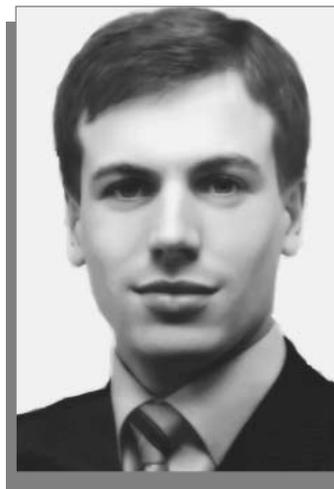


---

**О. МУЗА**

головний консультант відділу моніторингу законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник



УДК 342.9

## Юрисдикційні способи захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин

Статтю присвячено теоретичним питанням визначення юрисдикційних способів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері адміністративного процесу. Запропоновано окремі види юрисдикційних способів захисту приватних осіб у зазначеній сфері.

**Ключові слова:** адміністративно-процесуальні правовідносини, юрисдикційні способи захисту, адміністративне судочинство, адміністративне оскарження.

Людиноцентристський підхід зумовив зміну поглядів на призначення адміністративного права, однак маємо констатувати, що у практичній площині в Україні так і не відбулось реально-го «наближення» публічної адміністрації до потреб фізичних та юридичних осіб.

Адміністративно-процесуальна діяльність суб'єктів владних повноважень може призводити до звуження обсягу прав та свобод фізичних і юридичних осіб.

Поділяючи ідеї «широкої» концепції адміністративного процесу, у його структурі виокремлюють адміністративно-захисний процес – врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних адміністративних органів із вирішення скарг фізичних та юридичних осіб на дії (бездіяльність) і рішення нижчестоящих у порядку підпорядкованості чи піднаглядності їм адміністративних органів (посадових осіб), осіб, які виконують функції управління в комерційних та

некомерційних організаціях, а також із вирішення підвідомчих їм спорів (конфліктів) між адміністративними органами, фізичними і (або) юридичними особами, діяльність, яка здійснюється з метою забезпечення правового захисту та відновлення порушених прав і свобод учасників цих справ [1, с. 24].

Висвітлюючи авторську позицію щодо визначення юрисдикційних способів захисту фізичними і юридичними особами своїх прав, свобод та інтересів, варто ще раз акцентувати увагу на тому, що мова йде саме про захист, а не про їх охорону.

На думку І. Л. Бородіна, адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина слід розуміти як врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів (посадових осіб) у сфері державного управління, спрямовану на адекватне, правильне розуміння та застосування чинного законодавства, що визначає права та свободи громадян. До способів захисту прав та свобод людини і громадянина, які мають адміністративно-правовий характер, належать: конституційне право громадян на оскарження; судовий контроль та нагляд по захисту прав і свобод громадян; загальний нагляд прокуратури, представництво прокурором інтересів громадян в адміністративному судочинстві [2, с. 89].

Адміністративно-правові способи захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб можна доповнити таким, як захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку, оскільки конституційне право на оскарження має більш широкий характер

щодо сфери адміністративного права та не відображає специфіки відповідних адміністративно-правових процедур.

Як зазначає І. О. Іерусалімова, система адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління – це обумовлена призначенням та особливостями державного управління взаємопов'язана та взаємодіюча сукупність організаційно-правових засобів забезпечення й захисту прав і свобод громадян, що використовуються в різноманітних сферах здійснення виконавчої влади. Система адміністративно-правових засобів забезпечення й захисту прав і свобод громадян розвивається разом з її предметом, збагачуючись новими елементами, змінюючи свою внутрішню структуру та зв'язки із суміжними засобами охорони прав і свобод людини і громадянина. Автор виділяє такі три групи засобів адміністративно-правового забезпечення прав, їх охорони:

1) засоби, які б забезпечували реальну можливість реалізації громадянами прав і свобод у сфері державного управління, виключали б можливість порушення їхніх прав, дозволяли б створювати нормальні умови для повного здійснення юридичних можливостей, сприяли б попередженню правопорушень та ліквідували б їх причини;

2) засоби, пов'язані із забезпеченням прав і свобод тих громадян, які, будучи переважно правопорушниками, піддаються з боку органів державного управління, місцевого самоуправління, їх посадових осіб примусовому впливу і є, відповідно, суб'єктами процесуальної діяльності;

3) засоби, пов'язані із захистом порушених прав і свобод громадян [3, с. 93, 104–107].

Якщо розглядати питання про способи захисту фізичними та юридичними особами своїх прав, свобод та інтересів у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин, то можна говорити про вже усталений підхід, що сформований в адміністративному праві стосовно виокремлення юрисдикційних та неюрисдикційних способів.

Юрисдикційні способи захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб – це сукупність нормативно визначених форм діяльності уповноважених органів державної влади, посадових і службових осіб, органів місцевого самоврядування щодо захисту таких прав і свобод, які передбачають підготовку, прийняття та ухвалення індивідуального рішення у справі.

Виходячи із такого розуміння юрисдикційних способів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, можна говорити про таку процесуальну підставу для обрання таких способів захисту, як спір про право, адже власне його матеріальна частина є підставою для звернення фізичних і юридичних осіб за захистом своїх прав, свобод та інтересів до уповноважених органів державної влади.

У цьому контексті важливо відмітити, що захист прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин відбувається вже на основі попереднього адміністративно-правового спору, якщо ми ведемо мову про адміністративно-деліктні, адміністративно-судочинські правовідносини або дисциплінарні, втручальні про-

вадження в адміністративному процесі. При цьому виникає новий правовий конфлікт між учасниками адміністративно-процесуальних правовідносин. Наприклад, приватні особи, звертаючись до адміністративного суду, в адміністративному позові обґрунтовують матеріальну частину конфлікту, що виник у сфері взаємовідносин із суб'єктами владних повноважень. Однак, якщо на думку фізичної або юридичної особи, як позивачів, суд першої інстанції порушив їхні процесуальні права під час розгляду справи, вони мають право на перегляд відповідного судового рішення. Тобто у такому випадку виникає новий конфлікт між учасниками адміністративно-процесуальних правовідносин, однак такий адміністративно-правовий спір є вже похідним від основного адміністративно-правового спору, який покладено в основу виникнення конкретного адміністративно-процесуального правовідношення. У цьому і полягає складність захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин, оскільки виникає взаємозалежність між матеріальними та процесуальними правами учасників цих відносин.

У літературі запропоновано розглядати категорію «відносини адміністративно-правового спору» як відносини між приватною особою та органом – автором акта, що виник на підставі регулятивного адміністративного правовідношення. При зверненні до вищестоящої інстанції вимога про захист права являє собою процесуальну вимогу, а матеріально-правова вимога до органу – автора акта, по суті справи, презюмується [4, с. 557].

Тобто такий підхід передбачає виділення ще одного, відокремленого виду адміністративних правовідносин з метою розрізнення матеріальної та процесуальної частини взаємовідносин, що складаються між суб'єктами адміністративного права. Це сприяє диференціації різних адміністративно-правових спорів, що виникають у рамках складних адміністративно-правових відносин (як матеріальних, так і процесуальних).

Виходячи із таких міркувань, до юрисдикційних способів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин можна віднести:

1) оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у порядку адміністративного судочинства з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Кодексом адміністративного судочинства України визначено публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів (спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу при-

йняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; спори, що виникають із приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації);

2) право на перегляд судових рішень адміністративних судів (захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в адміністративно-судочинських правовідносинах) – апеляційне оскарження, касаційне оскарження, перегляд судових рішень Верховним Судом України, провадження за нововиявленими обставинами;

3) відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі;

4) оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

5) адміністративно-судовий порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення;

6) право на адміністративне оскарження у випадках та у порядку, встановлених законом;

7) звернення фізичних та юридичних осіб до уповноважених органів державної влади, серед повноважень яких

є здійснення дисциплінарного провадження щодо встановленої законом категорії осіб;

8) притягнення посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Звідси випливає, що захист прав і свобод приватних осіб в адміністративно-процесуальних правовідносинах відбувається в судовому та адміністративному порядку.

Аналіз наведених юрисдикційних способів захисту з точки зору структурно-функціональної характеристики адміністративного процесу дає підстави стверджувати, що виникнення, розвиток і припинення адміністративно-процесуальних правовідносин у сфері захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб переважно має місце в конфліктних провадженнях як виду адміністративних проваджень. Це дає підстави стверджувати, що встановлені адміністративно-процесуальними правовими нормами правила динаміки конфліктних проваджень впливають на визначення нормативно-правових рамок того чи іншого юрисдикційного способу вирішення адміністративно-правового спору і тягнуть у разі їх невиконання або недотримання застосування заходів правового впливу.

3-поміж названих юрисдикційних способів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб варто

зупинитися на інституті адміністративного оскарження в умовах реформування публічної адміністрації в Україні.

Зміст оскарження в адміністративному порядку характеризується двома основними складовими: по-перше, наявність правовідносин між громадянином та органом публічної влади, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами виконавчої влади; по-друге, предметом та підставою оскарження є рішення, факти діяльності чи бездіяльності органів виконавчої влади [5, с. 194].

Право на адміністративне оскарження існувало ще до появи судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, оскільки розгляд скарг від приватних осіб був та й залишається досі одним із повноважень органів публічної адміністрації, складовою їх управлінської діяльності.

Найбільшої «популярності» адміністративне оскарження набуло за радянських часів, що пояснювалось такими перевагами, як швидкість розгляду, спрощеність процедури (порівняно із зверненням до суду), можливість вищестоящого органу державної влади впливати на підпорядкований йому орган влади тощо. Однак інститут адміністративного оскарження як спосіб захисту прав громадян у такій формі існування піддавався критиці, оскільки в остаточному результаті вирішення справи залишалось за органом влади, що відповідно створювало можливості для зловживання останнім правами громадян.

Поява наукової дискусії щодо запровадження судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їхніх посадових і служ-

бових осіб ще на початку 1980-х рр. засвідчила про необхідність не стільки ліквідації інституту адміністративного оскарження, скільки його реформування і унормування з правилами розгляду аналогічних справ у судовому порядку.

Потрібно констатувати, що із поверненням великої уваги науковців і практиків до адміністративної юстиції, адміністративному оскарженню не надавалося практичної значущості. І цьому передували різні фактори, що впливали перш за все із незадовільної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Один із головних із них – це корупціогенний фактор, що виключає можливість справедливого розгляду й вирішення справи на засадах верховенства права та законності. Усі ці тенденції призвели до масштабного «нівельювання» інституту адміністративного оскарження, а також до нереструктурованості правової бази з цього питання. У результаті цього на цей час склалася ситуація, коли інститут адміністративного оскарження є одним із неефективних способів захисту в адміністративному праві України, що, у свою чергу, впливає на поточний стан наукового обґрунтування адміністративної процедури як відокремленої системи адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні (якщо брати до уваги «широку» концепцію адміністративного процесу).

На нашу думку, через факультативність інституту адміністративного оскарження, такий спосіб захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб в адміністративному праві й зокрема у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин втрачає свою самостій-

ність та юридичну значущість. Тому пропонуємо навести положення, що обґрунтовують доцільність збереження інституту адміністративного оскарження, запропоновані В. І. Ремневим ще у 1980-х рр., які наразі є актуальними. Зокрема, апарат управління повинен вживати заходів щодо усунення власних помилок і недоліків. Більшість органів державного управління відповідно до свого юридичного статусу не тільки забезпечують, а й охороняють права громадян. Без зворотного зв'язку з населенням адміністрація багато в чому втрачає можливість захищати пенсійні, трудові, житлові та інші права громадян. Скарги громадян – одна із постійних форм такого зв'язку, що допомагає органам управління ефективно виконувати правозабезпечувальні та правоохоронні функції [6, с. 48].

Звісно ж, ураховуючи проблеми, що існують у роботі органів публічної адміністрації, питання ефективного вирішення адміністративних скарг із повноцінною реалізацією правозабезпечувальної та правоохоронної функцій потребують додаткового наукового обґрунтування. Зокрема, у проєкті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні 2005 р., запропонованої експертами Центру політико-правових реформ, зазначено, що адміністративне оскарження як спосіб захисту прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації потрібно розвивати, оскільки цей механізм зручніший, простіший та дешевший для приватної особи. Позитивом для держави є також те, що цей механізм зменшуватиме навантаження на судову систему. Відсут-

ність ієрархії у багатьох ланках публічної адміністрації, у тому числі наявність виключної компетенції у більшості суб'єктів, вимагають перегляду традиційної концепції адміністративного оскарження як оскарження до органів вищого рівня. Зокрема, доцільно передбачити право приватної особи звертатися до органу, що прийняв рішення, з клопотанням про перегляд рішення. Позитивом цього механізму є можливість зняти конфлікт між владою та громадянином фактично у межах певного органу. Також одним із перспективних шляхів удосконалення механізмів адміністративного оскарження є запровадження спеціальних апеляційних інституцій для розгляду скарг, особливо в органах публічної адміністрації зі значним обсягом скарг. Такі підрозділи (органи) гарантуватимуть неупередженість при розгляді скарг та об'єктивність цієї процедури. Доцільно, щоб у більшості випадків апеляційні підрозділи (органи) формувалися із залученням представників громадськості. Це підвищить об'єктивність розгляду скарг та довіру громадян до адміністративного (досудового) оскарження [7, с. 27].

Підтримуючи ідею реформування інституту адміністративного оскарження в умовах приведення вітчизняної публічної адміністрації до вимог і стандартів Європейського Союзу, маємо зазначити таке:

– по-перше, враховуючи відсутність єдиного кодифікованого акта, який має регулювати адміністративні процедури, чи можна вважати таку процедуру простішою, враховуючи забюрократизованість цих відносин;

– по-друге, чи доцільно запроваджувати або залишати перегляд адміністративних рішень за суб'єктом владних повноважень, який їх і прийняв? На нашу думку, це поглиблюватиме конфлікт між приватними особами і даним органом влади, а також не «економитиме» використання адміністративних процедур для захисту прав, свобод та інтересів осіб;

– по-третє, поділяючи необхідність залучення громадськості до вирішення в адміністративному порядку адміністративно-правових спорів (конфліктів), маємо зазначити, чи залишатиметься за цих умов такий спосіб захисту юрисдикційним і чи відповідатиме принципам адміністративно-процесуальної форми? Крім цього, на яких принципах відбуватиметься відбір представників громадськості та які межі їх повноважень мають бути визначені законом для вирішення таких спорів? І найголовніше, а чи матиме така система адміністративного оскарження реальний вплив на підвищення ефективності прийняття управлінських рішень? Тому виникає гостра потреба у пошуку нових конструктивних пропозицій в умовах реального стану публічної адміністрації для відновлення довіри приватних осіб до інституту адміністративного оскарження.

Поряд із традиційними юрисдикційними способами захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб виділяють альтернативні судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами. Зокрема, на це вказує Рекомендація REC (2001) 9 Комітету міні-

стрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами. Так, використання альтернативних засобів має бути або загальнодозвальною практикою, або практикою, що допускається у певних категоріях справ, в яких такий спосіб вирішення спору є прийнятним. Прийнятність використання альтернативних засобів залежатиме від кожного конкретного спору. На сьогодні альтернативні способи вирішення спорів дедалі більше вважають протилежними юрисдикцій-

ним способам захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб.

Отже, незважаючи на нормативне закріплення та усталене використання на практиці юрисдикційних способів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин, маємо констатувати недосконалість окремих із них, а також подекуди «декларативний» характер у виконанні головного завдання адміністративного права – захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у публічно-правовій сфері.

### Список використаних джерел

1. Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П. И. Кононов // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 16–24.
2. Бородин І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Бородин Іван Лук'янович. – Х., 2004. – 405 с.
3. Іерусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іерусалімова Ірина Олександрівна. – К., 2006. – 205 с.
4. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории : [монография] / А. Б. Зеленцов. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М. : Изд-во РУДН, 2009. – 692 с.
5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
6. Ремнев В. И. Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан / В. И. Ремнев // Правоведение. – 1984. – № 5. – С. 48–56.
7. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) / Центр політико-правових реформ в Україні. – К., 2005. – 37 с.

*Стаття надійшла до редакції 14.11.2014.*

### **Муза О. Юрисдикционные способы защиты прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в сфере административно-процесуальных правоотношений**

Статья посвящена теоретическим вопросам определения юрисдикционных способов защиты прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в сфере административного процесса. Предложены отдельные виды юрисдикционных способов защиты частных лиц в этой сфере.

**Ключевые слова:** административно-процесуальные правоотношения, юрисдикционные способы защиты, административное судопроизводство, административное обжалование.

**Muza O. The Jurisdiction Ways to Defense the Rights, Freedoms and Interests of Physical and Juridical Persons in the Sphere of the Administrative Procedure Legal Relations**

The article is sanctified to the theoretical questions of determination of jurisdiction ways to defense the rights, freedoms and interests of physical and juridical persons in the sphere of the administrative process. The separate types of jurisdiction ways to defense of private persons in this sphere are offered.

The human-centrism approach stipulated the change of looks to setting of administrative law, however must establish, that in a practical plane in Ukraine so the real «approaching» of public administration did not take place to the necessities of physical and juridical persons.

The jurisdiction ways to defense the rights, freedoms and interests of physical and juridical persons are an aggregate of normative certain forms of activity of the authorized public, civil servants, organs of local self-government in relation to defense of such rights and freedoms and foresee preparation, adoption and acceptance of individual decision in case.

Going out from such understanding of jurisdiction ways to defense the rights, freedoms and interests of physical and juridical persons, it is possible to talk about such judicial foundation for electing of such ways of defense as a dispute about a right, in fact actually him materiel is foundation for the appeal of physical and juridical persons after defense of the rights, freedoms and interests to the public authorities.

To the jurisdiction ways to defense the rights, freedoms and interests of physical and juridical persons in the sphere of administrative procedure legal relations it is possible to take:

1) appeal of decisions, actions or inactivity of subjects of imperious plenary powers in the order of the administrative proceedings;

2) right on the revision of court decisions of administrative courts (defense of rights, freedoms and interests of physical and juridical persons is in administrative proceedings legal relations) is a statutory appeal, reversal appeal, revision of court decisions by Supreme Court of Ukraine, realization for new-discover circumstances;

3) proceedings of the lost judicial realization in the administrative case;

4) appeal of measures of providing of realization is in matters about administrative offences;

5) administrative judicial order of appeal of decision by the case about administrative offence;

6) right on an administrative appeal in cases and in an order set a law;

7) address of physical and juridical persons to the authorized public authorities, among plenary powers of which there is realization of disciplinary proceeding in relation to the category of persons set a law;

8) bringing in of civil servants of public and local self-government authorities to administrative responsibility for administrative offences, related to un-sticking of the set rules in the sphere of law of public administration, state and public order, nature, health of population and other rules, providing of implementation of which enforcement included in their official duties.

Consequently, without regard to the normative fixing and withstand use in practice of jurisdiction ways to defense the rights, freedoms and interests of physical and juridical persons in the sphere of administrative procedure legal relations must establish imperfection of separate from them and also «declarative» character in execution the main task of administrative law – defense of rights, freedoms and interests of private persons in the public sphere.

**Keywords:** administrative procedure legal relations, jurisdiction ways of defense, administrative proceedings, administrative appeal.