

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ: ПОНЯТТЯ ТА МІСЦЕ
В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР****ADMINISTRATIVE APPEAL: CONCEPT AND PLACE
IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES**

**Новак А.О., аспірантка кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»**

Стаття присвячена висвітленню актуальної правової проблеми адміністративного права у сфері захисту прав і свобод людини за допомогою адміністративного оскарження. Адміністративне оскарження виступає позасудовим механізмом захисту прав та основоположних свобод людини, який закріплений на конституційному рівні в Україні. Проаналізовано визначення «адміністративного оскарження» у науці адміністративного права, яке надано дослідниками, а також надано авторське розуміння адміністративного оскарження. Особливу увагу приділено тому, що адміністративне оскарження не має законодавчого визначення у національному нормативно-правовому полі.

Виокремлено, що таке правове явище як адміністративне оскарження може бути розглянуто з декількох аспектів (поведінка приватних осіб; позасудовий спосіб захисту; адміністративно-правовий спосіб захисту; факультативну стадію адміністративної процедури).

З метою подальшого обґрунтування основних ідей наукової статті визначено ключові ознаки адміністративної процедури, охарактеризовано стадії адміністративної процедури.

Детально розглянуто проблему місця адміністративного оскарження в системі адміністративних процедур. У результаті наукового пошуку у доктрині правової науки автором встановлено, що адміністративне оскарження виступає окремою адміністративною процедурою, оскільки має всі характерні риси, які притаманні адміністративній процедурі.

В умовах реформаційних процесів в Україні, динамічному розвитку суспільних процесів, а також розвитку концепції «сервісної держави», актуальними постає питання щодо подальшого визначення правового статусу учасників процедури адміністративного оскарження, розроблення детального опису стадії адміністративного оскарження як передумови для практичної реалізації конституційних прав людини у сфері захисту власних прав.

Ключові слова: адміністративне оскарження, адміністративна процедура, адміністративна скарга, оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, позасудове оскарження, суб'єкт публічної адміністрації.

The article is devoted to the current legal problem of administrative law in the field of protection of human rights and freedoms through administrative appeals. Administrative appeal is an extrajudicial mechanism for the protection of human rights and fundamental freedoms, which is enshrined at the constitutional level in Ukraine. The definition of "administrative appeal" in the science of administrative law, which is provided by researchers, as well as the author's understanding of administrative appeal. Particular attention is paid to the fact that the administrative appeal has no legislative definition in the national legal field.

It is pointed out that such a legal phenomenon as an administrative appeal can be considered from several aspects (behavior of individuals; extrajudicial protection; administrative-legal protection; optional stage of administrative procedure).

In order to further substantiate the main ideas of the scientific article, the key features of the administrative procedure are identified, the stages of the administrative procedure are characterized.

The problem of the place of administrative appeal in the system of administrative procedures is considered in detail. As a result of scientific research in the doctrine of legal science, the author found that the administrative appeal is a separate administrative procedure, as it has all the characteristics that are inherent in the administrative procedure.

In the context of reform processes in Ukraine, dynamic development of social processes, as well as the development of the concept of "service state", the issue of further determining the legal status of participants in administrative appeal, developing a detailed description of the stage of administrative appeal as a prerequisite for practical implementation of constitutional human rights protection of their own rights.

Key words: administrative appeal; administrative procedure, administrative complaint, appeals against decisions, actions or omissions of public administration entities, extrajudicial appeal, subject of public administration.

Постановка проблеми. Права людини і громадянина у доктрині правової науки займають першочергове місце, яке підлягає глибокому теоретико-правовому дослідженню та виокремленню проблемних питань у різних сферах життєдіяльності особистостей.

Інститут адміністративного оскарження є одним із правових форм захисту осіб у відносинах з органами публічної адміністрації для ефективної реалізації мети, закріпленої у статті 40 Конституції України. Однак сучасне національне законодавство України не містить окремих деталізованих положень щодо процедури адміністративного оскарження.

Водночас, актуальною постає проблема розвантаження діяльності органів судової влади у процесі захисту основоположних прав та свобод людини та громадянина. Крім того, процедура позасудового захисту порушеного права шляхом застосування механізму адміністративного оскарження виступає спрощеним

Стан дослідження. Проблематикою визначення адміністративної процедури у контексті діяльності органів виконавчої влади займалися такі вчені як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць, В.П. Тимошук. Окремими проблемами адміністративного оскарження займалися

вчені В.В. Галуцько, П.В. Діхтєвський, Л.П. Коваленко, М.П. Пихтін, О.Г. Циганов, В.О. Белінгіо.

Метою дослідження є проаналізувати наявні у правовій науці підходи до визначення адміністративного оскарження; розглянути адміністративне оскарження як окрему адміністративну процедуру; виокремити основні характерні риси адміністративного оскарження як адміністративної процедури.

Виклад основного матеріалу. Стаття 40 Конституції України констатує, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1].

Дослідник Ю.П. Битяк вказує, що одним із найважливіших заходів щодо забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні є право громадян на звернення до державних органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності, громадських об'єднань. Крім того вчений зауважує, що, захищаючи свої законні права та інтереси, громадяни звертають увагу компетентних органів

на порушення законодавства і в такий спосіб захищають існуючі в державі та суспільстві правовідносини [2, с. 279].

Вчена О.Л. Соколенко стверджує, що система адміністративного оскарження як повноцінного правозахисного механізму доповнюватиме інші форми захисту прав громадян, дасть змогу розвантажити судочинство і, зрештою, сприятиме налагодженню діалогу між суспільством і органами державного врядування [3, с. 84].

Поняття адміністративного оскарження не знайшло свого нормативно-правового закріплення у національному законодавстві України. Крім того, наука адміністративного права також не містить однозначного визначення поняття «адміністративне оскарження», а тому питання ролі та місця окресленого інституту посідає провідне місце у сфері публічного права.

Так, на думку дослідників В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, адміністративне оскарження – свідомо, вольова, ціле-спрямована законна поведінка фізичної або юридичної особи, яка полягає у зверненні до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою захистити її публічні права, свободи, інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта [4, с. 347-348].

Вбачається, що науковці характеризують адміністративне оскарження через призму відповідної поведінки фізичної або юридичної особи до вищого суб'єкта публічної адміністрації. Такий підхід має антропометричний підхід, що не дозволяє у повній мірі відобразити всі основні ознаки адміністративного оскарження як інституту адміністративного права.

У свою чергу В.В. Галуцько, П.В. Діхтєвський, Л.П. Коваленко, М.П. Пихтін у своєму підручнику «Адміністративне право. Повний курс» вказують, що адміністративне оскарження – це адміністративно-правовий засіб захисту приватної особи від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, зміст якого полягає у зверненні до вищого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта, з метою відновлення порушених цінностей, притягнення винних осіб до спеціальної дисциплінарної відповідальності та попередження аналогічних випадків у подальшому [5, с. 279].

Вказана дефініція адміністративного оскарження відображає правове явище виключно як адміністративно-правовий захист прав приватної особи, що надає змогу виокремити її в окрему категорію адміністративного права та визначити її місце у понятійно-категоріальному апараті юридичної науки.

Схожої думки дотримується і В.П. Тимошук, який зазначає, що адміністративне оскарження – це один із способів правового захисту особи у адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, який становить собою звернення до вищестоящого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, дії чи бездіяльності підпорядкованого суб'єкта [6, с. 162].

Цікавою видається тлумачення адміністративного оскарження О.Г. Цигановим. Так, вчений визначає адміністративне оскарження як оскарження в межах органів публічної влади адміністративних актів, а також процедурних рішень, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, чи до спеціально створених апеляційних підрозділів [7, с. 208].

У дисертаційному дослідженні В.О. Белінгіо надала таке визначення адміністративному оскарженню: «це позасудовий засіб захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян, який передбачає подання скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) до вищестоящих органів (їх посадових осіб), або до альтернативних утворень, які зобов'язані розглянути та вирішити питання, порушені у скарзі» [8, с. 129].

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що адміністративне оскарження у науці адміністративного права розглядають як:

- 1) поведінку особи (фізичної або юридичної), яка має певні характерні риси (законності, свідомості, вольову спрямованість, ціленаправленість);
- 2) адміністративно-правовий спосіб захисту;
- 3) позасудовий спосіб захисту;
- 4) факультативну стадію адміністративної процедури.

Вважаємо, що адміністративне оскарження необхідно розглянути з точки зору концепції адміністративної процедури з огляду на таке.

Під адміністративною процедурою в науці адміністративного права розуміють встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів публічної адміністрації з прийняття нормативно-правових актів і вирішення адміністративних справ [9, с.46].

Отже, адміністративній процедурі притаманні такі ознаки:

- 1) правовий характер, який регулюється нормами адміністративного права;
- 2) виконавцем адміністративної процедури є суб'єкт публічної адміністрації, який наділений певним комплексом повноважень щодо видання адміністративного акта або вирішення конкретної адміністративної справи;
- 3) прийняття публічною адміністрацією нормативно-правових актів, які регулюють діяльність не тільки суб'єктів публічного адміністрування, а також фізичних та юридичних осіб;
- 4) спрямована на ухвалення, а також практичну реалізацію адміністративних актів;
- 5) результатом адміністративної процедури є виникнення, зміна або припинення прав і обов'язків не тільки суб'єкта публічної адміністрації, а й приватної особи.

Водночас, адміністративна процедура має стадії, які пов'язані між собою процесуальні дії, результатом яких є отримання певного правового результату. За загальним правилом, виокремлюють такі стадії адміністративної процедури: ініціювання та початок провадження; підготовка справи до розгляду; розгляд і вирішення справи; оформлення адміністративного акта, його доведення до адресатів та заінтересованих осіб; перегляд адміністративного акта [5, с. 317].

Слід зазначити, що кожній стадії адміністративної процедури характерні мета, процедурні дії та рішення, кінцевий результат тощо.

Виокремивши основні ознаки та стадії адміністративної процедури як правового явища в контексті реалізації суб'єктами публічної адміністрації своїх повноважень, можна стверджувати, що адміністративна процедура виступає окремою адміністративною процедурою, а не лише факультативною стадією.

Це твердження можна обґрунтувати наступними положеннями.

По-перше, адміністративне оскарження регулюється нормами адміністративного права, які встановлюють чіткий порядок діяльності суб'єкта публічного адміністрування під час оскарження рішення, дії або бездіяльності органів виконавчої влади, визначаючи строк, межі та порядок дій для розгляду адміністративної скарги.

По-друге, учасниками процедури адміністративного оскарження є як суб'єкт публічної адміністрації, а також приватна особа, яка подала адміністративну скаргу. Крім того, застосовуючи метод порівняння, можна зробити висновок, що адміністративний орган як суб'єкт адміністративного оскарження відрізняється від суб'єкта первинної адміністративної процедури, так як за ієрархічним критерієм є вищим органом у структурі органів державної влади.

По-третє, інструментом забезпечення права на адміністративне оскарження виступає адміністративна скарга як

одна із форм процесуального засобу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень у процесі реалізації своїх завдань та функцій [10].

По-четверте, як і будь-яка адміністративна процедура має свої стадії, так і адміністративне оскарження, має свої стадії, які є взаємопов'язаними між собою, мають власну ціль та результат, яким і завершується стадія.

По-п'яте, результатом процедури адміністративного є адміністративний акт, який має власні характерні ознаки, оскільки відштовхується від об'єкта оскарження.

Таким чином, вбачається, що адміністративне оскарження є окремою адміністративною процедурою з певними особливостями та характерними рисами.

Можна стверджувати, що адміністративне оскарження – це адміністративна процедура, яка здійснюється суб'єктами публічної адміністрації вищого рівня шляхом перегляду адміністративного акта публічної адміністрації з метою захисту прав і інтересів приватної особи.

Висновки. Аналізуючи сучасний стан розроблення проблематики адміністративного оскарження можна

стверджувати, що єдиного підходу до визначення адміністративного оскарження у науці адміністративного права немає. Так, вчені-адміністративісти визначають адміністративне оскарження як: поведінку особи (фізичної або юридичної), яка має певні характерні риси (законності, свідомості, вольову спрямованість, ціленаправленість); адміністративно-правовий спосіб захисту; позасудовий спосіб захисту; факультативну стадію адміністративної процедури. Однак вбачається доречним розглядати адміністративне оскарження як окрему адміністративну процедуру, яка має свої характерні риси.

Адміністративне оскарження повинно сприйматись суспільством як ефективний та необхідний механізм захист порушених прав та інтересів приватної особи, альтернативний судовому спосіб захисту прав.

Подальшого дослідження потребує правовий статус учасників адміністративного оскарження як адміністративної процедури, а також детальний аналіз та характеристика стадій адміністративного оскарження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*: офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.03.2022).
2. Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін. Адміністративне оскарження : підручник. Харків : Право, 2010. 536 с.
3. Соколенко О.Л. Адміністративне оскарження як форма захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів, О.Л. Соколенко. *Науковий вісник Чернівецького університету*, 2012, Випуск 636 «Правознавство», С. 8387.
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/358156?download=true> (дата звернення: 25.03.2022).
5. Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
7. Циганов О. Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 1. С. 207-216. URL: [http://irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vduvs_2016_1_24.pdf](http://irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMA GE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vduvs_2016_1_24.pdf) (дата звернення: 26.03.2022).
8. Белінгіо В. О. Організаційно-правові засади захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2020. 258 с.
9. Ківалов С. В. Адміністративне право : навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). С. В. Ківалова, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. І. Білоус-Осінь. Одеса : Фенікс. 2019. 136 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12118> (дата звернення: 26.03.2022).
10. Новак А.О. Адміністративна скарга як інструмент забезпечення права на адміністративне оскарження. *Сталий розвиток суспільства та держави: сучасні виклики та перспективи розвитку* : матеріали Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (17 грудня 2021 року) готується до друку.