають вимогам та потребам захисту прав, свобод і законних інтересів громадян.

З огляду на це, видається, що норми чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» про існування чотириланкової судової системи потребують подальшого реформування, до того ж адміністративні суди слід віднести не до загальної, а спеціальної юрисдикції.

Варто наголосити, що однією із найскладніших проблем у французькому адміністративному праві протягом багатьох років було розмежування підсудності між загальними та адміністративними судами, на вирішення якої в 1848 році було засновано

Суд із суперечок про підсудність – так званий «Трибунал конфліктів». «У цьому суді представлені Державна Рада та Касаційний суд (вища інстанція в системі загальних судів), від яких направляються по 4 особи. У засіданнях суду беруть участь також урядові комісари, які підтримують звинувачення (2 – від Державної ради і 2 – від Касаційного суду)».

Крім того, позиція Верховного Суду України інколи позбавляє особу захищати свої цивільні права в адміністративному суді і відправляє до загального суду, навіть якщо ці права порушено суб’єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах.

З іншого боку, в цивільному судочинстві немає принципу офіційності і спеціальних критеріїв для оцінки рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації, не діє принцип презумпції його вини. Таким чином процесуальні механізми захисту прав особи значно звужуються.

З огляду на це, розумне використання апробованих підходів на прикладі адміністративної юстиції у Франції дасть можливість скоротити період пошуку шляхів удосконалення правового регулювання вітчизняного адміністративного судочинства.

ВИСНОВКИ

В процесі комплексного аналізу проведеного в межах кваліфікаційної роботи, на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення ряду наукових праць у різних областях знань, сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення чинного галузевого законодавства в досліджуваній сфері.

Таким чином, з аналізу закордонного досвіду та величезної палітри національних систем організації адміністративного судочинства видно, що жодна з них, незважаючи на велику кількість суттєвих переваг, не може в повній мірі забезпечити надійний та дієвий захист суб’єктивних прав та інтересів громадян в сфері державного управління. Закордонний досвід повинен постійно досліджуватися з метою його подальшої імплементації в національну правову систему.

Реформа адміністративної юстиції в Україні вкрай необхідна, оскільки вона має привести до якісних змін даного інституту, причому як на законодавчому рівні, так і на функціональному. Першими кроками до цього стали прийняття Кодексу адміністративного судочинства та розгляд проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, проте для якісного реформування адміністративної юстиції слід врахувати і досвід країн Європейського Союзу. Варто констатувати, що поки що теоретичних та прикладних розробок, у тому числі компаративних досліджень, заснованих на глибокому вивченні зарубіжного досвіду, у нас обмаль через обмеження доступу до зарубіжних законодавчих актів з адміністративної юстиції, відсутність відповідних перекладів. Крім того, з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативних актів наукові дослідження зарубіжних моделей адміністративної юстиції не втратили своєї актуальності, а навпаки, набули нового значення, оскільки розробка нових законів повинна проводитися з метою приведення існуючої правової системи до міжнародних стандартів, що також зумовить вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування в цій сфері. До того ж слід додати, що велике практичне значення для вдосконалення діяльності вітчизняних адміністративних судів має впровадження в законодавстві та на практиці основ розмежування принципів державного управління, принципів організації, принципів діяльності органів державної влади, органів публічної адміністрації.

На відміну від України, у Франції не тільки запропоновано, а й упроваджено на практиці теоретичні засади розмежування європейських стандартів державного управління, принципів організації, принципів діяльності органів державної влади, органів публічної адміністрації, а також закріплено в них вимоги «щодо належного урядування та належної адміністрації, їх конкретизації у статусних (компетенційних) актах та підзаконних правових актах», у тому числі й для органів адміністративної юрисдикції. Варто підкреслити, що у Франції при здійсненні адміністративного судочинства яскраво проявляється принцип відповідальності, який необхідно розуміти таким чином, що будь-який суб’єкт публічної адміністрації має нести відповідальність за свої дії чи рішення перед іншими державними органами, і відшкодувати приватним особам шкоду, завдану його актами. Цей принцип є важливим також і з огляду на те, що через його запровадження здійснюється одночасна реалізація й інших принципів адміністративного права: правової держави, відкритості, прозорості, справедливості і рівності усіх перед законом. Отже, в Україні до нині так і не склалася система надійного захисту як приватних, так і публічних (у тому числі й державних) інтересів судами.

Підсумовуючи, зазначимо, що з прийняттям Адміністративного процесуального кодексу і утворенням системи адмінсудів захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин буде забезпечено реально, а не декларативно.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

##### Авер’янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. № 11 (61). С. 57-63.

1. Авер’янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. 584 с.
2. Административная юстиция в новых европейских демократиях. К.; Будапешт: Артек; ОСИ колпи 1999. 686 с. 15. Об административном суде: закон Республики Молдова от 10 февраля 2000 г. № 793–ХIV.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді. за заг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Істина, 2007. 608 с.
4. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. авт. упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. 536 с.
5. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України. Авт. упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, наук. ред. В. Шишкін. К: Факт, 2003. 535 с.
6. Адміністративне судочинство. Вид. 2, перероб. і допов. За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2011. 304 с.
7. Адміністративне судочинство. К.: Істина, 2011. 304 с.

##### Адміністративне судочинство: навч. посіб. за заг. ред. Н. Писаренко. Харків: Право. 2016. 312 с.

##### Адміністративне судочинство: навчальний посібник за заг. ред. проф. О. Рябченко. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. 304 с.

1. Алешина И. В. Паблик рилейшнз для менеджеров: курс лекций И. В. Алешина. М.: ЭКМОС, 2002. 480 с.
2. Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства. 1996. № 1.
3. Арістотель. Політика Арістотель; пер. з давньогрец. та передм. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. 239 с.
4. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс: учебник. К.: Литера ЛТД, 2002. 288 с.
5. Боботов С.В. Государственный совет Франции: политическая роль и юридические функции. *Советское государство и право.* 1987. № 7. С. 101–107.
6. Буряк О. В. Організація системи спеціалізованих судів України в контексті конституційних приписів. *Вісник Академії адвокатури України*, 2009. № 3(16). С. 84–90.
7. Вігьє Ж. Адміністративна юстиція. Перекл. з фр. А. Корнійчука. К: Конус-Ю, 2008. 157 с.
8. Власть и общественность. Социальные аспекты взаимодействия. Н. Новгород: ГИПП “Нижнолеграф”, 1997. 148 с.
9. Войтков В. “Третий сектор” загнан в пятый угол. Власть и политика. 2003. № 32‑33. С. 12‑13.

##### Галунько В., Олефір В., Гридасов Ю. та ін. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник Т.1.: *Загальне адміністративне право. Академічний курс.* Херсон: ХМД, 2013. С. 396 с.

1. Головко В.В., Москаленко С.С. Становление и развитие административного судопроизводства в России. Научный вестник Омской академии МВД России, 2007. № 2 (26). С. 39–44. 10. Тарасов И.Т. *Организация административной юстиции.* Юридический вестник, 1897. № 9. 735 с.
2. Гражданское общество: истоки и современность Науч. ред. проф. И.И. Кальной, доц. И.Н. Лопушанский. 2-е изд., доп. СПб.: Юридический центр Пресс. 2002. 296 с.
3. Джефкинс Ф., Ядин Д. Паблик рилейшнз: уч. пособие для вузов. Пер. с англ. под ред Б.Л. Еремина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 416 с.

##### Дзюндзюк В. та ін. *Публічне адміністрування в Україні.* 2011.

1. Дорош В.С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. *Філософські та методологічні проблеми права.* 2014. Вип. 1. С. 151-162.
2. Елистратов А.И. *Административное право.* М.; Л.: Государственное издательство, 1929. 368 с.

##### Європейські принципи державного управління. Публікація СІГМА. №27. 1999.

1. Жукровський Я. Загравання з публічністю, або Хто така «громадськість» і з чим її їдять. Закон і бізнес. 2014 р. №27.
2. Жушман М. Генезис і сучасний стан адміністративної юстиції України. *Підприємництво, господарство і право.* Київ, 2016. № 8. C. 105–109.
3. Ивановский В.В. Учебник административного права. 4-е узд. Казань, *Полицейское право. Право внутреннего управления.* 1911. 511 с.*.*
4. Ільков В.В. Розвиток системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням джерел права зарубіжних країн під час здійснення Конституційної реформи в Україні. *Право.ua.* 2015. № 3. С. 194-198.
5. Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоер Б.П. Становлення нового адміністративного права України: науково-популярний нарис за заг. ред. В.М. Кампо. К.: Видавничий Дім “Юридична книга”, 2000. 60 с.
6. Кобалевский В.Л. Советское административное право. X., 1929. С. 413. 21. Собрание Узаконений. 1919. № 12. Ст. 122.
7. Кобилянський К.М. Роль Конституційного Суду України і Верховного Суду України у становленні права на судовий захист в адміністративних судах України. *Адвокат*. № 4., 2010. С. 39–43.
8. Кобилянський К.М. Становлення адміністративних судів на землях сучасної України в період з 1917 по 1920 рік. Наше право, 2009. № 4. Ч.1. С. 27–31. 18. Фіолевський Д.П. Судова влада і правоохоронна система в Україні: навч. посіб. К.: Кондор, 2006. 322 с.
9. Ковалів М., Гаврильців М., Стахура І. Адміністративне судочинство: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 596 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV.
11. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран: учеб. пособ. М.: СПАРК, 1996. 229 с.
12. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.
13. Кравчук В. Адміністративна юстиція в контексті конституційної реформи. *Право України.* Київ, 2016. № 2. С. 45–49.
14. Кравчук В.М. Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти): Монографія. Тернопіль: ТзОВ (Терно-граф). 2011. 260 с.
15. Кривельская О.В. Административная юстиция в Федеративной Республике Германии: дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 Кривельская О.В.; Московский государственный институт международных отношений. М., 2004. 181 с.
16. Курко М.Н. Розвиток судової системи на території України – історичний аспект (XVIII–XIX століття). Часопис Київського університету права, 2010. С. 35–38.
17. Лазаревский Н.И. Административная юстиция. Политическая энциклопедия. СПб., 1906. Вып. 1. С. 112–115. 15. Корф С.А. Административная юстиция в России: [в 2 т.]. СПб.: Типография Тренке и Фюсно, 1910. Т. 2. 507 с.
18. Лория В.А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального законодательсва. Тбилиси, 1974. 104 с.
19. Міщенко О.Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 214 с.
20. Міщенко О.Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень: автореф. канд. юр. наук, спец.: 12.00.07 “адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. К.: Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини “Україна”, 2011. 19 с.
21. Мороз Г.В. Визначення поняття “громадськість” у контексті природоохоронної діяльності. *Право України.* 2004. № 8. С. 100-103.
22. Муза О. Концептуальні аспекти української моделі інституту адміністративної юстиції в контексті зарубіжного досвіду. *Юридична Україна.* 2008. № 8. С. 23-28.
23. Муза О. Концептуальні аспекти української моделі інституту адміністративної юстиції в контексті зарубіжного досвіду. Юридична Україна. 2008. № 8. С. 23-28.
24. Неварах А.А. Административная юстиция в арабских странах (на примере Египта, Сирии и Ливана): дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 Неварах А.А.; Российский университет дружбы народов. М., 2007. 155 с.
25. Неурядові організації Європейського Союзу: порівняльний аналіз громадських організацій України. К., 2002. 48 с.
26. Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США. Государство и право. 1997. № 12. С. 96–106.
27. Новий тлумачний словник української мови: упоряд. В. Яременко, О. Сліпушко. К.: Вид-во «Аконіт», 2005. Серія «Нові словники». Т.1. 2005. 928 с.
28. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К.: 2003. 230 с.
29. Пилипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах. *Адвокат*. 1996. № 10–11. С. 27–31.
30. Пипяк М.І. Адміністративний суд в системі державних органів України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 198 с.

##### Принципи адміністративного судочинства та їх класифікація. Право і суспільство. 2016. № 2. С. 132-139.

1. Про громадські об’єднання: Закон України від 22.03.2012 року № 4572-VI
2. Прошко В. Залучення громадян – американське бачення . *Аспекти самоврядування.* № 1. 1999.

##### Пчелін В. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 40 с. 433.

1. Решота В.В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції. Університетські наукові записки. 2006. № 1 (17). С. 208-214.
2. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Изд. “Юридическая литература”, 1964. 158 с.
3. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. Акад. правовой ун-т при Институте государства и права РАН. М., 2001. 67 с.
4. Собрание Узаконений. 1919. № 23. Ст. 271.
5. Собрание Узаконений. 1921. № 49. Ст. 348.
6. Соловьева А.К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.02. Северо-западная академия государственной службы. СПб, 1999. 170 с.
7. Соціальне партнерство – механізм реалізації прав людини, розбудови правової держави, громадянського суспільства: міжвідомчий наук. збірник. К., 2001. Т. 24. 778 с.
8. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1998. С. 197.

##### Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. Вісник Національної академії правових наук України. № 1 (76). 2014. С. 65-72.

1. Фесенко Л.І. Європейський досвід функціонування спеціалізованих судових органів. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. Вип. 55. Одеса: Юридична літ-ра, 2010. С. 11–20.
2. Хаманева Н.Ю. Административная юстиция США. Государство и право. 1993. № 3. С. 140–147.

##### Чаку Є. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 181 с.

1. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л.: Изд-во Ленинград. ун-таим. А.А. Жданова, 1973. 135 с.
2. Шинелева Л. Т. Общественные неправительственные организации и власть. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2002. 220 с.
3. Шостенко О.І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні у контексті світової адміністративної теорії та практики: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2004. 191 с.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. Ред. кол: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: “Укр. енцикл.”, 1998. Т.1. 672 с.
5. Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management. Edited by Luc Rouban. – IOS Press, Ohmsha, 1997. 237 p.
6. Nicole de Montricher. Citizens and the Quality of Public Action: Seeking a New Form of Management. Public Participation and Contracting Practices in France. Citizens and the new Governance. Netherlands, 1999. 239 p.
7. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2003. 394 p.
8. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC., 2001. 328 p.
9. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2004. 362 p.