

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ ЯК АЛЬТЕРНАТИВНИЙ (ПОЗАСУДОВИЙ) СПОСІБ ВИРІШЕННЯ ПРАВОВИХ СПОРІВ

ADMINISTRATIVE APPEAL AS AN ALTERNATIVE (OUT OF JUDICIAL) WAY OF RESOLVING LEGAL DISPUTES

Закопай А.Р., аспірант кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

Визначено, що дослідження способів врегулювання правових спорів та їх системи, а також визначення сутності окремих їх різновидів залишається предметом наукових розробок та не втрачає актуальності, що обумовлюється рядом факторів, до яких відносяться: необхідність подальших процесів впровадження ідеї «людиноцентричного» підходу до реалізації прав особи; пошук оптимальної моделі захисту прав особи; зниження навантаження на національну судову систему; низький рівень ефективності виконання судових рішень у справах тощо. Метою наукової статті визначено встановлення змісту процедури адміністративного оскарження як альтернативного (позасудового) способу врегулювання правових спорів. Встановлено, що концепція адміністративної сервісності виходить із розуміння публічно-управлінських відносин як правовідносин, що пов'язані із здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування покладених на них функцій та завдань виходячи із принципів пропорційності інтересів суспільства, держави та людини, де пріоритетними є останні. Зазначено, що впровадження адміністративної сервісності є базисом для перегляду змісту адміністративного оскарження, що дозволяє його віднести до системи альтернативних (позасудових) способів врегулювання правових спорів. Зроблено висновок, що застосування процедури подання адміністративної скарги у системи альтернативних (позасудових) способів захисту прав і інтересів особи характеризується такими очевидними перевагами, які мають бути враховані сторонами спору при обранні найбільш ефективного вектору врегулювання конфлікту, як: оперативні строки розгляду справи; економічність подання скарги; допустимість застосування в будь-яких публічно-управлінських правовідносинах без загрози створення підстав для перевищення меж владних повноважень з боку посадових осіб, що може спричинити настання адміністративно-деліктної чи кримінально-правової відповідальності.

Ключові слова: адміністративна сервісність, адміністративна процедура, адміністративне оскарження, захист, місцеве самоврядування, нормативно-правове регулювання, права людини.

It was determined that the study of methods of settling legal disputes and their system, as well as determining the essence of their individual varieties, remains the subject of scientific developments and does not lose its relevance, which is determined by a number of factors, which include: the need for further processes of implementing the idea of a «people-centered» approach to the realization of individual rights; search for the optimal model of protection of individual rights; reducing the burden on the national judicial system; low level of effectiveness of execution of court decisions in cases, etc. The purpose of the scientific article is to establish the content of the administrative appeal procedure as an alternative (out-of-court) way of settling legal disputes. It has been established that the concept of administrative service comes from the understanding of public-management relations as legal relations related to the implementation of the functions and tasks assigned to them by state authorities and local self-government bodies based on the principles of proportionality of the interests of society, the state and the person, where the latter are prioritized. It is noted that the implementation of administrative service is the basis for reviewing the content of an administrative appeal, which allows it to be classified as a system of alternative (out-of-court) methods of settling legal disputes. It was concluded that the application of the procedure for submitting an administrative complaint to the system of alternative (out-of-court) methods of protecting the rights and interests of a person is characterized by such obvious advantages that should be taken into account by the parties to the dispute when choosing the most effective vector of conflict resolution, such as: operational deadlines for the consideration of the case; cost-effectiveness of filing a complaint; the admissibility of application in any public-administrative legal relationship without the threat of creating grounds for exceeding the limits of authority on the part of officials, which may cause the onset of administrative-delict or criminal-law liability.

Key words: administrative service, administrative procedure, administrative appeal, protection, local self-government, regulatory and legal regulation, human rights.

Постановка проблеми. Дослідження способів врегулювання правових спорів та їх системи, а також визначення сутності окремих їх різновидів залишається предметом наукових розробок та не втрачає актуальності, що обумовлюється рядом факторів, до яких відносяться: необхідність подальших процесів впровадження ідеї «людиноцентричного» підходу до реалізації прав особи; пошук оптимальної моделі захисту прав особи; зниження навантаження на національну судову систему; низький рівень ефективності виконання судових рішень у справах тощо.

Стан наукової розробки проблеми. Питання застосування альтернативних (позасудових) способів врегулювання правових спорів досліджувалися в межах інших комплексних наукових праць таких вчених, як Г.О. Блінова, Л.К. Воронова, Н.Ю. Задирака, Л.О. Золотухіна, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, М.П. Кучерявенко, Б.О. Логвиненко, Ю.О. Легеза, О.П. Орлюк, О.В. Пушкіна, О.Ф. Скакун, Ю.І. Тюрят, В.В. Юровська та інші.

Метою наукової статті є встановлення змісту процедури адміністративного оскарження як альтернативного (позасудового) способу врегулювання правових спорів.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення процедури адміністративного оскарження в межах авторського

підходу обґрунтовується віднесення до альтернативних (позасудових) способів врегулювання правових спорів.

Реалізація процедури адміністративного оскарження відноситься до способів, впровадження яких дозволяє відновити порушені інтереси, сприяти забезпеченню ефективності адміністративних процедури та публічно-управлінської діяльності, гарантувати належну реалізацію функцій, завдань та повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування. Здійснення адміністративних процедур функціонально спрямовується на забезпечення належності реалізації завдань, що стоять перед державою, на засадах людиноцентризму та адміністративної сервісності [1, с. 238].

Ухвалена у 1998 році Концепція адміністративної реформи визначила пріоритетом розбудови української держави на засадах сервісного обслуговування населення, та переходу від державоцентризму до політики людиноцентризму [2].

Саме тому в основу здійснення адміністративних процедур і створення можливостей адміністративного оскарження має покладатися ідея сервісного обслуговування потреб населення та приватних осіб [3, с. 73–75]. В такому сенсі суттєве переосмислення вимагається для встановлення сутності адміністративного оскарження, його зна-

чення та місця у системі способів захисту прав та інтересів приватної особи. Дослідження проблеми формування адміністративно-сервісної держави здійснювалось в межах наукових публікацій В.Б. Авер'янова [4], В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника [5], Л.О. Золотухіної [6], Є.О. Легези [7], Ю.А. Волкової, Ю.О. Легези [8, с. 117–120], Т.О. Коломоєць [9, с. 178–180], О.І. Миколенка [10, с. 100–104] та ін.

Ідею розбудови сервісної держави одним із перших запропонував ще у ХІХ ст. Богдан Кістяківський, який визначав, що ефективна реалізація прав і свобод людини є неможливою без надання «позитивних державницьких послуг» [11].

У 70-х роках ХХ ст. відбулося відродження ідеї побудови сервісної держави, коли засади «доброго» урядування визначені були як пріоритет функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування [12, с. 238].

В умовах незалежності України одним із перших ідей сервісності було відновлено у наукових працях В.Б. Авер'янова [1, с. 243]. Науковцем визначалося, що зміст управлінської діяльності має полягати не у застосуванні примусу та обмежень, а передусім у наданні послуг, що мають задовольняти потреби особи, пропорційно задовольняючи суспільні та державні інтереси [4, с. 238–242].

Ідея адміністративної сервісності у вітчизняній літературі запроваджується, розширюється та поглиблюється. Сприйняття науковою спільнотою адміністративної сервісності виходить із розуміння публічно-управлінських відносин як правовідносин, що пов'язані із здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування покладених на них функцій та завдань виходячи із принципів пропорційності інтересів суспільства, держави та людини, де пріоритетними є останні [13, с. 18]. «Служіння народу» є основою для побудови публічно-правових відносин [1, с. 15].

Засади побудови публічно-управлінських правовідносин на засадах «доброго» урядування («good governance») вперше було визначено у Резолюції 77 (31), схваленій 28 вересня 1977 р. Комітетом Міністрів Ради Європи, де була обґрунтована система принципів надання адміністративних послуг та процедур, що функціонально переслідують мету подолання проявів суб'єктивізму у врегулювання задач, що стоять перед владними органами з [14].

Таким чином, основою функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування є здійснення управлінської функції на основі сервісності та реалізації засад обслуговування населення в процесі надання адміністративних послуг та адміністративних процедур, і недотримання таких підходів створює підстави для реалізації права на адміністративне оскарження.

Суб'єктами здійснення адміністративних процедур та адміністративних послуг є органи державної влади та місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти – носії делегованих повноважень. Такими суб'єктами делегованих повноважень є органи нотаріату (у частині здійснення повноважень із державної реєстрації речових прав та нерухоме майно та їх обтяжень у порядку реалізації положень Закону України від 2 вересня 1993 року № 3425-ХІІ «Про нотаріат» [15], Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року № 1952-ІV [16]), центри надання адміністративних послуг (у частині розгляду заяв про надання адміністративних послуг щодо оформлення свідоцтв, дозволів, інших видів адміністративних актів, що впроваджується в Україні із дотриманням вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» [17]) та інші суб'єкти.

Реалізація повноважень суб'єктів публічної адміністрації із надання адміністративних послуг та адміністративних процедур регламентується згідно із положеннями Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про

центральні органи виконавчої влади» [18] та відповідних відомчих положень (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614 «Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів» [19]; Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423 «Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України» [20] та ін.).

Структурна побудова центральних органів виконавчої влади здійснюється за принципами субординації, що допускає процедуру адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності нижчих суб'єктів владних повноважень до вищих органів виконавчої влади відповідного галузевого підпорядкування. До системи суб'єктів виконавчої влади відносяться також органи загальної компетенції, що представляють виконавчу владу на місцевому рівні, а саме такими суб'єктами є місцеві державні адміністрації, що наділені повноваженнями із розгляду адміністративних скарг також [21].

Реалізація права на захист шляхом подання адміністративної скарги встановлюється згідно із ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» [22], де зазначено, що «скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, медіа, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скарою рішенням – безпосередньо до суду» [22].

Згідно із ч. 5 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлюється можливість для адміністративного органу, що допустив порушення права чи інтересу особи, для відновлення такого права за його власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому [23].

Подання адміністративної скарги відноситься до системи альтернативних (позасудових) способів захисту порушеного права, свободи чи інтересу особи, що не позбавляють особу права на звернення за захистом до суду.

Розгляд адміністративної скарги відноситься до різновидів адміністративних процедур, має бути побудовано із дотриманням принципів та засад їх здійснення [24, с. 221]. Заслуговує на увагу науковий підхід до розуміння процесуальних форм оскарження, обґрунтований у дисертації Д.В. Лученка [24, с. 205–254]. Вченим виділяються такі процесуальні форми оскарження рішень у адміністративно-правових спорах, як: позовна процесуальна форма (врегулювання спору у порядку адміністративного судочинства); скаргна процесуальна форма (врегулювання спору шляхом подання адміністративної скарги); процесуальна форма непрямих способів оскарження (до таких способів вченим віднесено подання скарги до Офісу Уповноваженого Верховної Ради з прав людини [25]; до органів прокуратури [26]) та ін.

Адміністративне оскарження відноситься до різновидів адміністративних процедур [27, с. 121]. Підтвердженням такого висновку є встановлення у Законі України «Про адміністративну процедуру» окремого розділу VI, присвяченого процедурі адміністративного оскарження [23].

Такий спосіб захисту прав особи та врегулювання публічно-правових спорів шляхом адміністративного оскарження визначається рядом переваг у порівнянні із судовим врегулювання спорів. Передусім мова йде про мінімальний рівень формалізації процедури адміністративного оскарження у порівнянні із судовим розглядом публічно-правового спору. Адміністративне оскарження визначається більшим рівнем економічності та процесуальної оперативності. Також до переваг адміністративного

оскарження варто віднести більш ефективний рівень виконання ухвалених у справі рішень [28, с. 285; 29].

Висновок. Отже, застосування процедури подання адміністративної скарги у системи альтернативних (позасудових) способів захисту прав і інтересів особи характеризується такими очевидними перевагами, які мають бути враховані сторонами спору при обранні найбільш ефективного

вектору врегулювання конфлікту, як: оперативні строки розгляду справи; економічність подання скарги; допустимість застосування в будь-яких публічно-управлінських правовідносинах без загрози створення підстав для перевищення меж владних повноважень з боку посадових осіб, що може спричинити настання адміністративно-деліктної чи кримінально-правової відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Ін Юре, 2002. 668 с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
3. Мілієнко О.А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 479 с.
4. Авер'янов В.Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.
5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібник. за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
6. Золотухіна Л.О. Поняття та класифікація адміністративних правовідносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 115–117. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/32.pdf
7. Легеца Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
8. Leheza Y. O., Volkova Y. A. Applicability of procedural reflection of the court in the settlement of electoral disputes (analysis of the practice of the ECHR). *Правова позиція*. 2022. № 22. С. 117–120.
9. Коломоець Т.О. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2002. Вип. 7. С. 178–182
10. Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова держава*. 2016. Випуск 24. С. 100–104.
11. Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Том 6: Цивільне право / Упорядники: Я. М. Шевченко, І. Б. Усенко, Г. П. Тимченко, Т. І. Бондарук, С. Є. Морозова; відп. редактор Я. М. Шевченко. К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. 584 с
12. Keeling D. Management in Government. London : Allen & Unwin, 1972. 210 p.
13. Пасальський М. Концепція публічного управління у сучасній юридичній науці. *Юридична Україна*. 2015. № 7–8.
14. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія). Мірило правовладдя. URL: [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr)
15. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 року № 3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text>
16. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>
17. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п#Text>
18. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
19. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#Text>
20. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-п#Text>
21. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
22. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>
23. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
24. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. 442 с.
25. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text>
26. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
27. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / упоряд. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
28. Лученко Д. В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: *Економічна теорія і право*. 2014. № 1. С. 285–294
29. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка; ред. кол. Ю. С. Шемшученко (голова). Кн. 2. Київ: Конус-Ю, 2008. 314 с.