

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ

Ірина Володимирівна БОЙКО,

*канд. юрид. наук, доцентка кафедри
адміністративного права Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого*

Більшість прав приватної особи реалізуються, а обов'язків виконується у відносинах із публічною адміністрацією. Останніми роками для окреслення можливостей особи вимагати від представників виконавчої влади та місцевого самоврядування поведінки, що спрямована на задоволення прав громадян шляхом прийняття адміністративних актів, у науці адміністративного права впроваджено категорію «суб'єктивні публічні права». Значимість суб'єктивних публічних прав полягає в тому, що через них приводяться в дію закріплені в Конституції України гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, завдяки суб'єктивним публічним правам приватні особи набувають статусу повноцінних та рівноправних учасників правовідносин.

Тісні зв'язки особи з публічною адміністрацією також породжують і чисельні конфлікти, що виникають у разі, коли у сторін правових відносин існують різні уявлення про те, як слід вчинити у певній ситуації та вирішити справу.

Одним із способів розв'язання таких суперечок є адміністративне оскарження, яке може бути доволі ефективним, адже характеризується такими перевагами: економічність (не є затратним і для приватної особи, і держави; законодавством не передбачається оплата адміністративного збору чи державного мита за подання скарги); оперативність (здійснюється в найкоротші строки); менша формалізованість (хоча і здійснюється за певною процедурою, але окремі кроки не потребують обов'язкової фіксації); розглядаючи скаргу, адміністративний орган може одразу прийняти рішення за сутністю питання у вигляді відповідного адміністративного акта; зменшує навантаження на суди (в законодавстві окремих країн адміністративне оскарження є обов'язковою стадією перед зверненням до суду).

Значимість адміністративного оскарження підкреслено в Основному Законі України, в ст. 124 якого допущено обов'язковість досудового порядку урегулювання спору, якщо це буде передбачено законом. І хоча нині жоден нормативно-правовий акт не встановлює обов'язковість такого порядку вирішення спорів, зазначений підхід убачаємо вельми ефективним і таким, що сприятиме якнайліпшому захисту порушених прав особи. У той же час, відмітимо, що в законодавчих актах вжито терміни «досудовий» і «позасудовий» і змістовної різниці між ними не наведено.

Адміністративне оскарження як інструмент, який приватна особа може використати для відновлення порушених прав, регламентується низкою законів. Основне місце серед них належить Закону України «Про звернення громадян». Прийнятий у 1996 році, на той час цей Закон був вельми прогрес-

сивним, натомість із часом його змісту стало бракувати сучасних стандартів та європейських підходів до розв'язання спорів в адміністративному порядку.

16 листопада 2021 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про адміністративну процедуру», в якому вміщені норми про адміністративне оскарження. Але 9 грудня того ж року Президент України ветовав цей Закон. Доречно розглянути, які новели запропоновані законодавцем у Законі і чи сприяють вони ефективності при вирішенні спорів між особою та публічною адміністрацією в адміністративному порядку.

Правом на оскарження наділена та особа, чи права, свободи чи інтереси порушено рішеннями, діями або бездіяльністю публічної адміністрації. Очевидно, що такою особою може бути, перш за все, адресат акту. Але й інший учасник провадження, чий права та інтереси рішення публічної адміністрації зачіпає, тобто заінтересована особа, також має право на оскарження.

Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження, може вимагати: припинення вчинення адміністративним органом певної дії; визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків; виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу; визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень; визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків; вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди; визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

Предметом оскарження також можуть бути процедурні дії та рішення або так звана «процедурна» бездіяльність. Отже, до моменту прийняття остаточного рішення по справі особа вправі оскаржити відмову щодо початку адміністративного провадження; відмову в наданні статусу заінтересованої особи; відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи; рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження; відмову в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з такими матеріалами; іншу процедурну дію та/або процедурне рішення.

За загальним правилом, суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого рівня по відношенню до того, який прийняв рішення, вчинив дію або допустив бездіяльність, що оскаржується. Новелою проекту Закону про адміністративну процедуру є положення про те, що суб'єкт розгляду скарги може утворити комісію з розгляду скарг, до складу якої, крім посадових осіб адміністративного органу, можуть включатися представники інститутів громадянського суспільства у кількості, що не перевищує третини її загального складу. У разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу подається до того самого адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржуються, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг. Такий адміністративний орган має статус суб'єкта розгляду скарги.

За результатами перегляду справи суб'єкт розгляду скарги може прийняти одне з таких рішень:

1) скасувати повністю або частково адміністративний акт та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, а в передбачених законом випадках – самостійно прийняти адміністративний акт;

2) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно прийняти процедурне рішення;

3) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу - без задоволення;

4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи;

5) зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом;

б) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків.

Той факт, що за результатами розгляду скарги суб'єкт розгляду вправі прийняти адміністративний акт, який не лише розв'язує спір, а й надає особі право, тобто по суті задовольняє вимогу особи, з якою вона звернулася до адміністративного органу, свідчить про ефективність адміністративного оскарження і наділяє цей інструмент захисту прав особи ознаками дієвості.