

3. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. - К. : Основи, 2000. - 190 с.

4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. - 2011. - 748 с.

5. Приходченко Л. Л. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / Л. Л. Приходченко. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. - 210 с.

6. Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби в Україні на період до 2015 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/53242>

7. Performance Audit Guidelines: ISSAI 3000 - 3100. - Режим доступу : [http://www.issai.org/media\(890,1033\)/Performance_Audit_Guidelines_E.pdf](http://www.issai.org/media(890,1033)/Performance_Audit_Guidelines_E.pdf)

8. Кенел Ж. Оценка и аудит программ: сходства и различия / Жан Кенел // Оценка программ: методология и практика / под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. - М. : Престо - КР, 2009. - С. 28-34.

Віктор Мельниченко,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри права і законотворчого процесу НАДУ

Адміністративна квазіюстиція як необхідна складова демократичного урядування

У статті показано суспільну необхідність покращення діяльності держави із захисту прав та свобод громадян, відзначено недосконалість наявних механізмів адміністративного й судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації. Розкриваються сутнісні характеристики адміністративної квазіюстиції, які зумовлюють доцільність її впровадження в Україні. *Ключові слова:* адміністративна квазіюстиція, адміністративна юстиція, скарги громадян, адміністративна процедура, законність.

The article deals with the questions of public need to improve the state protection of the rights and freedoms. The imperfection of existing mechanisms of administrative and judicial appeal against the decisions, actions or inactivity of public administration is noted. In the article the essential characteristics of administrative quasi-justice determining the appropriateness of its implementation in Ukraine are accented.

Key words: administrative quasi-justice, administrative justice, public complaints, administrative procedure, legitimacy.

Постановка проблеми. Покликання держави як засобу раціонального впорядкування суспільної життєдіяльності значною мірою виявляється у

діях, що забезпечують права окремих фізичних та юридичних осіб. Постаючи як визначена і гарантована державою міра та межа можливої поведінки окремих суб'єктів, ці права реалізуються як за ініціативою відповідних суб'єктів, так і цілеспрямованими та активними діями органів і посадових осіб держави. Особливе значення послідовної реалізації нормативної моделі поведінки суб'єктів права, визначеної демократичною державою, зумовлене наданням громадянам можливості оцінити діяльність якщо не безпосередньо чиновництва, то політиків, які мають спрямовувати та організовувати відповідних державних службовців. На жаль, у вітчизняних умовах невміння або й небажання апарату вчасно і точно реагувати на громадські потреби призводить до зростання потоку критичних оцінок здатності публічної влади вирішувати суспільні проблеми. Стійкість цих критичних настроїв вимагає переосмислення функціональності використаних засобів та залучення нових. Зокрема, постає необхідність у створенні в системі виконавчої влади спеціальних підрозділів, які б вирішували адміністративно-правові спори в порядку, наближеному до судового провадження (адміністративної квазіюстиції), як це передбачалося схваленою ще в 1998 р. Концепцією адміністративної реформи в Україні [8, с. 45].

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує увагу до цих питань поодиноких науковців (Л.Бринцева, Н.Писаренко, В.Полухович, В.Решота, В.Сьоміна). При цьому адміністративна квазіюстиція подекуди розглядається як одна з "моделей" адміністративної юстиції [14, с. 2; 15, с. 90], її запровадження обґрунтовується успішністю зарубіжного досвіду, а не українськими потребами. Щоправда, жодна праця вітчизняних правників, яка достатньо ґрунтовно звертається до проблем адміністративної реформи в Україні, не може обійтися без згадки про завдання запровадження квазіюстиції, сформульоване у відповідній Концепції [7, с. 20]. Однак є потреба з'ясувати доцільність винесення на порядок денний цього завдання сьогодні.

До невіршених раніше частин загальної проблеми слід зарахувати передусім визначення доцільності запровадження адміністративної квазіюстиції як утілення певної суспільної потреби. Необхідністю є більш детальне визначення особливостей адміністративної квазіюстиції порівняно з наявними в Україні засобами вирішення публічно-правових спорів. Нездозрозумілим є розуміння організаційно-правових форм та засобів запровадження адміністративної юстиції.

Метою статті є визначення суспільної необхідності покращення діяльності держави щодо захисту прав і свобод громадян шляхом запровадження адміністративної квазіюстиції. Відповідно до мети основні завдання сформульовано так: 1) оцінити функціональність адміністративного та судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації; 2) розкрити сутнісні характеристики адміністративної квазіюстиції, які зу-

мовляють доцільність її впровадження в Україні, та визначити засоби такого впровадження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виявлення суспільної необхідності запровадження адміністративної квазіюстиції має ґрунтуватися насамперед на окресленні тих чинників, які можуть сприйматися вітчизняною політико-адміністративною елітою як безумовно суттєві для збереження (досягнення) владного становища. Тож навряд чи таким аргументом може бути заклик наслідувати зарубіжні зразки [15, с. 92]. Наявність успішного зарубіжного досвіду об'єктивно не передбачає його результативного й цільового використання у вітчизняних умовах.

Більш вагомим для вітчизняної бюрократії з євроатлантичними орієнтаціями може бути вимога розширення позасудових форм захисту прав особи, сформульована у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам R(2001)9 "Про альтернативи судового вирішення спорів між органами виконавчої влади та приватними особами". Поряд із третейським судом (арбітражем), посередництвом (медіацією), примиренням (консиліацією), переговорами (можливість використання яких для вирішення публічно-правових спорів у вітчизняних умовах є небезспірною) [10, с. 379] як альтернативу судовому вирішенню адміністративно-правових спорів визначено також процедуру внутрішнього контролю, що подекуди розглядається як урегульована Законом України "Про звернення громадян" [12].

Тим часом проблема, на наш погляд, не в тому, що зміст цього Закону критикують як вітчизняні, так і зарубіжні фахівці ледь не з моменту його прийняття [10, с. 379]. Не виключивши можливість переадресування адміністративних скарг від вищих органів до нижчих, у сфері відання яких перебуває вирішення того чи іншого питання, законодавець не прагнув формувати систему внутрішнього контролю. Сама побудова системи виконавчої влади, не передбачаючи дублювання компетенції підрозділів, а тим більше органів, зумовлює розгляд адміністративних скарг тими посадовими особами, які безпосередньо причетні або до призначення осіб, дії (бездіяльність) яких оскаржуються, або до прийняття оскаржуваних рішень. Наприклад, спроба запровадити в органах податкової служби України трирівневу систему адміністративного оскарження виявила, як зазначає Л.Бринцева, що останнє слово щодо скарг усе одно належить керівникам податкових органів або їх заступникам, які приймали оскаржувані рішення чи були зацікавлені в їх прийнятті. Тож при адміністративному оскарженні 83% податкових повідомлень-рішень залишалися незмінними на регіональному рівні, 93% - на рівні ДПА України, натомість при судовому оскарженні вони скасовувалися у 34% випадках [2, с. 147-148].

Декларативність положень Закону та недостатнє врахування специфіки розгляду звернень громадян саме органами публічної влади могли бути компенсованими підзаконною регламентацією. Зокрема, в Указі Президен-

та України № 109/2008 від 7 лютого 2008 р. "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування", крім загальних вимог неухильно виконувати відповідний Закон (повторюючи в цьому відношенні зміст попередніх указів № 241/97 від 19 березня 1997 р., № 700/2002 від 13 серпня 2002 р., № 434/2004 від 14 квітня 2004 р.), на уряд було покладено обов'язок затвердити загальнодержавний класифікатор звернень громадян. Вісім позицій зазначеного Класифікатора стосується форми і суб'єкта звернення, одна - його результатів, жодна - процедури розгляду [11]. Тож додержання визначених у ст. 18 вказаного Закону прав особи при розгляді адміністративної скарги ніде і ніким не фіксується. Тим самим викладені у цій статті норми фактично позбавлені самостійного значення - їх ігнорування може бути хіба що підставою малоймовірного (оскільки заявник одразу не звернувся до суду) судового оскарження дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень при розгляді адміністративної скарги.

Показовим є те, що розміщена для загального відома інформація про роботу із зверненнями громадян органів виконавчої влади не відображає ні результатів розгляду цих звернень, ні власне роботи з ними. Зокрема, урядовий апарат обмежується винятково повідомленням про окремі характеристики звернень [5]. Тим часом громадяни звертаються до органів виконавчої влади не заради фіксації самого факту звернення, а для вирішення конкретної справи по суті.

Видаються перебільшено оптимістичними сподівання на зміну становища внаслідок прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. Його положення будуть реалізовуватися тими ж посадовцями у наявних умовах і здебільшого щодо письмових звернень окремих осіб. Об'єктивну уразливість заявника зумовлює закритість листування між ним та суб'єктами владних повноважень. За цих обставин залишаються добрими побажаннями викладені науковцями вимоги: "За формальну відповідь без фактів, а також доказів та підстав для обґрунтування рішення орган має нести відповідальність, передбачену законодавством. У відповіді має бути посилення на конкретні положення та норми законів. Саме обґрунтування повинно бути достатнім і відповідати суті справи" [6, с. 302]. Забезпечити послідовну й неухильну реалізацію встановленого порядку розгляду таких звернень може тільки зовнішній контроль, який забезпечує гласність вирішення спору (судовий контроль). Але суб'єктам оскарження простіше звертатися до суду безпосередньо за захистом порушеного права, ніж згодом у судовому порядку обстоювати право на розгляд адміністративної скарги відповідно до встановлених вимог.

Утім, ефективність захисту порушеного права особи шляхом судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень також викликає сумніви. Свого часу Д.М.Чечот, виходячи з того, що понят-

тя "адміністративна юстиція" може охоплювати як систему спеціалізованих судових органів по розгляду та вирішенню адміністративно-правових спорів, так і особливий процесуальний порядок вирішення цих спорів, вважав можливим застосування з певними застереженнями терміна "адміністративна юстиція" в СРСР (саме з огляду на друге значення) [16, с. 27-29]. Запроваджена в Україні адміністративна юстиція також постає у цих значеннях, оскільки, крім спеціалізованих адміністративних судів, переважну частину публічно-правових спорів вирішують місцеві загальні суди із застосуванням КАС України. У провадженні місцевих загальних судів у 2012 р. перебувало 56,4% адміністративних справ [1]. У вітчизняних умовах особливо помітними є органічно притаманні цьому способу вирішення публічно-правових спорів тривалість у часі, переобтяженість формальностями, складність, ресурсовитратність тощо. До 22% рішень ухвалюються судами першої інстанції з порушенням встановлених строків. Нерівномірним є навантаження на суддів: на суддю місцевого загального суду у 2012 р. припадало 86 справ на місяць, для окружного адміністративного суду ця цифра становила 33 справи, для апеляційного адміністративного суду - 264 справи [1].

Значення квазісудових і судових форм захисту суб'єктивних прав особи не обмежується покращенням цього захисту - важать й інші міркування. З огляду на те, що ці права постають як гарантовані державою, міра і межа можливої поведінки особи, ефективність засобів захисту цих прав безпосередньо позначається на забезпеченні режиму законності в державному управлінні. Адже за відсутності визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень вони вважаються законними, безвідносно щодо їх наочної суперечності матеріальним або процесуальним вимогам закону. Г.Бребан небезпідставно стверджував, що прищепити повагу до закону значно легше окремій особі, ніж державі [3, с. 315].

Неефективність вітчизняних засобів захисту прав та свобод громадянина у відносинах з адміністративним апаратом, ймовірно, поліпшує становище окремих представників цього апарату, однак негативно позначається на функціонуванні системи державного управління. Передусім послаблюються зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління, що є нетерпимим в умовах демократичної держави, де владне становище того чи іншого угруповання політичної еліти визначається вибором народу. Послідовно проведена демократизація суспільної життєдіяльності неминуче призводить до становища, коли утримання влади в межах демократичних процедур постає більш складним завданням, ніж її одержання. За таких обставин панівна політична еліта зобов'язана для збереження владного становища передусім поліпшувати якісні характеристики державного управління, у тому числі і використовуючи зворотні зв'язки.

В Україні безумовно потребує вдосконалення адміністративна юстиція, однак практичне використання судової форми захисту прав особи має

певні, зазначені вище, межі. Саме тому слід повернутися до ідеї запровадження адміністративної квазіюстиції шляхом створення спеціалізованих підрозділів у межах системи органів виконавчої влади, організаційно відокремлених від активної адміністрації та покликаних забезпечити неупереджене вирішення публічно-правових спорів за процедурою, наближеною до судової [9, с. 183].

Адміністративна квазіюстиція відокремлюється від адміністративної юстиції тим, що вона передбачає наявність спеціалізованих підрозділів органів (передусім - центральних) виконавчої влади [2, с. 147-148]. Натомість викликає певні заперечення визначення "адміністративної квазіюстиції як спеціально створених державою органів, що є складовою системи виконавчої влади або ж є незалежними органами і займають маргінальне положення між гілками виконавчої та судової влади..." [13, с. 13]. Таке визначення не виокремлює специфіку квазіюстиції. Адже не завжди адміністративна юстиція перебуває в межах судової системи. Принаймні, це стосується найстарішої системи адміністративної юстиції - французької, яка ґрунтується на принципі: не може бути довірене загальному суду вирішення спорів, де стороною є орган виконавчої влади або його посадова особа, оскільки в цьому випадку судова влада підпорядкує собі владу виконавчу. Додержання цього принципу зберігалось і в умовах конституційного режиму суміщення влади, що, на думку окремих французьких авторів, засвідчує недовіру адміністрації до судової влади [4, с. 66-67].

Загалом не можна розглядати відсутність централізованої системи органів або належність до системи виконавчої влади як "недоліки у роботі квазісудових установ" [13, с. 12]. Адміністративна квазіюстиція не може бути й універсальним засобом вирішення публічно-правових спорів. Її покликання - забезпечити неупереджений досудовий розгляд публічно-правових спорів, захистити "честь мундира" органу виконавчої влади в усіх випадках, а окремого чиновника - винятково у тих, де законність його дій поза сумнівом.

Водночас організаційна відокремленість має виявлятися не тільки в наявності спеціалізованих підрозділів з єдиною функцією - вирішення публічно-правових спорів у сфері відання даного органу, але й у прийнятті цими підрозділами остаточних, обов'язкових до виконання рішень. Це потребує комплектування відповідних підрозділів кваліфікованими працівниками зі значним досвідом роботи та надання керівникам підрозділів статусу заступника керівника відповідного органу, їх призначення та звільнення або вищим в ієрархії органом виконавчої влади, або за погодженням з останнім. Судді адміністративного права у виконавчих агенціях США є ефективним інструментом захисту як прав і свобод окремих осіб, так і престижу агенцій саме завдячуючи статусу заступників керівників відомств, усунення або переміщення яких потребує досить складних погоджень.

Оскільки ці підрозділи мають розглядати всі адміністративні скарги (і тільки адміністративні скарги), то відповідною повинна бути їхня штатна чисельність. Варто визнати можливим залучення до розгляду конкретних спорів зовнішніх експертів, але не представників аморфної громадськості, а винятково фахівців з питань, що розглядаються. Видається недоцільним формування адміністративної квазіюстиції як цілісної ієрархії органів [15, с. 93]: фактично у такий спосіб буде створена ще одна паралельна система адміністративної юстиції, ускладниться розгляд справ, з'являться додаткові чинники зовнішнього тиску.

Звертаючись до процедури діяльності цих підрозділів, слід підкреслити, що неухильне дотримання положень ст. 18 Закону України "Про звернення громадян" вже б означало наближення процедури вирішення публічно-правових спорів до судової. Інша річ, що зазначені положення сьогодні повсюдно і безкарно не виконуються. Квазісудовий характер вирішення публічно-правового спору має виявлятися передусім у тому, що поряд із позицією особи, яка звернулася за захистом своїх прав, неодмінно мають бути затребувані пояснення посадових осіб, які приймали оскаржуване рішення, з проведенням за необхідності відкритого слухання справи.

Практичне запровадження адміністративної квазіюстиції шляхом створення відповідних підрозділів припускається ч. 2 ст. 19 Закону України "Про звернення громадян". Однак додаткової правової (переважно підзаконної) регламентації потребує визначення статусу цих підрозділів та їх керівників. У цьому відношенні запровадження адміністративної квазіюстиції потребує передусім вияву політичної волі.

Висновки з даного дослідження. Наявні механізми адміністративного та судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації не забезпечують належним чином права особи. Адміністративне оскарження внаслідок закритості розгляду справи та особливостей будови державного апарату зумовлює нерівність сторін публічно-правового спору, закритість його вирішення, внаслідок чого апарат не хоче звітувати ні про результати вирішення, ні про власну діяльність при вирішенні таких спорів. Натомість судовий захист особою своїх прав в адміністративних судах є складним, повільним та витратним процесом. За цих обставин запровадження в органах виконавчої влади спеціалізованих підрозділів, організаційно-правовий статус яких забезпечує певну неупередженість та відкритість вирішення публічно-правових спорів, слід розглядати як необхідний крок у напрямі більш повної реалізації державою своїх зобов'язань у відносинах із громадянами.

Перспективи подальших розвідок мають визначатися передусім необхідністю уточнення організаційно-правового статусу квазісудових підрозділів в окремих відомствах, конкретизації структури (зокрема визначення можливості їх дворівневої будови, змісту й характеру взаємовідносин між

рівнями) та формалізації порядку вирішення публічно-правових спорів. Потребує осмислення практика функціонування квазісудових структур не тільки в сучасних демократіях, але й на більш ранніх етапах їх розвитку.

Список використаних джерел

1. Аналітичні таблиці за 2012 рік // Офіц. веб-портал "Судова влада" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.court.gov.ua/sudova_statystyka/

2. *Бринцева Л. В.* Деякі питання реформування підрозділів адміністративної "квазіюстиції" в органах податкової служби / Л. В. Бринцева // Проблеми законності: республ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. - Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. - Вип. 84. - С. 144-148.

3. *Брэбан Г.* Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева и В. Д. Карповича ; под ред. С. В. Боботова. - М. : Прогресс, 1988. - 448 с.

4. *Ведель Ж.* Административное право Франции / Ж. Ведель ; пер. с фр. д.ю.н. Л. М. Энтина ; под ред. д.ю.н. М. А. Крутоголова. - М. : Прогресс, 1973. - 512 с.

5. Інформація про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у 2012 році [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245982628&cat_id=244866718

6. *Ківалов С. В.* Адміністративне право України : навч. посіб. - 3-тє вид., переробл. і допов. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. - Одеса : Юрид. л-ра, 2006. - 488 с.

7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. - К. : Юрінком Інтер, 1999. - 736 с.

8. Концепція адміністративної реформи в Україні. - К., 1998. - 61 с.

9. *Мельниченко В. І.* Інституційний розвиток держави : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / В. І. Мельниченко. - К. : НАДУ, 2012. - 200 с.

10. *Писаренко Н. Б.* Судовий та позасудовий порядок вирішення публічно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового регулювання в Україні / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна // Адміністративне право України: стан та перспективи розвитку : зб. наук. пр. VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23-24 верес. 2011 р.). - К. : ІДП ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. - С. 378-385.

11. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 верес. 2008 р. № 858 // Офіц. вісн. України. - № 73. - Ст. 2461.

12. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.

13. *Решота В. В.* Англосаксонська модель адміністративної юстиції в державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія держ. упр." / Решота В. В. ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Львів, 2008. - 20 с.

14. *Решота В.* Перспективи реформування адміністративної юстиції в системі державного управління України / В. Решота // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. - 2008. - № 1. - 7 с. - Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/visnik/fail/V_Reshota.pdf

15. *Решота В.* Проблеми формування комісій із вирішення управлінських спорів в Україні / В. Решота // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. - 2010. - Вип. 22. - С. 89-95.

16. *Чечот Д. М.* Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. М. Чечот. - Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. - 133 с.

Ростислав Мошинський,

аспірант кафедри національної безпеки НАДУ

Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку

У статті розглядаються перспективи розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні та їх вплив на безпеку в соціальній сфері. Аналізується роль держави та громадянського суспільства, основні напрями, шляхи, засоби, соціально-політична спрямованість інституціонального процесу в системі забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: національна безпека, соціальна держава, інститути громадянського суспільства, соціальна безпека, соціально-правові інститути системи забезпечення національної безпеки, інституціональна методологія.

In the article the prospects of development of institutes of civil society in Ukraine and their influence are examined on safety in a social sphere. The role of the state and civil society, basic directions, ways, facilities, socio-political orientation of institutional process, is analysed in the system of providing of national safety.

Key words: national security, social state, institutes of civil society, social security, socially legal institutes of the system of providing of national security, institutional methodology.

Постановка проблеми. Демократизація та лібералізація суспільних відносин в Україні зумовили відмову від авторитарних методів управління соціальною сферою. Існує безпосередня залежність між особливостями со-